

## KÜRESEL İŞSİZLİK KRİZİ VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

Araş. Gör. Dr. Arif Özsağır\*

### GİRİŞ

Çalışmak, bir insan hakkı olarak, insan hakları uluslararası belgelerinin<sup>1</sup> hemen hepsinde yerini almıştır. Bütün bu uluslararası belge ve sözleşmelerin tümü, çalışmanın, insanın onurlu bir yaşam sürdürebilmesi için sahip olduğu bir hakkı olduğunu kabul etmekte ve bu hakkı korumayı amaçlamaktadır. Buna rağmen işsizlik, sosyo-ekonomik gelişme seviyesi ne olursa olsun, hemen her ülkenin en önemli problemini teşkil etmeye devam etmektedir. İşsizlik, gelişme halindeki ülkelerde önemini koruduğu gibi, gelişmiş sanayi ülkelerini de tehdit eder hâle gelerek sosyal politikanın birincil sorunu olmuştur. Özellikle 1970'lerin ikinci yarısından bu yana çeyrek yüz yıl geçmesine ve alman bütün tedbirlere rağmen, işsizlikte bir azalma görülmediği gibi, tam tersine artarak tüm dünyada sosyal politikanın en önemli sorunu haline gelmiştir<sup>2</sup>. İşsizlik, sosyal politikanın önemli bir sorunu olmanın ötesinde başka bazı sorunların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

Ampirik çalışmalar, işsizlik ile ölüm, intihar, suç, ailelerin parçalanması ve çocuk istismarı oranları arasındaki ilişkiler üzerinde de durmuştur. Bu alanların her birinde, yapılan araştırmalar, nedenselliğin yönünü tespit etmekte ciddi zorluklarla karşılaşsalar da 1980'lerde, gelişmiş sanayileşmiş ülkelerin çoğunda, işsizliğin bu olayların her birindeki artışa katkı yapan bir unsur olduğu görüşü yaygın bir biçimde benimsenmiştir<sup>3</sup>.

İşsizlik kişinin moral kaybına iç gerilimlere, çalışma becerilerinin dumura uğramasına yol açabilmektedir. Bu tür kişisel maliyetler, bir yandan iş vasıflarının ve çalışma gücünün azalması, diğer yandan da suç oranında, göçmen işçi çalıştıran ülkelerde, ırkçılıkta ve toplum içi huzursuzlukta görülen artışla ilişkili biçimde topluma karşı soğukluğun artması şeklinde, sonuçta yine toplumun sırtına binebilir<sup>4</sup>.

\* Gaziantep Üniversitesi İİBF.

<sup>1</sup> İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi md 23, Ekonomik ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi Üçüncü Bölüm md 5, Ekonomik ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi Birinci Bölüm md 1, Uluslararası Çalışma Örgütünün 122 Sayılı Sözleşmesi .

<sup>2</sup> Kutal,G,“Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları”, **Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları Semineri**, KİPLAS Yayın, İzmir:1993, s. 14.

<sup>3</sup> Elliott, R. F., **Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Yayın, Ankara:1997, s. 479.

<sup>4</sup> Moon, J., “İngiltere’de İşsizliğe Karşı Hükümet Politikaları”, **Batı Demokrasilerinde**

Diğer taraftan kronik işsizlik, ailelerin parçalanması, alkol bağımlılığı, suç ve şiddet olayları arasında doğrusal bir ilişki olduğu ispatlanmıştır. Johns Hopkins Üniversitesi'nden Dr. Harvey Brenner, istatistiksel olarak toplam işsizlik oranındaki %1'lik artışla altı yıllık bir dönemde 37.000 ölüm, 920 intihar, 650 cinayet, akıl hastanesine yatırılan 4.000 ve hapse giren 3.300 kişi arasında bir bağlantı kurmuştur<sup>5</sup>.

İşsizlik, bireyleri etkilediği gibi, siyasal olayları da etkilemektedir. İşsizliğin yaygın olduğu toplumlarda demokrasinin tam anlamıyla işlemediği görülmektedir. Toplumca kabul edebilir bir işsizlik seviyesi, bir ülkede demokrasinin yerleşmesine katkıda bulunacaktır. İşsizlik, gelişmekte olan toplumlarda sağ ve sol ideolojik düşüncelerin, özellikle (genç işsizlerin yaygın olduğu toplumlarda) gençlerin ideolojik düşüncelere kapılmasına neden teşkil ettiği<sup>6</sup>, köktencilik, ırkçılık vs. gibi siyasal kutuplaşmalara<sup>7</sup> yol açtığı, terör örgütlerinin barınma, eleman bulma ve örgütlenmelerini kolaylaştırdığı ileri sürülmektedir<sup>8</sup>.

İşsizlik, "insanların "lumpen"leşmesi, marjinalleşmesi ve marjinalleştikçe dinsel-etnik akımlara katılması, uyuşturucu ticareti gibi yasadışı yollardan ayakta kalmaya çalışması, hırsızlık-çapulculuk ve bireysel bunalımların yarattığı kendini yada başkasını öldürme gibi davranışlara yönelmesine yol açabiliyor. Yani, sosyal dengeyle birlikte sosyal dinginlik de iyice bozulmaktadır. Hükümetlerse sosyal dengeyi kurmak yoluyla dinginliği sağlayamadıkları için, dinginliği bozan öğelerle uğraşmak yolunu seçiyor. Bu amaçla yapılan polis-güvenlik gücü harcamalarıysa giderek kabarmaktadır"<sup>9</sup>.

İşsizliğin ekonomik maliyeti olan, "kaybedilen üretim değerini", (işsizlerin potansiyel marjinal ürünlerinin değeri) telafi etmek mümkündür. Ama sosyal ve siyasal maliyetlerini, hem ölçmek, hem de telafi etmek, ekonomik maliyetleri telafi etmek kadar kolay değildir. İşsizliğin yarattığı en büyük kötülük, ülkenin kaybettiği maddi refah değil, işsiz kişide yarattığı faydasız, toplum dışına itme etkisi ve işsiz kişide, topluma ve devlete karşı yarattığı nefret duygusudur.<sup>10</sup> Bunu telafi etmek o kadar kolay değildir.

---

İstihdam Politikaları, Devlet Bakanlığı Yayını, s. 10 ; Vergin, N., "Uyuşturucu ve Şiddet", Gazete Pazar, 12 Temmuz 1998.

<sup>5</sup> Barnett, Cavanagh, R. J., J., Küresel Düşler İmparator Şirketler ve Yeni Dünya düzeni, Çeviren: Gülden Şen, İstanbul, 1995, s. 232.

<sup>6</sup> Zaim, S., Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, 10. Baskı, 1997, s. 170.

<sup>7</sup> Alkin, E., "İşsizlik Kronikleşmemeli" İşveren Dergisi, C: XXXII, S: 11, Ağustos 1994.

<sup>8</sup> Törüner, M., "Dünya da ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları", Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları Semineri, KIPLAS Yayını, İzmir: 1993, s.48.

<sup>9</sup> Kazgan, G., Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen: Ne getiriyor? Ne götürüyor? Nereye gidiyor?, Altın Kitaplar, İstanbul: 1997, s. 183.

<sup>10</sup> Ekin, N., Gelişen ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İstanbul: 1971, s. 3.

“Her insan yaşamını sürdürebilecek bir gelir elde edebilmek, ruhen gelişip, olgunlaşabilmek, psikolojik yönden tatmin olabilmek için çalışmaya muhtaçtır. Çalışmayan kişi, kendini işe yaramaz ve aşağılanmış hisseder. Zira işsiz ve aylak insanların toplumda saygı görmeleri mümkün değildir. Bilgi ve yeteneğini kullanamayan, kendini geliştirme imkanından yoksun bırakılmış ve topluma hiç bir katkısı bulunmayan insan, moral yönünden çöküntüye uğrayacağı gibi, topluma ve devlete karşı da kin ve nefret duygularıyla dolar. İşsizlik, insan emeği için sadece üretim kaybı değil, sosyal, ahlâki ve ailevi pek çok değer kaybına yol açan önemli bir problemdir”<sup>11</sup>.

İşsizlik, gelişme seviyesi ne olursa olsun hemen her ülkenin en önemli sosyoekonomik problemi haline gelmiştir. Türkiye’de de sosyal ve ekonomik problemlerin ilk sırasında yer almaktadır. İşsizlik, sosyal barışı bozucu faktörlerin başında yer almaktadır. Bu yüzden toplumun bütününe ilgilendiren bir olgudur. Toplumun parçalanmaması, sosyal bütünleşmenin pekişmesi için işsizlikle mücadele edilmesi ve çalışmak isteyen herkese iş imkânlarının sağlanması zorunluluk arz etmektedir<sup>12</sup>.

Makalede önce, dünyadaki son gelişmelerin işsizliğe etkisi üzerinde durulacak ve Türkiye’de işsizliğin nedenleri ve işsizlerin nitelikleri üzerinde durulacaktır. Sonra işsizlik sorununun çözümü için geliştirilen politikalar incelenecektir.

### 1. Dünyada İşsizlik

“Yeniden yapılanma süreci içinde bulunan dünyada, gelişmiş ülkeler sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru hızlı bir değişim yaşarken, gelişmekte olan ülkeler de sanayileşme çabası içinde bulunmaktadır. Bu yeniden yapılanma sürecinde, emek yoğun çalışma yerini bilgi yoğun çalışmaya bırakarak, bir ekonomik ve sosyal dönüşüm gerçekleştirmektedir. Bu dönüşüm geleceğin iş toplumunun da gelişimi bazı öncelikleri de beraberinde getirmektedir: Çalışma yaşamı süresince daha az iş, buna karşın daha çok işsizlik, daha az el emeği, daha çok bilgi, daha çok hizmet ve daha az maddi üretim; geri dönüşü olmayan küreselleşme çerçevesinde iş prosesinin bölgesel bağımsızlığı, iş yerlerinin daha sık değişimi ve bu nedenle daha çok hareketlilik, değişen durumlar ve görevler karşısında uyum sağlamada esneklik; yüksek teknoloji (High-Tech) kullanılması sonucu bazı mesleklerin değer kaybetmesi, daha çok koordinasyon ve bireysel sorumluluk... Geleceğin “jobless growth” hipotezinin doğrulanması durumunda, geleceğin toplumu daha uygun bir ifadeyle belki “işsizler toplumu” olarak adlandırılabilir oldular. İkinci Dünya savaşı

<sup>11</sup> Serter, N., Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme, İstanbul Üniversitesi Yayını, Yayın No: 3697, İstanbul: 1993, s. 2.

<sup>12</sup> Yalçıntaş, N., Sosyal Siyaset, Filiz kitabevi, İstanbul:1988 ss. 76-77.

sonrasından 1970'lere kadar süren "altın çağ" sonrası günümüzde kitlesel boyutlara varan işsizlik problemi ile karşı karşıyadır"<sup>13</sup>.

1980'lerde başlayan ve yeni dünya düzeni olarak adlandırılan, ekonomik yeniden yapılanmayla uyumlu bir gelişmenin, sosyal alanda gerçekleşmemesi sonucu bu alandaki sorunlar artmıştır. Artan sorunların başında işsizlik gelmektedir.<sup>14</sup> "Hem de daha vahim yönleriyle gündeme gelmektedir. Zira eskiden uzun süreli işsizlik daha sınırlıydı, mesela işsizlik %5 idi, ama herkes 5-6 ay sonra iş bulabiliyordu. Şimdi, işsizlerin işsizlik süresi daha uzun sürmektedir. Daha vahim bir şey, gençler arasında işsizlik oranı daha yüksektir. Aynı derecede vahim bir şey de, 45-50 yaşına gelen insanlar işsiz kaldıkları takdirde bir daha iş bulma şansları da sona ermektedir. Geçmişte işsizlik dendiği zaman mimar, mühendis, avukat, doktor için akla gelmezdi, yüksek öğrenim görmüş nitelikli emek gücü için işsizlik düşünülemezdi. Şimdi görüyoruz ki, 45-50 yaşlarında bir inşaat mühendisi işini kaybetti mi İngiltere'de bir daha iş bulamıyor"<sup>15</sup>. "Bugün dünyada toplam kayıtlı işsiz sayısının 120 milyonu aştığı tahmin edilmektedir. Bu işsiz kitle içerisinde, genç işsizliği yoğunluğunu korumaktadır. Gençlerde yüksek işsizlik, toplumlarda sosyal parçalanma tehlikesini artıran bir unsur oluşturmaktadır. Farklı ülkelerde değişik şekillerde ortaya çıkmakla birlikte eksik istihdam yaygınlaşmaya devam etmektedir. Diğer taraftan teknolojik gelişme ve küreselleşmenin yarattığı potansiyellerin de katkısıyla dünyada işgücü arzının görece olarak kısa bir süre içinde büyük bir artış göstermekte olması, sonuçları tam olarak öngörülme-yen başta işsizlik olmak üzere yeni etkiler yaratacaktır."<sup>16</sup> Uygulamaya konulmaya çahşılan, "Yeni ekonomik düzenin hiç bir sosyal boyutu yoktur. Bu nedenle en zengin ülkelerde ile kaldırımlarda yaşayan insanlar, işsizler giderek çoğalırken, Çevre ülkelerde<sup>17</sup> ekonomik sorunlar daha ciddi boyutlara ulaşmakta ama küreselleşmenin ve yeni ekonomik düzenin olumsuzluklarına neredeyse hiç karşı çıkılmamaktadır. Her şeyin küreselleşmesi savunulurken işgücünün yerel kalmasına çaba harcanmaktadır. Çevre ülkelerden gelen vasıfsız emek yaka paça kapı dışarı itiliyor"<sup>18</sup>. "Küreselleşmeyle birlikte uluslararası piyasalarda rekabet kızışmaktadır. Rekabette başarı; tüketici isteklerine uygun, kaliteli ve ucuz üretmenin bir fonksiyonu olmuştur. Kaliteli mal üretmek, kaliteli (nitelikli) emek istihdamını zorunlu kılmaktadır. Yani nitelikli emek kullanan sanayiler gelişirken, niteliksiz ya da düşük nitelikli emek istihdam eden

<sup>13</sup> Birinci, Y., "Globalleşen Dünyada Emek Piyasası", İktisat Dergisi, Sayı:369, Temmuz 1997, s. 3.

<sup>14</sup> DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ( 1996-200 ), s.3.

<sup>15</sup> Şenatar, B., "Globalleşme ve Türkiye Ekonomisi", Dünyada ve Türkiye'de Son Gelişmeler Işığında Yeni Endüstri İlişkiler, Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları, s. 46.

<sup>16</sup> DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ( 1996-200 ), s.3.

<sup>17</sup> Çevre ülkeler, Kararları ve koşulları etkileme gücü olmayıp bunlara sadece boyun eğme durumunda kalan ülkeler takımındır( Kazgan, G., s.12).

<sup>18</sup> Kazgan, G., Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen... , s.72.

sanayiler gerilemektedir. Vaktiyle niteliksiz yada düşük nitelikli emek kullanarak üretim yapan sanayilerde, nitelikli emeği istihdam etme yoluna gitmektedirler. Bütün bu gelişmeler niteliksiz emeği hem reel gelir hem de istihdam kaybı ile karşı karşıya bırakmaktadır<sup>19</sup>.

ABD’de “piyasa ekonomisini kamu müdahalesinden arındırma (deregulation)” politikası ile başlayan<sup>20</sup> ve “Yeni Dünya Düzeni” olarak adlandırılan bu sistemin en önemli özelliği “rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin”, ekonomik sistem olarak kabul görmesidir. 1980’li yılların başından itibaren adım adım devreye giren serbest piyasa ekonomisi ile küreselleşme hareketinin ve rekabetin ilahlaştığı yeni dünya düzeni, sosyal boyuttan yoksun gelişme göstermektedir. Bu nedenle en zengin ülkelerde bile kaldırımlarda yaşayan insanlar ve işsizler giderek çoğalırken , gelişmekte olan ülkelerde sosyal ve ekonomik sorunlar daha ciddi boyutlara ulaşmıştır.<sup>21</sup>

Ekonomi tarihi incelendiğinde, 1929 Büyük Buhranına kadar, işsizlik, bir problem olarak görülmemiştir. Zira, bu dönemin hakim iktisat anlayışına (klasik iktisat) göre, ekonomi tam istihdam halinde olup, iradi işsizlik dışında bir işsizlik söz konusu değildir. Eğer tam istihdamdan uzaklaşma söz konusu olursa, ekonomi, kendiliğinden tam istihdamı sağlayabilecek dinamiklere sahiptir<sup>22</sup>. Birinci Dünya savaşı tüm etkisini sürdürürken, 1920’li yıllarda alman tedbirlerle bile, iflasların ve işsizliğin önüne geçilememiştir. 1929’iara gelindiğinde ise ABD’de başlayıp tüm dünyaya dalga dalga yayılan ekonomik gerileme, her yerde işsizliğin artmasına, üretim ve milli gelirdede gerilemeye yol açmıştır.

ABD’de ve başta İngiltere de olmak üzere tüm Avrupa’da işsizlik oranı %25’in üzerine çıkmıştır. ABD’de işsiz sayısı 12 milyonu aşmıştır<sup>23</sup>. Böyle bir gelişme ekonominin kendi kendini düzenleyebileceğini ileri süren teoriye olan güveni de sarsmıştır. Yani ücretler ile fiyatların tam esnek olduğu bir ekonomide tam istihdamın kendiliğinden sağlanacağını ileri süren neo-klasik iktisadi anlayışın sonunu getirmiştir. Bunun yerine ücret indirimlerinin işsizliği gidermede yararlı bir politika olamayacağını -çünkü bunun toplam talebi azaltacağını- iddia eden Keynes’in görüşleri hakim iktisat anlayışı olmaya başlamıştır<sup>24</sup>. Keynesci anlayışın II. Dünya Savaşı sonrası hızlı bir ekonomik kalkınma hamlesi başlatan sanayileşmiş batılı demokrasilerde tam istihdam açısından altın bir çağ yaşattığı,

<sup>19</sup> Çelebican, G., “ Küreselleşme ve Türkiye Üzerine Etkiler”, TÜHİS, İş Hukukunda Güncel Sorunlar Semineri ( 9-12 Aralık 1997 Bolu Turban Abant Oteli ), s. 69.

<sup>20</sup> Kazgan, G., Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen... , s. 64.

<sup>21</sup> Age, ss.71-72.

<sup>22</sup> Kazgan, G., İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi, Remzi Kitabevi, 6. Basım, İstanbul:1992, s. 206.

<sup>23</sup> Serin, V., Para Politikası (Tarihi-Teorik Gelişmeler ve Türkiye Uygulaması), Marmara Üniversitesi Yayını, Yayın No: 440, İstanbul:1987, s. 89.

<sup>24</sup> Savaş, V., İktisadın Tarihi, Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları: 10, İstanbul:1997, s. 640.

büyümenin ve buna bağlı olarak istihdam hacminin sürekli olarak arttığına, çalışanların durumunda genel bir iyileşmenin görüldüğüne işaret edilmektedir<sup>25</sup>. Ancak Keynesyen görüşler, batılı demokrasilerin özel koşullardaki efektif talep yetersizliğine bağlı işsizliğe nispi olarak çözüm getirdiyse de<sup>26</sup> 1960'lardan sonra talep fazlalığının neden olduğu problemlerle yani fiyatlar genel seviyesinde (FGS) yükselmelerle karşılaşmıştır. FGS'deki yükselmenin önüne geçebilmek için fiyat istikrarını sağlayıcı politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu politikalar FGS'ye istikrar kazandırırken tam istihdam hedefinden uzaklaşmaya ve işsizliğin artışına yol açmıştır. 1970'li yıllara gelindiğinde ise petrol bunalımından kaynaklanan durgunluk nedeniyle işsizliğin önüne geçilememiştir. O günden bu yana çeyrek yüz yıl geçmesine rağmen işsizlikte bir azalma görülmediği gibi, tam tersine artarak ve küreselleşerek sosyal politikanın tüm dünyanın en önemli sorunu haline gelmiştir<sup>27</sup>. İşte büyük buhrandan bu yana üç farklı dönemle karşılaşılmaktadır. Birinci dönem, büyük buhranla ortaya çıkan işsizlik ile başlayan ve II. Dünya Savaşıyla sonuçlanan 15 yıllık yavaş gelişme dönemidir. İkinci dönem, savaş sonrası başlayan ve çoğu ülkelerde tam istihdama yaklaşılan 20-25 yıllık bir hızlı gelişme dönemidir. Üçüncü dönem ise 1973'teki birinci petrol kriziyle başlayıp ikinci krizle (1979) ivme kazanan ve günümüze kadar da uzanan ikinci işsizlik felaketine doğru giden dönemdir<sup>28</sup>.

1973'teki birinci petrol fiyatlarındaki yükselişe paralel olarak hemen bütün sanayileşmiş ülkelerde, işsizlik oranları petrol fiyatlarına endekslenmişçesine yükselmeye başlamıştır. 1979'daki petrol fiyatı artışının ardından, 1980'lerin başında işsizlik oranlarındaki artış çok daha ciddi boyutlara ulaşmıştır. Öyle ki, 1983'teki işsizlik seviyesi, 1930'larda bile görülmemiş düzeylere ulaşmıştır. Önde gelen sanayileşmiş ülkelerde; İngiltere, Fransa, İtalya ve Kanada'da çalışma çağına olan nüfusun içinde her on kişiden hemen hemen 1'inin; Almanya, ABD ve Avustralya'da her 14 kişiden de 1 işsiz kalmıştır<sup>29</sup>.

"İkinci Dünya savaşı sonundan, 1980'lere kadar, hem merkez ülkeler<sup>30</sup> hem de çevre ülkeler de, devletin ekonomiye müdahalesi ve düzenlemeleri olağan sayılırken, 1980'le birlikte müdahalelerin aşırı yük getirmesi nedeniyle bu tür politikalar uzaklaşmaya başlanmıştır. Hele bir de "komünizm tehdidi" ortadan kalkınca, komünist rejim karşısında bir subop vazifesi gören "sosyal

<sup>25</sup> Kutal, G., "Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları", s.15 ; DPT, Dünya Çalışma Raporu 1, Ankara:1991, s. 54.

<sup>26</sup> Kazgan, G., İktisadi Düşünce... , ss. 220-221.

<sup>27</sup> Kutal, G., "Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları", s. 14.

<sup>28</sup> DPT, Dünya Çalışma Raporu 1, s. 51.

<sup>29</sup> Elliot, R., s. 471.

<sup>30</sup> Merkez ülkeler, sanayileşmiş-gelişmiş, bilgi çağına giren sermayesiyle, para birimi yoluyla dünya ekonomisine ilişkin kararlarda ABD ile birlikte etkili olan ülkeler takımındır ( Kazgan, G., s.12).

devlet" anlayışından uzaklaşmaya ve devleti küçültmeye yönelik politikalar, ekonominin insani boyutunun tümünden geri plana itilmesine yol açmıştır. Serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme adına milyonların işsiz kalması, açlık ve sefalet olağan bir bedel gibi görülmeye başlamıştır<sup>31</sup>.

"Altın çağ" olarak adlandırılan otuz yıllık koşullar, "gelişmiş ülkeler gibi, gelişmekte olan ülkelerde de büyümeye koşut biçimde istihdam artışıyla beraber emeğin artan katma-değerden iyi kötü bir pay almasına ve reel ücretlerin artış göstermesini sağladığı gibi aynı zamanda sendikal hareketlerin güçlenmesini, "sosyal refah" devleti anlayışının yayılmasını da getirmiştir. Bu değişim, 1970'li yıllarda sermaye gelirlerinin aleyhine, kriz içinde, işlemeye başlayınca, sermayeyi koruyucu önlemler güç ve hız kazandı. Bu ise, merkezde işsizliğin artması yolunda baskılar yarandı. Buna özelleştirilen kamu kuruluşlarından işçilerin atılmasının; üretim yapısının, kitlesel işçi çalıştıran demir-çelik, gemi tezgahları, dokuma-giyim gibi alanlardan, az sayıda vasıfsız işçiyle çok sayıda yüksek vasıflı işgücü çalıştıran finans kesimi, mikro-elektronik gibi alanlara kaymasının istihdama olumsuz etkisi eklenince 1980'li ve 1990'lı yıllarda işsizliğin arttığı, işsizlik baskısı altında reel ücretlerinde yerinde saydığı görülmektedir"<sup>32</sup>.

"Merkezdeki ülkelere yaşanan işsizlik, çevre ülkelere birkaç biçimde yansımakta ve oradaki ücretleri baskı altına almaktadır. Bir kere, kaçak işçi yada sığınma arayan göçmenler dışında, artık Merkez ülkelerinde çevre işçilerine talep yok; daha önce gelmiş olanlar da, ırkçılık yoluyla dışarı atılma tehdidi altına girmişlerdir. Ancak bundan öte baskılar var: Merkez daha emek-yoğun teknoloji içeren ve artık merkez için maliyeti yüksek olan sermaye malları yada daha emek-yoğun üretim aşamaları veya mallar için ucuz emek pazarı arıyor. Daha fazla dolaysız yatırım çekebilmek amacıyla Çevrede de, ücretlere bu nedenle baskı ortaya çıkmakta (Yani ücretler düşük olmalı ki, yabancı sermaye bu süreçte kendisini yeğlesin). Ayrıca dış ticaret rejiminin giderek serbestleştiği bir ortamda, ithal mallarıyla iç piyasada ve ihraç mallarıyla dış piyasalarda rekabet edebilmek açısından, Çevrenin elinde ucuz emekten başka bir araç yok hala. Aynı baskı Çevreye yatırım için gelen dolaysız yabancı yatırımcı için de geçerli. Tabii, nüfus artışından kaynaklanan ve her yıl çalışan nüfusa yeni milyonlar eklenen bir ortamda, ne olduğu bile tam saptanamayan işsizlik oranını sabit tutmak dahi büyük yatırım istemekte; varolan işsizler ise diz boyu ve ücretleri düşürme yolunda bir diğer baskı yaratmaktadır"<sup>33</sup>.

Dünyada yaşanan işsizlik krizinin boyutlarını görebilmek için, aşağıda OECD'ye üye ülkelere ait 1980 - 1998 dönemine işsizlik oranları verilmiştir.

(Tablo 1)

<sup>31</sup> Age, ss. 68-69.

<sup>32</sup> Kazgan, G., Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen... , s. 180.

<sup>33</sup> Age., s. 181.

Tablo görüldüğü gibi, sanayileşmesini tamamlamış ve bilgi toplumuna geçme hazırlığı içindeki yedi ülkede (G-7'ler) ortalama %7 düzeylerinde seyreden bir işsizlik ile karşı karşıyadırlar. Bu ülkeler içinde en yüksek işsizlik Fransa, Almanya, İtalya, ve Kanada'da görülmektedir. En düşük işsizlik ise Japonya (%3) ve ABD'de (%5) görülmektedir. OECD'ye üye, küçük yada gelişmekte olan ülkeler içinde en yüksek işsizlik İspanya (%22), Finlandiya (%16), Polonya (%12) ve Belçika'da (%12) görülürken, yedi gelişmiş ülke dışındaki ülkelerde (22 ülke) ortalama %8, OECD genelinde ise ortalama %7.5 düzeyinde işsizlik görülmektedir. 1980'lerden bu yana önde gelen sanayileşmiş ülkelerin işsizliğin önüne geçememelerinin sebebi olarak modern sanayi toplumundan, post-modern sanayi toplumuna geçişle birlikte istihdam deposu olan sanayiden vazgeçip teknoloji üreten ve ihraç eden ve hizmetler sektörüne ağırlık veren bir yapıya yönelmesi, hizmet sektörünün yüksek vasıflı elemanı gerekli kılmaması işgücü piyasasında nitelik uçurumuna yol açmıştır. Yeni yapılanmanın gerekli kıldığı yeni niteliklere sahip genç nüfusun azlığı ve artık kullanılmayan teknolojileri bilen eski jenerasyonun iş piyasasında kendilerine uygun iş bulamadıkları<sup>34</sup>, bu yüzden işsiz kaldıkları ve işsizlik oranının yükselmesine neden olmuşlardır.

Batılı gelişmiş ülkelerde, ikinci dünya savaşından 1970'lere kadar süren ve altın çağ olarak adlandırılan dönemdeki aşırı istihdamdan, aşırı işsizliğe doğru bir gidiş gözlenmektedir. Yani altın çağ olarak ifade edilen 1950-1970 döneminden sonra, özellikle 1973'ten bu yana OECD ülkelerinde ve dünyada her geçen gün artan bir işsizlik problemiyle karşılaşmıştır. 1980'lerde ise gelişmiş ülkelerin çoğu, özellikle Batı Avrupa, altın çağda düşünilemeyecek ölçüde yüksek bir işsizlik içine girmiştir. 1980'ler ve 90'lı yılların başında dünya yeniden yapılanmaya doğru giderken, OECD ülkelerinde hükümetler, serbest piyasa ilkelerine göre işleyen yeni bir ekonomik sistem kurmak istemişlerdir. Bu sistemin uygulanmasında, "kuralsızlaştırma" (deregulation), özelleştirme (privazation) ve devletin ekonomik anlamda küçültülmesine yönelik bir hareket başlatmıştır.<sup>35</sup> Bütün bu değişim ve yenileşme hareketleri işsizlikteki artış ivme kazandırmıştır. Bugün AB verilerine göre, birlik içerisinde 18 milyon işsiz varken, OECD verilerine göre üye ülkelerdeki işsiz sayısı 36 milyonu bulmuştur.<sup>36</sup> İşsizliğin küreselleşmesinde ve artışında çoğuna özgü gelişmeler vardır. Bunlar; emeğin maliyetinin (ücret ve ücret dışı ödemeler) verimlilikten daha hızlı artması, istihdamın, verimliliğin daha düşük olduğu hizmetler sektörüne kayması, kamu giderleri ve sosyal güvenlik harcamalarının milli gelirden daha çok pay alması,

<sup>34</sup> *Employment In Europe 1997*, s. 2.

<sup>35</sup> Ekin, N., *Küresel Bilgi Çağında...*, s. 211; Ekin, N., *Küreselleşme ve Gümrük Birliği...*, s. 98.

<sup>36</sup> OECD, *Economic Outlook*, No: 61, June 1997, s. 1 ; "İstihdam Zirvesi", *Güncel Avrupa*, S: 9-10, Kasım-Aralık 1997, s. 3.



endüstriyel üretim kapasitesinin düşmesi, anti enflasyonist politikaların başarısına paralel, ekonomilerin durgunluğa yönelmesidir<sup>37</sup>

Tablo 1. OECD Ülkelerinde İşsizlik

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
ABD	7.2	7.2	5.6	5.6	5.4	5.0	5.1
Japonya	2.0	2.6	2.1	3.1	3.3	3.2	3.1
Almanya	3.2	8.0	6.2	9.4	10.3	11.1	10.9
Fransa	6.2	10.2	8.9	11.5	12.4	12.6	12.2
İtalya	5.6	8.6	9.1	12.0	12.1	12.1	11.9
UK	5.3	11.0	5.8	8.1	7.4	6.1	5.6
Kanada	7.5	10.5	8.1	9.5	9.7	9.4	9.1
G7 Toplamı	5.3	7.2	5.6	6.8	6.9	6.7	6.6
Avustralya	6.0	8.1	7.0	8.6	8.5	8.4	8.2
Avusturya	1.6	4.2	4.7	5.9	6.2	6.4	6.2
Belçika	8.0	12.4	8.8	13.1	12.9	12.7	12.3
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	3.1	3.5	3.8	4.6
Danimarka	7.0	9.0	9.6	10.3	8.8	8.1	7.4
Finlandiya	4.7	5.0	3.5	17.2	16.3	14.7	13.7
Yunanistan	2.8	7.8	7.0	10.0	10.4	10.4	10.5
Macaristan	-	-	-	10.3	10.6	10.5	10.4
İzlanda	0.3	0.9	1.8	5.0	4.3	3.8	3.5
İrlanda	7.3	17	12.9	12.1	11.3	10.8	10.5
Kore	5.2	4.0	2.4	2.0	2.0	2.7	2.8
Lüksemburg	0.7	1.7	1.3	3.0	3.3	3.3	3.2
Meksika	4.7	4.4	2.7	6.3	5.5	4.5	4.2
Hollanda	4.0	9.2	6.0	7.1	6.7	6.2	5.6
Y. Zelanda	2.5	3.5	7.8	6.3	6.1	6.0	6.0
Norveç	1.7	2.6	5.2	5.4	4.9	4.5	4.2
Polonya	-	-	-	13.3	12.4	11.7	11.1
Portekiz	8.0	8.7	4.7	7.2	7.3	7.1	7.0
İspanya	11.5	21.5	16.3	23.2	22.7	22.1	21.2
İsveç	2.0	2.9	1.6	7.7	8.0	8.1	7.5
İsviçre	0.2	0.8	0.5	4.2	4.7	5.4	5.0
Türkiye	8.1	7.1	8.0	7.5	6.5	6.6	6.5
Küçük Ülke	6.3	8.7	6.6	9.2	8.7	8.5	8.2
OECD	5.6	7.6	5.9	7.6	7.5	7.3	7.1
AB	5.6	10.2	7.9	11.2	11.3	11.2	10.8

Kaynak: OECD, Economic Outlook, No: 61, June 1997 ; Elliot, R., F., Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Yayını:210, 1997, s.471

<sup>37</sup> DPT , Dünya Çalışma Raporu I, ss. 55-56.

## 2. Türkiye’de İşsizlik

İşsizlik, Türkiye’de dönemler boyunca önemli bir ulusal problem olarak varlığını sürdürmüş ve sürdürmektedir. ( Bakımız Ek 2 Türkiye’de İşsizlik -1923-1997-), Son 15 yıldır izlenen; devletin ekonomideki payını azaltmaya yönelik politikalar (özelleştirme gibi) sosyal devlet anlayışından uzaklaşmayla neticelenen politikalar, işsizlikle mücadelede ters sonuçlar vermiş ve sorunun daha da büyümesine yol açmıştır. Sorunun temelinde, nüfus artışındaki yükseklik, kırdan kente göçün büyük boyutlara da oluşu, sanayileşmenin hedeflenen düzeylerde gerçekleşmemesi, ekonomik büyümenin emek arzını massedememesi, istihdam sağlayacak yatırımların gerçekleştirilememesi gibi yapısal nedenler vardır.

Türkiye’de işsizlik ve istihdam incelenirken şu gelişmeler göz önünde bulundurulmalıdır<sup>1</sup>.

1-1950’li yılları takiben başlayan iç göç ve yurt dışından yurt içine göç hareketi,

2-1960’lı yıllarda yurt dışı göç olgusuyla planlı dönemin başlaması, ülkemizde istihdam sorunlarının yoğun bir şekilde tartışılmasına yol açmıştır.

3-1970’li yıllarda, tüm dünyada yaşanan petrol krizi, içerde ise ekonominin durgunluğu, dışarıya göçün durması, hatta gittikçe hızlanan yurda dönüş eğilimleri istihdam sorunlarını ağırlaştırmıştır.

4-1980’lerle birlikte takip edilmeye başlanan ve 1990’larda devam eden devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması yönündeki iktisat politikasının gereği olarak yapılan özelleştirmeler işsizlik sorununu ön plana çıkarmıştır.

Türkiye’de, İşsizlik düzeyi ve işsizlerin niteliklerine geçmeden önce, işgücü piyasasının genel yapısını incelemek üzere, aşağıda Tablo 2’de işgücü piyasasının yapısı, kent-kır ayırımına göre verilmiştir.

**Tablo 2. Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik ( Nisan 1998 ) (Bin)**

İşgücü Yapısı	Toplam	Kent	Kır
Toplam Nüfus	63.375	35.722	27.653
12 yaş ve üstü nüfus	47.711	27.313	20.393
İşgücü	22.681	10.881	11.800
İstihdam	21.230	9.803	11.427
İşgücüne katılma Oranı (%)	47.5	39.8	57.9
Eksik İstihdam	1.365	759	607
Eksik İstihdam Oranı (%)	6.0	7.0	5.1
İşsiz	1.451	1.078	373
İşsizlik Oranı (%)	6.4	9.9	3.2
İşsizlik + Eksik İstihdam	12.4	16.9	8.3

**Kaynak:** Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Ağustos - Eylül 1998.

<sup>1</sup> Ekin, N., İşsizlik Sigortası... , s. 12-13.

Nisan 1998 yılı verilerine göre 12 ve daha yukarı yaştaki toplam nüfusun (47.711 bin ) 22.681 bini işgücünü oluştururken, bunun 21.230 bini istihdam edilmektedir. Yani işgücünün 12 ve daha yukarı yaştaki nüfus içindeki oranı olan işgücüne katılma oranı Türkiye genelinde % 47.5'dur Bu oran kentlerde %39.8 iken, kırsalda %%57.9 düzeyindedir.

Nisan 1998'de, Türkiye'de işsiz sayısı ( 12 + yaş ) 1451 bin, işsizlik oranı ise %6.4'dür. İşsizlik oranı kentlerde %9.9'e yükselirken, kırsalda %3.2'ye düşmektedir. Görüldüğü gibi Türkiye genelinde, kentlerdeki işsizlik oranı, kırsal yerlerden daha yüksektir. İşsizliğin kentlerde yüksek olmasının önemli bir nedeni, kırsal kesimden kentlere olan göç hareketleridir.

Düşük katma değer ve düşük gelir biçiminde karşımıza çıkan eksik istihdam olgusu da, açık işsizlik oranına yakın düzeylerde seyretmektedir. Açık işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumdakilerin işgücünün, Toplam işgücü içindeki payı, Türkiye genelinde %12.4 iken kentlerde %16.9 ve kırsalda %8.3'dir.

Türkiye'de işsizliğin yaygın ve yüksek oranlarda olmasına rağmen, resmi rakamlarda düşük görünmesinin temel nedeni, işsizlerin sayımında esas alınan tanımdır. İşsizlerin sayımında esas alınan tanıma göre, referans dönemi içinde, istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, ücretli ya da ücretsiz aile işçisi olarak hiçbir işte 1 saat bile olsa çalışmamış ya da böyle bir iş bağlantısı olmayan) kişilerden, iş aramak için son 6 ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde iş başı yapabilecek durumda olan, 12 ve daha yukarı yaştaki kişileri işsiz olarak saymaktadır. Bu şartların tamamını üzerinde taşıyan kişi işsiz olarak kabul edilmektedir. Bu da işsizlerin sayısının olduğundan daha az çıkmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan, istihdam edilenlerin sayısını tespit ederken, 1 saat çalışma ölçütü istihdam rakamlarını olduğundan daha yüksek, işsizlerin sayısını da olduğundan daha az çıkmasına yol açmaktadır. Buna rağmen genç ve dinamik bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye'de işsizlik sorunu önemini korumaktadır. Resmi rakamların düşük, gayri resmi rakamların ise yüksek gösterdiği işsizlik rakamları daha çok tahminlere dayanmaktadır. İşsizlikle ilgili araştırma yapan kuruluşların işsizliğe çözüm üretmek yerine, işsizliği ölçmeye yönelmişlerdir<sup>2</sup>. Nitekim, Petrol İş Sendikası 1990-1996 dönemine ait işsizlikle ilgili yapmış olduğu bir çalışmada tahmini olarak işsiz sayısını hesaplamış ve yaklaşık 6 milyon işsiz olduğunu bulmuştur. Bu da toplam işgücünün Yaklaşık %30'una tekabül etmektedir<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Kutal, G., "İşsizliğin Yapısal Özellikleri", II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İİBK Yayınları: 276, Ankara:1992, s. 61 ; "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve İşsizlerin Yaş Gruplarına ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı", Mercek Dergisi, Nisan 1997, s. 62.

<sup>3</sup> Petrol- iş Sendikası, '95-'96 Petrol-iş Yıllığı, s.306.

Bir başka tahmine göre, Türkiye’de işsizlik oranları Avrupa Birliği’nin en az iki katı kadardır. Yani %20’lerin üzerindedir<sup>4</sup>.

Türkiye’deki işsizlerin özelliklerini incelendiğinde ise, şöyle bir tablo ile karşılaşılmaktadır.(tablo 3 ) Tablo 3’de görüldüğü gibi Nisan 1998 dönemi itibariyle 1451 bin işsiz vardır. İşsizlik oranı ise %6.4 düzeyindedir. Bu işsizlerin yaş gruplarına göre dağılımının incelenmesinde, Türkiye’de işsizlerin odağında, genç işsizlerin olduğu ortaya çıkmaktadır. DİE’nin Nisan 1998 dönemi hesaplamalarına göre, işsizlerin yarısından fazlası 25 yaşın altındaki gençler oluşturmaktadır. Bu gruptaki gençler Türkiye genelindeki işsizlerin %47.1’ni oluşturmaktadırlar. Toplam işsizlerin, %45.6’sı 15-24 yaş grubunda, %25.0’ı 25-34 yaş grubunda, %24.0’ı 35-54 yaş grubunda, geriye kalan %3.9’u ise 55 + yaş grubundadır.

Tablo 3. Türkiye’de İşsizlerin Özellikleri ( Nisan 1998 ) (Bin)

Özellik	Miktar	Yüzde
Toplam İşsiz	1451	6.4
12-14 yaş grubu	22	1.5
15-24 yaş grubu	661	45.6
25-34 yaş grubu	363	25.0
34-54 yaş grubu	348	24.0
55 + yaş grubu	56	3.9
Okur-Yazar Değil	47	3.2
Okur-Yazar	38	2.6
İlkokul mezunu	660	45.5
Orta Okul	166	11.4
Orta dengi meslek Okulu	3	0.2
Lise	324	22.3
Lise dengi meslek Okulu	116	8.0
Yüksek Okul veya Fakülte	95	6.5

Kaynak: Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Ağustos - Eylül 1998

Görüldüğü gibi işsizlikten en çok etkilenen grup gençlerdir. Gençler içerisinde ise, 15-24 yaş grubundaki gençler, işsizlikten en fazla etkilenen gruptur. Daha genel bir ifade ile işsizlerin %70.6’sı 15-34 yaş grubunda bulunmaktadır.

İşsizlerin eğitim durumuna göre dağılımı incelendiğinde, dikkati çeken özellik; işsizliğin ilkökul mezunlarında yoğunlaştığının görülmesidir. İşsizlerin %45.5’i ilkökul mezunudur. İkinci sırada, genel kültür veren liseler gelmektedir. Bunlar toplam işsizlerin %22.3’nü oluşturmaktadırlar. Buda işsizliğin en fazla mesleki becerisi olmayanlar arasında yaygın olduğunu göstermektedir. Buna karşılık, İşsizler arasında meslek okulları (%8.2 ) ile üniversite mezunlarının da (%6.5 ) bulunması üzerinde durulması gereken önemli bir özellik olmakla birlikte eğitim arttıkça işsizliğin azaldığı dikkati çekmektedir. Ancak, işsizlik ile eğitim arasında dersine bir ilişkinin( yada istihdam ile eğitim arasında doğrusal bir

<sup>4</sup> Ekin, N., Küreselleşme ve Gümrük Birliği... , s. 128.

ilişkinin ) olduğu görülmektedir. Türkiye’de işgücü arzının eğitim düzeyinin düşük olması, düşük nitelikli işgücü işsizliği problemini yaratmaktadır. O halde işgücünün niteliğini artıracak tedbirler hızla alınmalıdır<sup>5</sup>. Gerçekçi bir insan kaynakları planlamasının yapılmaması, mesleki ve teknik liselerin kapasitelerinin sınırlı olmasına<sup>6</sup> karşılık yüksek okul ve fakülte kontenjanlarının ihtiyaca göre değil, rasgele artırılması, altyapısı yeterince oluşturulmadan ve yeterli sayıda öğretim üyesi yetiştirilmeden yeni üniversitelerin açılmasının yanında, üniversitelerin iş dünyası ile olan ilişkisinin zayıf olması gibi faktörlerin bu sonuç (yüksek okul mezunlarının işsizliği) üzerinde etkili olduğu düşünülebilir. Ancak, bunlardan en önemlisi insan kaynakları planlamasının ciddi bir biçimde yapılmaması olduğu sonucuna varmak mümkündür<sup>7</sup>. Çünkü “Türkiye’de istihdam edilenlerin nitelik sorunlarının yanında, niteliksiz işgücü işsizliği ile yüksek öğrenim görmüş işgücünün de işsizliğinin söz konusu olması, buna karşılık gerek kamunun gerekse özel kesim işverenlerinin istenilen nitelikte işgücü bulamaması gibi sorunlar varlığı ve bir tarafta atıl işgücü, diğer tarafta istenilen nitelikte işgücü yetersizliği gibi sorunların tamamı insan gücü alanındaki plansızlıktan ileri gelmektedir”<sup>8</sup>.

Sonuç olarak, Türkiye’de işsizliğin, genç yaş grubunda yoğunlaştığı görülmektedir. İşsizlerin %70’nin 35 yaşın altında olması önemli bir üretim faktörü olan insan kaynağının israfı anlamına gelmektedir. Oysa Türkiye sahip olduğu bu genç insan gücünü kalkınma yarışında bir avantaja dönüştürebilir. Bunu yolu eğitimden geçmektedir. O halde mesleki eğitime ağırlık veren, sekiz yıllık eğitimin sonunda, gençlerini yönlendirebilecek, gerçekçi bir eğitim politikası ve geniş kapsamlı bir insan kaynakları planlaması ile istihdamı artırıcı bir ekonomi politikası izlenmesi gerekir<sup>9</sup>.

Türkiye gibi, işsizlik konusundaki verilerin çok belirsiz ve sınırlı olduğu bir ülkede, işsizliğin çok değişik türlerde ortaya çıkması, bazı işsizlik türlerinin ölçülmesinin güç olması, işsizlik sorununun hızlı bir yapı değişikliği içinde olması, özellikle işsizlik sigortasının bulunmaması, işsizliğin gerçek boyutlarının tespitini güçleştirmekte<sup>10</sup> ve işsizlerin sayısını tam olarak ortaya çıkarmayı zorluklaştırmaktadır. Batıda, endüstri toplumlarında kullanılan kavramlar,

<sup>5</sup> DPT, İşgücü Piyasası İstihdam ve İşsizlik , Yayın No: DPT: 2371- ÖİK: 437, ss. 26-27 ; TİSK, Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı, Şubat 1997, s. 63.

<sup>6</sup> DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 12.

<sup>7</sup> Kutal, G., “Türkiye’de İşsizliğin Yapısal Özellikleri”, ss. 63-64.

<sup>8</sup> DPT, İnsangücü, (Eğitim ve İnsangücü Alt Komisyon Raporu), Yayın No: DPT:2399- ÖİK: 460, s. 67.

<sup>9</sup> Kutal, G., “İşsizliğin Yapısal Özellikleri”, s. 66.

<sup>10</sup> Kutal, G., “Türkiye’de İşsizliğin Yapısal Özellikleri”, s. 61 ; “Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve İşsizlerin Yaş Gruplarına ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı”, Mercek Dergisi, Nisan 1997, s. 62.

Türkiye'deki işsizlik olgusunu açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü Türkiye'nin temel sorunu işsizlik sigortasının olmadığı bir emek piyasasında geniş tarım kesimiyle gittikçe artan marjinal sektörleriyle batıdaki aksine işsizliğin "çalışmanın" zıddı olan "çalışmama ve işsiz kalma" olarak ortaya çıkması değildir. İşsizlik "istihdamda işsizliğin" yani çalışırken işsiz olanların tespit edilmesi sorununa dönüşmektedir<sup>11</sup>. Bununla beraber genç ve dinamik bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye'de, işsizliğin en belirgin özelliği yapısalıdır. Dolayısıyla Türkiye'de üzerinde durulması ve çözüm aranması gereken işsizlik türü yapısal işsizlik ve eksik istihdamdır<sup>12</sup>. İşsizlik sigortasının bulunmadığı, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçisinin tarımsal istihdamda çoğunluğu oluşturduğu enformel istihdamın yaygın olduğu koşullarda açık işsizlik, işsizliğin tek başına göstergesi olmaktan uzaktır. Çünkü bireyin işsiz kaldığı dönemde işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı ile asgari bir gelir güvencesinin olmadığı bir toplumda "işsiz kalmak bir lüsktür." İşsiz kişi, bulduğu işin niteliğine, sağlayacağı gelirin ya da alacağı ücretin düzeyine bakmaksızın çalışmak zorundadır. Bu durum istihdamdaki nüfusun artmasına ve işsiz sayısının düşmesine yol açmaktadır. İşsizlik sorunu, açık işsiz olmayan, istihdam halinde gözüken ama iş arayan bir kitlenin varlığı şeklinde devam etmektedir. Bu nedenle, açık işsizlik, insan kaynağının kullanılmadığını gösteren bir ölçüt olarak yetersiz kaldığı kabul edilerek, açık işsizlik ve eksik istihdam kavramları birlikte kullanılmaktadır. İstihdamda olup da, iş arayanları ifade eden eksik istihdam ile açık işsizlerin toplamı, işsizlerin sayısı göstermesi bakımından anlamlıdır<sup>13</sup>. Aşağıda tablo 4'de açık işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumdaki işgücü oranları verilmiştir. Bu oranlar hesaplanırken, ilköğretimin sekiz yıla çıkması ile çalışma yaşının zorunlu olarak 15 yaş üstü olduğu düşünülerek, 15 + yaş grubundaki nüfus göz önüne alınarak oluşturulmuştur.

<sup>11</sup> Ekin, N., *İşsizlik Sigortası...*, s. 13.

<sup>12</sup> Kutal, G., "İşsizlik", *Sendikacılık Ansiklopedisi*.

<sup>13</sup> Schulze, N., "Türkiye'de işgücü Piyasası, İşsizlik ve İstihdam Politikaları", *İktisat 7.3 Dergisi*, S:364, Şubat 1997. s. 11.

Tablo 4. Türkiye’de İşsizlik ve Eksik istihdam Nedeniyle Atıl Durumdaki İşgücü (%) (15+ Yaş)

Yıllar	İşsizlik	Eksik istihdam(1)	İşsizlik + Eksik istihdam
Ekim 1980	15.4	-	15.4
Ekim 1985	11.7	-	11.7
Ekim 1988	8.4	6.6	15.0
Ekim 1989	8.7	5.5	14.2
Ekim 1990	7.4	7.2	14.6
Ekim 1991	8.3	6.5	14.8
Ekim 1992	8.0	7.4	15.4
Ekim 1993	8.0	7.3	15.3
Ekim 1994	7.9	8.8	16.7
Ekim 1995	6.3	6.1	12.4
Ekim 1996	5.8	6.3	12.1
Ekim 1997	6.8	6.1	12.9
Nisan 1998	6.4	6.0	12.4
1988-1998 Ort.	8.3	6.7	14.0

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950- 1995 ), Mart 1996, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar Ağustos- Eylül 1998.

(1) Ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışıyor olup, daha fazla çalışmak isteyenler ve mevcut işinden elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmediği gibi nedenlerle iş arayanları kapsamaktadır.

Tablo 1. 4’de görüldüğü gibi, 1988-1998 dönemi de, ortalama olarak açık işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumdaki işgücünün,, toplam işgücü içindeki payı %14.0’dır. Aynı dönem de ortalama işsizlik oranı %8.3 iken, eksik istihdam oranı % 6.7 düzeyindedir.

Genel bir sonuca varmak gerekirse, İşsizlik ve istihdam sorunu, Türkiye’nin sosyo ekonomik yapısının yanı sıra uygulanan makro ekonomik politikalara bağlı olarak ortaya çıkan bir sorundur. Bir taraftan nüfusun, istihdam imkânlarından daha hızlı artması, öbür taraftan, kırdan-kente göç olgusunun çok hızlı bir şekilde yaşanması (kentsel ekonominin talep ettiğiinden daha fazla göçün olması), kentlerde alt yapı yetersizliği, sanayi kesiminde yeterli istihdam imkanının yaratılmaması ve bunlara ek olarak sosyal devlet anlayışından uzaklaşmayı doğuran politikaların uygulamaya konulması sorunu daha da ağırlaştırmaktadır<sup>14</sup>.

### 3. İşsizlikle Mücadele Politikaları

İşsizlik küreselleşerek dünyanın ortak sorunu ve toplumları tehdit eden bir konuma gelmiştir. Bu yüzden, uluslararası kuruluşlar, işsizlikle mücadeleyi gündemlerinin ilk sırasına oturtmuşlardır. Örneğin AB, Haziran 1997’de Amsterdam’da toplanan zirvede, Avrupa Birliği Antlaşması’na istihdamla ilgili bir bölüm eklenmesinin ardından, işsizlikle mücadele konusunda ciddi bir ilerleme kaydedilebilmesi amacıyla, 40 yıllık AB tarihinde ilk kez, tek gündem

<sup>14</sup> DPT, İşgücü Piyasası İstihdam ve İşsizlik, s. 4.

maddesi "istihdam" olan bir zirveyi, 20-2i Kasım 1997 tarihlerinde Lüksemburg'da yapılmıştır<sup>15</sup>.

Yüksek bir istihdam düzeyine ulaşmak, işsizlik oranlarını arazi (friksiyonel) işsizlik, denilen sosyal devlet anlayışı içinde kabul edilebilir bir düzeye düşürmek hemen tüm ülkelerde iktisat politikalarının temel amaçlarından biridir. Gelişmiş ülkelerin büyük bir çoğunluğu istihdamla ilgili sorunların çözümünü sadece ekonomik gelişmeye bırakmayıp, istihdamla ilgili bağımsız politikalar geliştirmiş ve geliştirmektedirler. Bu ülkelerde, İşsizlik sorunu önce pasif politikalarla çözülmeye çalışılmıştır. Pasif politikalar, işsizlere iş, işverenlere de işçi bulma ile başlamış, mesleki eğitim yoluyla işgücünün eğitimi ve nihayet işsizliğin açtığı yarayı sarmak için onlara gelir sağlayıcı politikalar izlenmiştir. 20. yüzyılın son çeyreğinde ise aktif politikalar izlenmeye başlanmıştır<sup>16</sup>. Bu anlamda, G-7, AB, OECD, ve ILO gibi uluslararası kuruluşlar da sorunun çözümüne yönelik yeni politika arayışı içine girmişlerdir<sup>17</sup>. AB Komisyonu sorunun çözümü için hazırladığı raporda (white paper), işsizliğin azaltılmasında tüm topluluk kurumları ve üye ülkeler birlikte, ortak hareket etmek ve daha istihdam yoğun bir ekonomik büyüme için politikalar geliştirmeyi hedeflemiştir. İşsizlik sorununu çözümü için istikrarlı ve enflasyonist olmayan bir makro ekonomik büyümenin yanında, yeni işlerin yaratılmasını önleyen yapısal engellerin kaldırılması gerektiği üzerinde durulduktan sonra şu tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır:

- Yeni çalışma biçimlerinin ve iş organizasyonlarının geliştirilmesi ,
- Vergiler ve işverenlerin sosyal güvenlik katkılarının, istihdamı artırmak amacı ile gözden geçirilmesi,
- Eğitim sisteminin geliştirilmesi,
- Çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi
- Yeni iş yaratma potansiyeline sahip olan alanların araştırılması,
- Küçük ve orta boy işletmelerin geliştirilmesi ve desteklenmesine yönelik çabaların artırılması<sup>18</sup>.

AB Madrid Zirvesinde de ( 15-16 Aralık 1995 ) işsizliğe karşı, uzun vadeli programlar çerçevesinde, şu önlemlerin alınmasını öngörülmüştür.

1. İşsizler için eğitim programlarının güçlendirilmesi,
2. Çalışma hayatının düzenlenmesi ve çalışma saatleri ile ilgili olarak firma düzeyindeki stratejilerin yumuşatılması,

<sup>15</sup> AB İstihdam Zirvesi, İKV Dergisi, S:140, Ocak Nisan 1998, s.34.

<sup>16</sup> Kural, G., "İşgücü ve İstihdam", Sendikacılık Ansiklopedisi.

<sup>17</sup> Ekin, N., Küreselleşme ve Gümrük Birliği..., s. 3.

<sup>18</sup> TİSK, Avrupa Birliği'nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, No:14, ss. 26-27 ; Tuncay, A. C. "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapısı", Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri (Öludeniz-Fethiye: Mayıs 1997), s. 122.



3. Çalışma ile ilgili dolaylı maliyetlerin gelişiminin işsizliğin azaltılması hedefleri ile bağlantılı olarak sağlanması,
4. Mevcut ücret uygulamasının, emek yoğun istihdamı teşvik edecek olan verimlilik ile bağlantılı olarak muhafaza edilmesi,
5. Sosyal koruma sistemlerinin etkinliğinin, istihdamı olumsuz etkilemeyecek şekilde azami seviyeye çıkarılması,
6. İşsizleri korumayı amaçlayan pasif politikaların, iş yaratıcı aktif politikalara dönüştürülmesi, işveren ve iş arayan arasında bilgi akışını sağlayan mekanizmaların iyileştirilmesi,
7. Yerel istihdam girişimlerinin teşvik edilmesi<sup>19</sup>.

AB gibi, OECD de işsizliği önleyici politikaların üretilmesi konusunda çalışmalara başlayarak, 1993 yılında istihdam-işsizlik raporu hazırlamıştır. İşsizliğe çözüm üretmeye yönelik yapılan çalışmalarda, şu politikalar üzerinde durulmaktadır<sup>20</sup>.

**3.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanması:** "İstihdam artışının yeterli düzeye çıkarılması makro-ekonomik politikaların niteliği ile yakından ilişkilidir. Makro-ekonomik istikrarın sağlanması bir taraftan, istihdam yaratıcı ekonomik faaliyetlerin gelişimi açısından vazgeçilmez bir faktör iken, diğer taraftan sanayileşmenin sürdürülüp gelişmesini sağlayacak bir makro - ekonomik politikalar çerçevesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda kilit unsur yatırımların, özellikle de imalat sanayii yatırımlarının istikrarlı bir şekilde, nisbi olarak yüksek düzeylerde seyretmesi mümkün olacaktır"<sup>21</sup>. Ekonomik istikrar, sağlıklı ve istikrarlı bir ekonomik ortamın sağlanması, işsizliğin önüne geçilmesinde stratejik bir öneme sahiptir. Ekonomik istikrarın sağlanması derken, kamu sektöründe açıkların azaltılması, uzun dönemli reel faiz oranlarının düşürülmesi, tüketicilerin ve iş dünyasının önlerini görebilecekleri şartların oluşturulması, yatırımcıların, özellikle özel sektör yatırımcısının, yatırım yapabileceği ortamın hazırlanması ve enflasyonun kontrol altına alınması kastedilmektedir<sup>22</sup>.

Hızlı, istikrarlı ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme, orta vadede işsizliğin önemli ölçüde azaltılmasına yol açacaktır. Ancak, Ülkemizde uzun süredir devam eden kamu finansman dengesizliği nedeniyle ekonomik büyüme istikrarsız bir seyir izlemekte ve büyümede süreklilik sağlanamamaktadır.

<sup>19</sup> AB, "Madrid Zirvesi Sonuçları", İKV Bülteni, 15-30 Aralık 1995.

<sup>20</sup> TİSK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye, TİSK Yayını, Yayın No: 8, s. 9 ; "Avrupa'da İşsizlikle Mücadelede Yeni Yöntem Arayışları", İşveren Dergisi, C:XXXIV,S:11, Ağustos 1996.

<sup>21</sup> DPT, İşgücü Piyasası İstihdam ve İşsizlik, s.1.

<sup>22</sup> TİSK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye, s. 9.

Kamuda gelir-harcama dengesi sağlanmadan, yani harcamaların sağlam kaynaklara dayandırılmadan makro ekonomik istikrar sağlanması ve istihdam yaratılması mümkün değildir. Toplumca yaratılan kaynakların ekonominin verimliliğini önleyen aşırı büyümüş hantal kamu sistemince heba edilmesi sonucu kaynaklar yatırıma ve üretime dolayısıyla istihdama yönelmemektedir. Bir başka ifade ile son yıllara da üretim ekonomisi yerine (reel ekonomi) rant ekonomisi hakimiyeti işsizlik sorununu içinden çıkılmaz hale getirmiştir. Ekonomik istikrar ve işsizlik sorununun çözümü için böyle bir ekonomik anlayıştan uzaklaşılmalı ve reel ekonomiye dönülmelidir.

**3. 2. Rekabet Gücünün Artırılması:** Küreselleşme ve uluslararası ticaretin serbestleşmesi ile birlikte rekabet gücü, üretim ve verimliliğin artmasında, ve istihdamın artırılıp işsizliğin önüne geçilmesinde bir ön şartı haline gelmiştir.<sup>23</sup> Gerçekten de bir ülkede refah düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik birimlerinin ayakta kalabilmesi ve istihdamın artırılabilmesi, o ülkenin rekabet gücü ve rekabetteki üstünlüğüne bağlıdır.<sup>24</sup> Rekabet gücünün yükselmesi için, ürünlerde ve üretim süreçlerinde yeniliklerin ve teknolojik gelişme hızının artırılması büyük önem taşımaktadır. Rekabet gücü, yeniliklerin gerçekleştirilmesi ile doğru orantılıdır. Dolayısıyla yeni ürünlerin geliştirilmesi, mevcut ürünlerin iyileştirilip, yeni pazarlara yayılması ve yeni üretim süreçlerinin geliştirilip etkili biçimde uygulanmasını gerekli kılmaktadır.<sup>25</sup>

Rekabet ile işsizlik arasında kuvvetli ve tersine bir ilişki vardır. Rekabetin yoğun olarak yaşandığı piyasalarda yapılan araştırmalar göstermiştir ki, istihdam da buna bağlı olarak artmaktadır. Rekabet gücü yüksek olan ülkelerin iş yaratma kabiliyetleri daha yüksektir. ABD’de son 20 yıl içinde rekabet nedeniyle yılda ortalama %1,8 ve kümülatif olarak %43’lük yeni iş imkânı yaratılmıştır. AB’de aynı dönem içinde rekabet boyutunda kümülatif olarak %8’lik yeni iş yaratılmıştır.<sup>26</sup>

**3.3. Yeni İstihdam Türlerinin Teşviki ve Çalışma Sürelerinin Esnek Hale Getirilmesi:** Yeni istihdam türleri ile birlikte, esnek çalışmanın yaygınlaşmasının önemli bir sebebi, istihdamı teşvik ve işsizliği önleyici bir çözüm olarak görülmesidir. 1970’lerden bu yana işsizliğin yaygınlaşması, iktisadi durgunluğun hüküm sürmesi, bu dönemde istihdam sağlayacak yatırımların yapılmaması üzerine, yeni istihdam türlerinin teşviki ve çalışma sürelerinin esnek hale getirilmesi, istihdam arttıracak ve işsizliği azaltacak bir tedbir olarak

<sup>23</sup> TİSK, *Türkiye’nin Rekabet Gücü*, s. 6.

<sup>24</sup> Ekin, N. , *Küreselleşme ve Gümrük Birliği...*, s. 99.

<sup>25</sup> TÜSİAD, UNICE Rekabet Gücü Raporu: *Rekabet Gücü Yüksek Bir Avrupa İçin: Dünya Çapında Bir Performansa Doğru*, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD- T795, 4-178, s. 64.

<sup>26</sup> MESS, *Ekonomik Göstergeler Işığında Endüstri İlişkilerinde Durum*, 1994, s. 123.

değerlendirilmiş ve teşvik edilmiştir. Yeni istihdam türleri ile birlikte çalışma sürelerinde esneklik sağlanması, gelişmiş ülkelerde istihdamı teşvik ve işsizliği önleyici bir çözüm olarak görülmektedir<sup>27</sup>. “İş sürelerinin kısaltılmasının nedenleri arasında, özellikle iktisadi durgunluğun hüküm sürdüğü dönemlerde işçi çıkarmalarının önüne geçilerek işsizlik artışının engellemektir. Bir çok batılı gelişmiş ülkelerde yeni çalışma biçimleri ile birlikte iş sürelerindeki esnekliği, istihdamı teşvik edici nitelikte ve işsizliğe bir çözüm olarak görülmektedir. Tam gün çalışılan yeni çalışma yerleri açarak işsizliği önleme yerine, ekonomik bakımdan daha kolay ve mümkün olan çalışma sürelerinin kısaltılarak esnekleştirilmesi suretiyle işsizlikteki artışın önü kesilmeye çalışılmaktadır”<sup>28</sup>. Zira, iş sürelerinin kısaltılması ile, mevcut işi daha fazla işçi arasında paylaşmak, böylece de, fazla çalışma yapmaksızın daha fazla işçiye istihdam imkanı yaratılabilir<sup>29</sup>.

Kısmî süreli çalışma ve kısa süreli çalışma, istihdamda esnekliği sağlayan çalışma biçimleridir<sup>30</sup>.

“Kısmî süreli çalışma, işsizliği azaltmak ve istihdamı artırmak için sanayileşmiş batı ülkelerinin istihdam politikalarında önemli bir yere sahiptir. Hükümetler kısmî süreli çalışmayı, işsizliği azaltıp, istihdamı artıran bir araç olarak görmektedirler. Özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde, talebin daralması ve üretimin azalması halinde işçilerin çıkarılması yerine, Kısmî süreli çalışmaya geçilmesiyle işsizliğin önüne geçilmektedir. Böylece hükümetler işsizlik sigortası ödemekten de kurtulmuş olacaktırlar. Tam gün süreli çalışan işçiler de, işsiz kalmak yerine kısmî süreli çalışmayı tercih edeceklerdir”<sup>31</sup>.

<sup>27</sup>Ekonomi, M., “Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği”, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri (Flexibilitat Im Arbeitsleben), Çeşme Altın Yunus, 27-31 Ekim 1993, İzmir:1994, s.59 ; Ekonomi, M., “İş Hukukunda Esnekleşme Gereği”, Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler: Esneklik, Çimento Müstahsilleri İşveren Sendikası, s. 22 ; Tunçay C., “ Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esneklik”, Çimento Müstahsilleri İşveren Sendikası, s. 63 ; Yavuz, A., Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Ektisi, Filiz Kitabevi, İstanbul: 1995, ss. 41-42 ; TİSK, Çalışma Hayatında Esneklik, No: 10, s. 11.

<sup>28</sup> Eyrenci, Ö., “Türkiye’de Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi”, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, Çeşme Altın Yunus, 27-31 Ekim 1993, İzmir:1994, s. 164.

<sup>29</sup> Hueck, G., “Almanya’da Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesine Yönelik Çalışmalar”, Çeviren: Öner Eyrenci, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, s.106 ; Hueck, G., “Genel Görüşme”, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, s.190.

<sup>30</sup> Kutal, M., “Kısmî Süreli Çalışmanın Hukuki Esasları ve Sorunları”, Hukuki Esasları ve Sosyo - Ekonomik Yönleriyle Kısmî Çalışma Paneli , Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Ankara: 1991 , s. 60 ; Kutal, M. “İstihdam Politikasının Bir Aracı: Kısa Süreli Çalıştırma”, Mercek Dergisi, Nisan 1997, s. 28.

<sup>31</sup> Yavuz, A., Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Ektisi, Filiz Kitabevi, İstanbul: 1995, ss. 41-42.

Kısmî süreli istihdamla, tam gün süreli çalışan bir işçinin yaptığı işi, birden fazla kısmî süreli (part-time) çalışanın yapmasının istihdam artışına yol açacağı genel olarak kabul edilmektedir. Ancak, kısmî süreli çalışmanın bütün işsizlik türleri için etkili olacağına şüphe ile bakılmaktadır. Ekonomik durgunluk ve konjonktürel dalgalanmalardan meydana gelen arazi işsizliği, kısmî süreli çalışmalarla geçiştirmek mümkündür. Fakat ekonomideki yapısal işsizliğin azaltılmasında pek etkili olmayacağı, Ancak işsizlikle mücadelede alınması gereken önlemlerden birinin de kısmî süreli çalışmayı mümkün kılacak düzenlemelerin yapılmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır<sup>32</sup>.

Kısmî süreli çalışma, süreklilik arz eden bir çalışmadır. Üç ögesi vardır:

Normal çalışma süresinin altında yapılan bir çalışmadır. Yani işçi kısmî süreli çalışmada normal süreli çalışmaya göre, belirgin bir biçimde daha kısa bir süre çalışmaktadır.

Düzenli ve sürekli bir çalışma biçimidir.

İsteğe bağlıdır (gönüllüdür). Buna karşılık kısa süreli çalışma işçinin isteğine bağlı değildir. Bir zorunlulukta doğmuştur, işçi bunu kabul etmek zorunda kalmıştır<sup>33</sup>.

Kısmî süreli çalışmanın bazı özel uygulama türlerini şöyle sıralayabiliriz.

a. İş paylaşımı, tamgün süreli bir işin iki veya daha fazla kısmî süreli çalışan tarafından paylaşılarak yapılmasıdır. İş paylaşımı ile taraflar arasında iş ve çalışma süresi bölündüğü gibi, alman ücret, ikramiye ve yan ödemeler de paylaşılmaktadır.

İş paylaşımı dört değişik türde görülmektedir. Bunlar: Bölünmüş gün, bölünmüş hafta, değişimli hafta ve sabit olmayan (esnek) takvim şeklinde sıralanmaktadır.<sup>34</sup>

Bölünmüş günde işçiler bir çalışma gününü ikiye bölerek çalışırken, bölünmüş hafta da ise bir çalışma haftası ikiye bölünmektedir. Bölünmüş günün/haftanın ilk yarısında bir işçi ikinci yarısında diğer işçi çalışmaktadır.

Değişimli hafta modelinde ise, çalışanlar dönüşümlü olarak birer hafta çalışmaktadırlar.

Sabit olmayan takvim modelinden daha esnek bir çalışma modeli olup, işletmenin durumuna ve çalışanların şahsi ihtiyaçlarına göre çalışma süreleri belirlenmekte ve paylaşılmaktadır.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Kutal, M., "Kısmî Süreli Çalışmanın Hukuki Esasları ve Sorunları", s. 66 ; Kutal, M., "Kısmî Süreli Çalışma", *II. İstihdam Haftası Tebliğleri*, İİBK Yayınları: 276, Ankara: 1992, s. 59.

<sup>33</sup> Kutal, M., "Kısmî Süreli Çalışma", s. 56 ; Yavuz, A., ss.38-39 ; TİSK, *Çalışma Hayatında Esneklik*, s. 27 ; Tuncay C., "Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esneklik", s. 69.

<sup>34</sup> Yavuz, A., s. 51.

<sup>35</sup> Age, s. 51.

b. Evde Çalışma, Bir sözleşme gereğince yapılacak olan işin, işçinin seçtiği bir yerde (genellikle evinde de) işverenin denetimi altında bulunmaksızın yapılmasıdır. Avrupa Birliği Konseyi hazırlamış olduğu bir raporda evde çalışmayı tanımlarken üç unsura dayandırmıştır. Bunlar:

1. İşçinin çalışma yerinin işyerinin dışında, genellikle evinde olması
2. İşverene bağlı olarak bir ücret karşılığı çalışması
3. İşçinin ürettiği mallar için ayrı bir mal piyasasına sahip olmamasıdır.

Evde çalışmada işçinin üzerinde çalışma yapacağı ara mamüller ve gerekli malzemeler işçiye verilmekte ve işverenden aldığı talimata göre işini evde yapmaktadır. Bu çalışma, zaman esasına göre değil, parça başına göre yapılmaktadır<sup>36</sup>.

c. Uzakta çalışma (tele-Çalışma), bilgisayar ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin sunduğu imkanlarla işletme merkezi (fabrika) dışında (ev veya başka bir yerde) işlerin yapılmasıdır. Bir başka ifade ile, işletme merkezi dışında bir yerde bilgisayar ve haberleşme ağı ile işletmeye bağlantı kurulan, işçinin işyerine bağımlılığının ve işverenin denetiminin az olduğu bir çalışma şeklidir.<sup>37</sup> Bu tür çalışma işçiye zamanını serbestçe planlamasına, işe gidiş-gelişte zaman ve giderlerde tasarruf sağlanmasına, işyeri kirası, elektrik, su vs. giderlerinde tasarruf sağlanmasına yol açtığı gibi çalışanların ailelerine daha çok zaman ayırmalarına imkan vermektedir<sup>38</sup>.

d. Çağrı üzerine Çalışma, işveren ve işletmelere esneklik sağlayarak, işletmenin talep değişikliklerine uyumunu sağlamaktadır. Bu tür çalışma, önceden yapılan hizmet akdi gereğince, işçinin işveren tarafından çağrıldığında işyerine gelerek çalışmasıdır<sup>39</sup>.

e. Sıkıştırılmış çalışma haftası, toplam hatalık iş süresinin 5-6 işgününe değil, daha az sayıda (3-4) işgününe sıkıştırılmak suretiyle uygulanmasıdır. Bu çalışma şeklinde, mevcut haftalık çalışma süresi azaltılmamakta, daha az güne yoğunlaştırılmaktadır<sup>40</sup>.

f. Kayan iş süresi, İşçilerin günlük çalışma süresi aynı kalmak şartıyla işe başlama ve işi bırakma zamanını ve belirli bir zaman dilimi (hafta, ay) içinde ortalama günlük çalışma süresini aşmamak kaydıyla günlük çalışma süresini kendisinin belirleyebildiği bir çalışma modelidir<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Age, s. 58.

<sup>37</sup> Age, s. 64.

<sup>38</sup> Tuncay, A. Can, s. 72.

<sup>39</sup> Yavuz, s. 68 ; Tuncay, s. 71.

<sup>40</sup> Tuncay, s. 66 ; Yavuz, s. 70.

<sup>41</sup> Tuncay, s. 63.

Kayan iş süresinin basit ve nitelikli iş süresi olmak üzere iki modeli vardır: Basit kayan iş süresinde, işçinin günlük iş süresi kesin olarak belirlenmiştir. İşçinin işe başlama ve işi bitirme zamanını kendisi belirlemektedir. Nitelikli kayan iş süresinde ise, işçi sadece işe başlama ve işi bitirme zamanını değil günlük çalışma süresinin uzunluğunu da belirleyebilme hakkına sahiptir. Günlük çekirdek süre burada da muhafaza edilmekle birlikte günlük çalışma fazlası yada eksikliğini başka bir zaman dilimi içerisinde da az yada daha fazla çalışmak suretiyle dekletirme imkanına sahiptir. Böylece fazla çalıştığı süreyi serbest zaman olarak kullanabilmektedir<sup>42</sup>.

Kısa süreli çalışma ise kısmî süreli çalışmadan farklıdır. Kısa süreli çalışma ekonomik, konjonktürel bir bunalım nedeniyle işyerindeki üretimin kısılmasına paralel olarak çalışma sürelerinin de kısılmasıdır. Kısmî süreli çalışmanın istihdam politikası açısından önemi, mevcut işleri daha çok insan arasında paylaşmak suretiyle daha çok kimseye iş imkânı vermesidir<sup>43</sup>.

Kısa süreli çalışma, ekonomik ya da yapısal nedenlerle işgücü talebinin azalması yüzünden işçilerin bir kısmının normal haftalık çalışma süresinden belirgin biçimde daha az çalıştırılması ya da bir süre hiç çalıştırılmamasıdır. Bu tip çalıştırma/çalışma işverenin ya da işçinin isteğinden, tarafların iradelerinden değil, ekonomik nedenlerin zorunlu kıldığı bir çalışma biçimidir. Batıda bir yandan işsizlikle savaş ve işsizlik sigortasının yükünü hafifletme çarelerinin aranması kısa süreli çalışmayı gündeme getirmiştir. Kısa süreli çalıştırma, mevcut işlerin daha çok işçi arasında paylaşılmasıyla işçinin işini korumasına yol açarken işsizliği, tüm işçiler arasında paylaşmaktadır<sup>44</sup>.

“AB ülkelerinde kısa süreli çalışmayı düzenleyen girişimlerin asıl amacı, geçici kriz dönemlerinde hem işletmeleri, hem de işçileri korumaktır. Böylece bir taraftan küreselleşen dünyada, işverenlerin rekabet gücünü korurken, diğer taraftan işsizlikle savaşmak, işsizlik sigortasının yükünü hafifletmektir”<sup>45</sup>.

**3.4. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İzlenmesi:** Gelişmiş ülkelerde işsizlik sorunu karşısında gündeme gelen ilk uygulama istihdamı arttırmaya yönelik politikalar yerine, işsizliği onarmayı amaçlayan politika ve uygulamalar (pasif politika ve uygulamalar) olmuştur. Gerçekten de, pasif istihdam politikaları erken ve yaygın bir biçimde gelişmişken (20 yüzyılın başı)<sup>46</sup>, aktif istihdam politikalarının gelişmesi oldukça yenidir.

<sup>42</sup> Age s. 64.

<sup>43</sup> Kutal, M., “Kısmî Süreli Çalışma”, s.58.

<sup>44</sup> Kutal, M., “İstihdam Politikasının Bir Aracı: Kısa Süreli Çalıştırma”, ss. 29-30.

<sup>45</sup> Agm, s.31.

<sup>46</sup> Koray, M., “Günümüzde İşgücü piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam politikaları”, II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İİBK Yayınları: 276, Ankara:1992, s. 91.

Dar anlamda, pasif istihdam politikaları, işsizlik sorunu karşısında, bunun sonuçlarını (işsizliğin neden olduğu yaraları) onarınayı, amaçlayan ve işsizlere bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler olup, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımını kapsamaktadır<sup>47</sup>. Geniş anlamda ise bir yandan iş piyasasının şeffaflaştırılması ile, işsizlere iş, işçi arayanlara uygun niteliklere sahip işçileri bularak işe yerleştirme (plasman), mesleki eğitim yoluyla işsizlere beceri kazandırmayı amaçlayan politikalar<sup>48</sup>.

Aktif işgücü piyasası politikaları, genel olarak işsizlerin iş bulmasının zorluklarını gidermeyi ve işgücü piyasasının fonksiyonlarını geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Aktif emek piyasası önlemleri, genelde devletin işsizlik sorununun çözümüne aktif bir biçimde katılarak, istihdam yaratıcı politikalar izlemesi ve çeşitli önlemlerle istihdam artışını teşvik etmesi anlamına gelir. Aktif istihdam politikaları, işsizliği azaltmayı hedefleyen politikalar olup, bir çok önlem ve uygulamaları içermektedir<sup>49</sup>. Aktif emek piyasası önlemleri arasında, devletin emek piyasasına işgücünün vasıf seviyesini yükseltici çeşitli düzeydeki eğitim hizmetlerini üstlenmesi yanında, işsizlere ve gençlere iş deneyimi kazandıracak programların uygulanması ve işyerlerinin mali bakımdan desteklenmesi de yer almaktadır. Bu anlamda, işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde istihdamı teşvik etmek üzere, küçük ve orta boy işletmelere, istihdam ettikleri her yeni işçi için devlet bütçesinden yardımlar yapmakta, bazı hallerde bizzat veya yerel yönetimler aracılığı ile iş yaratma programları uygulanmaktadır<sup>50</sup>.

AB Komisyonu da, yüksek işsizlik oranının düşürülmesi için işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi pasif politikalar yerine mesleki eğitim, yeniden eğitim, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi şeklinde aktif işgücü piyasası politikalarının üzerinde durmaktadır. İşsizlik sigortası, aile yardımları gibi sosyal yardımlar bireyleri işsiz olarak kalmaya teşvik ettiğinden bu tür düzenlemelerin gözden geçirilmesi öngörülmektedir. Bu husus, sadece sosyal güvenlik harcamalarının kontrol altına alınması bakımından değil, aynı zamanda insan gücü potansiyelindeki kayıpların önlenmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu tür yardımların azaltılarak daha fazla çaba ve kaynağın bireylerin işgücü piyasasında aktif olmalarının ya da gelir getiren faaliyetlerde bulunmalarının teşvikine yönlendirilmesi gerektiği fikri benimsenmektedir<sup>51</sup>. Komisyonun

<sup>47</sup> Agm, s. 91.

<sup>48</sup> Kutal, G., "Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri.", Sebahaddin Zaim'e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası:İstanbul: 1996, ss. 35-36.

<sup>49</sup> Koray, M., s. 94.

<sup>50</sup> Kutal, G., "Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri", ss. 35-36 ; Koray, M., s. 94.

<sup>51</sup> TİSK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye, s. 19.

işsizliğe çare bulunması ve yeni iş imkanlarının yaratılması konusunda 5. 6. 1996 tarihli, "İstihdamın Canlandırılması İçin Güven Paketi" adı verilen ve 21. 6. 1996 tarihinde Floransa'daki toplantıda sunulan bildiriye, yeni iş imkanları için ekonomik büyümenin şart olduğu ancak, güçlü bir büyüme için ise işsizliğe karşı savaş açılması gerektiği ileri sürülmüştür. İş yaratılmasını engelleyen ve haksız kazançlara yol açan kamu yardımlarının kesilmesi, işsizliğin telafisine yönelik pasif harcamalar yerine, iş alanları yaratmaya yönelik aktif önlemlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır<sup>52</sup>.

**3.5. İşgücünün Nitelik Düzeyinin Yükseltilmesi:** (Bilgi patlaması ile birlikte bazı meslekler ortadan kalkarken, bazları da sürekli eğitim almayı gerektirmektedir. Artık başlangıçta öğrenildiği biçimiyle yaşam boyu değişmeden süren hiç bir meslek kalmamıştır. Bu nedenle, bireyleri yetiştirirken, onların çağdaş gelişmeleri yakından izleyip kendi yaşamlarında gerekli uygulamaları yapabilmeleri kolaylaştıracak bil, tutum, ve becerilerle donatılmaları gerekmektedir. Bu yeterliliklerin başlıcaları : Uyum sağlama, iletişim kurma, doğru bilgiye ulaşma, karar verme, sorumluluk alma, yaratıcılık gösterme, işbirliği yapma, sorun çözme, karmaşık sistemleri algılama ve kendini geliştirmedir. Tüm çalışma alanları için geçerli olan bu yeterliliklere sahip olmayan bireylerin bilgi toplumunun gereklerini yerine getirebilmeleri yerine getirebilmeleri olanaklı değildir.

Gelişmiş ülkelerde bile doyum notasına ulaşan işgücü piyasalarında, gelişme sağlayacak projelerin başında, işgücüne yeni üretim tekniklerinin ve yeni teknolojilerin gerekli kıldığı, yeni nitelikler kazandırmak gelmektedir. Mal ve hizmet üretimi teknolojisindeki hızlı değişimlere uyum sağlayabilecek şekilde işgücü yetiştirmek için her türlü eğitime büyük önem verilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır<sup>53</sup>. "OECD, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesini, istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması bakımından önemli görmektedir. Sadece iyi eğitilmiş ve yüksek uyum kabiliyetine sahip işgücü, teknolojik ilerlemenin beraberinde getirdiği yeni istihdam fırsatlarını değerlendirebilecektir. Bu nedenle OECD; temel eğitimin niteliğinin geliştirilmesini, mesleki eğitime ağırlık verilmesini, okul eğitimi ile işyeri eğitimi arasında iyi bir bağlantı kurulmasını, yetişkinlere sağlanacak eğitimin çalışanların ve işverenlerin ihtiyaçlarına daha iyi hedeflenmesini ve yeniden eğitim imkânlarının artırılmasına önermektedir"<sup>54</sup>. AB'de "Kronikleşen uzun süreli işsizlikle mücadele için, firmalar düzeyinde yeni iş organizasyonlarına gidilmeli, çalışma hayatı, öğrenim ve iş başında eğitim arasındaki üçlü ilişkiye önem verilmesi üzerinde durulmaktadır"<sup>55</sup>. Öğrenim ve

<sup>52</sup> Tuncay, A. C., "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapısı", s. 127.

<sup>53</sup> DPT, İstihdam, Yayın No: DPT:2170 - ÖİK: 341, s.12.

<sup>54</sup> TİSK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye, s. 20.

<sup>55</sup> Tuncay, A. C., "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapısı", s. 127.



mesleki eğitim istihdam sorununu çözümünde anahtar role sahiptir. İşgücü piyasası, artık “nitelikli ve bilgili işgücü piyasası”na dönüşmektedir. Burada önemli olan, günümüz gençlerini, işsizlerini ve çalışanlarını yarının ihtiyaçlarına, teknolojilerine adapte edebilecek duruma getirecek eğitim ve öğretimi kavuşturmadır.<sup>56</sup> Avrupa Birliği’nin gelecekteki sosyal politikasının ana hedeflerini ve eylem planını belirleyen “Beyaz Kitap”, istihdamda, önceliğin eğitim ve mesleki eğitim sistemine verilmesi gerektiğine işaret etmekte ve eğitimin, ekonomik büyüme, rekabet gücünün artırılması ve istihdam düzeyinin yükseltilmesinde (işsizliğin azaltılmasında) önemli rol oynadığı vurgulanmaktadır. Eğitim, etkin işgücü piyasası politikalarının bir aracı olup, işgücünün ihtiyacı olan mesleki yeteneklerin edinilmesinde, gençlerin işgücü piyasasına girişini ve daha kolay iş bulmalarını kolaylaştıran bir faktördür.<sup>57</sup> Üretim teknolojileri, insan emeğinin çalışma hayatında önemini azalttığı gerekçesiyle bazı endişelere neden olduysa da, kısa zaman içerisinde kendi insan gücünü istemlerini yaratarak uygun nitelikleri kazanan kişilerin istihdam şartlarını artırmaktadır. Eğitim kurumlarından beklenen, yeni teknolojileri yaratıcı biçimde kullanabilecek insanları yetiştirmektir. Eğitim kurumlarını bu tür insan yetiştirebilecek bir yapıya kavuşturmak gerekir.<sup>58</sup> Zira, işgücünün uyum yeteneğinin geliştirilebilmesi mesleki ve teknik eğitimin sağlığına bağlıdır. Bu nedenle, bir çok ülkede teknolojik devrimlerin ortaya çıkardığı oluşumları dikkate alan bir mesleki ve teknik eğitim sistemi kurmak için çalışmalar yapılmaktadır.<sup>59</sup> Diğer taraftan geçmişte geri kalmış ülkelere işçi transfer eden sanayileşmiş ülkeler artık sermaye ihracı yoluyla işgücünün ucuz ve nitelikli olduğu ülkelere yatırım yapmaktadır. Dolayısıyla mesleki ve teknik eğitim veren kurumlarda yalnızca ulusal koşulları gözeterek dar ölçekli beceri eğitimi yerine, dünyadaki gelişmeleri yakından izlemeyi kolaylaştıracak teknik bir formasyonun kazandırılması ön planda tutulmalıdır.<sup>60</sup>

“Günümüzde rekabet üstünlüğü, Çalışanların, teknolojik yeniliklere paralel olarak, bilgi ve beceri düzeyini yükseltmekle sağlanmakta, böylece eğitim ve eğitilmiş işgücü ülkelerarası stratejik bir önem kazanmaktadır. Yeni bilgi ve teknolojilerin artan bir hızla geliştiği dünyamızda bu hızlı gidişe ayak uydurabilecek eğitim düzeyi ve niteliğine sahip insan gücünün yetiştirilmesi kadar bu işgücünün zaman içinde değişen ve gelişen teknolojilere ve yeni istihdam

<sup>56</sup> Agm, s.128.

<sup>57</sup> TİSK, Avrupa Birliği’nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, ss. 13-14.

<sup>58</sup> TÜSİAD, Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Yeniden Yapılandırılması, Şubat 1999, (Yayın no. TÜSİAD-T/99-2/252), s.26.

<sup>59</sup> Age, s.30.

<sup>60</sup> Age, s. 35.

imkanlarına uyum sağlayacak şekilde yeniden eğitilmesi de önemlidir<sup>61</sup>. Burada önemli olan bugünün gençlerini, işsizlerini ve çalışanlarını, yarının ihtiyaçlarına, teknolojilerine adapte edebilecek duruma getirecek öğretim ve eğitime kavuşturmadır. Teknoloji yenilenirken, işgücü bu günkü bilgi ve eğitime çalışmaya devam ederse işgücünün önemli bir kısmının işe yaramaz hale gelecektir. O nedenle aktif ve pasif işgücü devamlı eğitime tabi tutulmalı ve bunun için insan kaynaklarına, yeni eğitim ve öğretim tekniklerine yatırım yapılmalıdır. Çalışanların işsiz kalmaması, işsizlerin de iş bulabilmeleri için sürekli bilgi ve eğitim düzeylerini yükseltmeleri gerekmektedir<sup>62</sup>. AB'nin 20-21 Kasım 1997 tarihinde yapmış olduğum "İstihdam zirvesi"nde işsizliğin çözümü için önerdiği eylemlerden biri olan mesleki yaşama giriş imkanlarının iyileştirilmesi ile, işgücü piyasasının gereksinimlerini karşılayacak nitelikler kazanmadan erken ayrılanların, gençlerin, mesleki yaşama geçişlerini kolaylaştırıcı önlemlerin alınması önerilmektedir. Bu kapsamda eğitim ve öğretim sistemlerinin kalitesinin iyileştirilmesi, gençlerin, teknolojik ve ekonomik değişimlere uyum kapasitelerinin ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde, niteliklerinin artırılması ve özellikle çıraklık eğitiminin geliştirilmesi benimsenmiştir<sup>63</sup>.

Türkiye'de işsizliğin, en fazla mesleki becerisi olmayanlar arasında yaygın olması nedeniyle işsizliğin azaltılması ve nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanabilmesi için, nitelsiz işgücünün eğitim yoluyla nitelikli hale getirilmesi, mevcutların da gelişen teknolojiye paralel olarak yeniden eğitimlerinin sağlanması işsizliği önleyecektir<sup>64</sup>.

**3.6. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ'lerin) Geliştirilmesi ve Teşviki:** Yeni istihdam imkânları, yeni işyerlerinin yaratılmasına bağlıdır. Yeni işyerlerini hayata geçirecek olanlar ise girişimcilerdir. Girişimci özelliğine sahip, orta ve küçük boy İşletme sahiplerinin çeşitli yollarla desteklenmeleri istihdamı olumlu yönde etkileyecektir. Çünkü bu işletmeler, tam gün çalışılan yeni çalışma imkânı sunarak, işsizliğe karşı kökten ve kalıcı çözüm potansiyeli taşıdıklarından, en kesin çözüm aracı olarak görülmektedir.

Beyaz Kitap'ta belirtildiği üzere, son yıllarda, Avrupa'da ekonomik büyüme, yatırım hacmi ve rekabet gücü gerilerken, işsizlik sürekli artmıştır. Beyaz kitap, bu olumsuz şartların nasıl giderileceğine yönelik çözüm önerilerini sıralarken, küçük ve orta boy işletmeleri ön plana çıkarmaktadır. Yeni iş imkânları, yeni çalışma modelleri yaratılmasında, küçük ve orta boy işletmelerden yararlanılmasını ve bunların rekabet gücünün artırılmasını önererek, bu

<sup>61</sup> DPT, *İnsangücü*, s. 6.

<sup>62</sup> Tuncay, A. C., "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapısı", s. 128-129.

<sup>63</sup> AB İstihdam Zirvesi (20-21 Kasım 1997), *İKV Dergisi*, S:140, Ocak- Nisan 1998, s. 37.

<sup>64</sup> DPT, *İnsangücü*, s. 10.

işletmelerin bünyesinde, yeni iş imkânları yaratılması üzerinde durmuştur. Ayrıca mesleki eğitimin geliştirilmesinde küçük ve orta boy işletmeler en önemli araç olarak görülmektedir<sup>65</sup>.

AB, kural olarak devlet yardımları ve teşviklerine, rekabeti bozucu unsur gözüyle bakmaktadır. (Roma antlaşması md. 92.) Buna rağmen komisyon, küçük ve orta boy işletmelerin ekonomik büyümede, istihdam yaratmada oynadıkları önemli rolü ve onların hem ulusal hem de topluluk düzeyinde etkili rekabet sürdürmeye, bölgelerin toplumsal ve ekonomik yönden dengeli kalkınmasında yaptığı tartışmasız katkıları göz önünde bulundurarak bu tür yardımlara izin vermektedir. Özellikle de işsizliğin iyice kronikleştiği ve kamu harcamaları yoluyla istihdam yaratacak ekonomi politikalarının gözden düştüğü Avrupa'da KOBİ destekleri ile istihdam yaratmak genel kabul gören bir politika seçeneği haline gelmiştir.

Küçük ve orta boy işletmelerin potansiyel olarak dinamik bir istihdam ve refah artışı kaynağı olmalarına karşın, bu işletmelerin özellikle başlangıç yıllarında daha zayıf ve başarısızlığa daha açık oldukları da bilinmelidir. Küçük ve orta boy işletmelerin ortalama %50'si kuruluşlarını izleyen ilk beş yıl içinde kapanmaktadır. Bu İşletmelerin zayıf ve hassas yönlerini telafi edecek bir destek verilebilirse, iş yaratılmasına katkı sağlayacaktır.

Küçük ve orta boy işletmelerin görece zayıflığı ve hassas konumlarını beş konumda görülmektedir<sup>66</sup>.

1. Hukuki ve idari ortam ile vergi ortamının gittikçe daha fazla karmaşık hale gelmesi;
2. Araştırma programlarına erişimde ve araştırma sonuçlarından yararlanmakta karşılaşılan güçlükler,
3. Yönetim kapasitelerindeki yapısal zaafılar ve eğitim programlarının iyi uyarlanmamış olması;
4. Makul maliyetlerle finansman bulmakta karşılaşılan zorluklar;
5. Ürün ve hizmet piyasalarına erişimde karşılaşılan engellerdir.

Küçük ve orta boy işletmelere verilecek desteklerde bu hususlar göz önünde bulundurulabilirse, bu işletmelerin istihdam ve büyümeye katkıları da istikrar kazanacaktır. zayıf Yanlarını telafi edecek bir teşvik sistemi uygulanabilirse bu işletmelerin istihdam ve büyümeye katkıları da istikrar kazanacaktır.

<sup>65</sup> Tuncay, A. C., s. 129 ; İKV Bülteni, Aralık 1995.

<sup>66</sup> KOSGEB, Avrupa'daki Küçük ve Orta Boy İşletmelerin İstihdam Büyüme ve Rekabet Gücü Potansiyelini En Yüksek Düzeye Çıkarılması, Avrupa Birliği'ndeki Küçük ve Orta Boy İşletmeler Yönetik Üçüncü Çok Yıllık Programa İlişkin Konyay Kararı Önerisi (1997- 2000), KOSGEB Yayını, 1996, ss. 5-6.

Avrupa Birliği'nin, 20-21 Kasım 1997 tarihinde yapmış olduğu "İstihdam Zirvesi"nde işsizliğin çözümü için önerdiği dört eylemden biri olan "girişimciliğin teşvik edilmesi" konusunda şu tedbirler önerilmektedir:

- Özellikle KOBİ'ler açısından önemli bir sorun teşkil eden idari ve mali yüklerin gözden geçirilmesi ve azaltılması.
- Risk sermayesi piyasalarının geliştirilerek, KOBİ'lerin finansman sorunlarının giderilmesi.
- İlave bir işçi çalıştırmanın işletmelere getirdiği sabit maliyetlerin ve idari yükümlülüklerin azaltılması.
- Sosyal güvenlik ve vergi sistemlerinde, özellikle ücretli çalışanların küçük işletmeler kurmalarını ve serbest meslek hayatına geçişlerini engelleyici ve zorlayıcı uygulamaların kaldırılması.
- Vergi sistemlerinin istihdam açısından elverişli hale getirilmesi ve uzun vadede istihdam üzerindeki vergi ve benzeri yüklerin azaltılması.
- İstihdam yaratma potansiyeline sahip tüm olanakların (yerel düzeyde, yeni teknolojilerin kullanımında ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan yeni faaliyet alanlarında vb) incelenmesi ve bunların gelişimini engelleyici sorunların giderilmesidir<sup>67</sup>.

## SONUÇ

Çalışma hakkı bir çok uluslararası belgede bir insan hakkı olarak kabul edilmiş, üye ülkeler sosyal devlet niteliğine uygun olarak vatandaşlarına özgürce seçebilecekleri ve verimli olabilecekleri bir işte çalışarak yaşamlarını insan onuruna yaraşır bir biçimde kazanma imkanı verecek bir istihdam politikası geliştirmek ve uygulamakla yükümlü tutulmuşlardır. Buna rağmen işsizlik sorunu küreselleşerek ve artarak tüm ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. Ancak sorunun çözümü konusunda gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşlar, gelişme halindeki ülkelerin tersine bunun bir yazgı (kader) olmadığını ispatlarcasına etkin bir mücadeleye giriştikleri görülmektedir. Bu konuda geliştirilen politikaların dikkati çeken yanı sıra birer aktif politika niteliğinde olmasıdır. Aktif politikalar kapsamında, istihdam yaratıcı projelerin devlet tarafından teşvik edilmesi veya bizzat iş yaratıcı projelerin devletçe uygulanması, insan gücü planlaması, mesleğe yöneltme, mesleki eğitim, çalışma hayatına esneklik kazandırıcı uygulamalar, kısmî süreli çalışmanın teşviki, işin paylaşılması, kısa süreli çalışma uygulamasında ortaya çıkan gelir düşüklüğünün devlet tarafından telafisi, küçük ve orta boy işletmelerin teşviki, kendi işini kuranların desteklenmesi vb uygulama yer almaktadır.<sup>68</sup> İşsizlere iş sağlamada, yukarıdaki çözümler arasında en kalıcı ve en rasyonel olanı, işgücünün nitelik düzeyinin yükseltici tedbirler ile yeni iş imkânları

<sup>67</sup> AB İstihdam Zirvesi, (20-21 Kasım 1997), s. 40.

<sup>68</sup> Kutal, G. "İşgücü ve İstihdam", Sendikacılık Ansiklopedisi.

sunacak olan küçük ve orta boy işletmelerin desteklenmesi ve teşvik edilmesidir. Böylece birer yerel sanayi odağı konumundaki küçük ve orta boy işletmeler harekete geçirilebilir ve işsizlere iş imkânı sağlanabilir.

Ekonomik büyüme, otomatik olarak istihdam artırıcı bir etki yaratmamaktadır. İşgücü piyasasının sorunları, özellikle işsizlik, piyasa ekonomisinin kendi dinamikleri ile çözümlenememekte ve aktif istihdam politikalarının uygulamaya konulmasını zorunlu kılmaktadır. Batıda uygulanan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi pasif politikalar belirli koruma sağlamıştır. Ancak gelinen bu noktada pasif politikaların aktif politikalar ile desteklenmesi zorunluluk arz etmektedir. Avrupa Birliğinin işsizlik sorununun çözümü için geliştirdiği politikaların özünü aktif politikalar oluşturmaktadır.

Türkiye’de istihdam ve işsizlik sorunu hiç bir zaman kendi başına bağımsız amaç olarak gündeme gelmemiştir. İstihdam artışının sağlanması, ekonomik büyümenin ve özel olarak yatırımların bağımsız bir değişkeni olarak ele alınmıştır. Ancak ekonomik büyüme, otomatik olarak istihdam artırıcı bir etki yaratmamaktadır. Son yıllara da üretim ekonomisi yerine (reel ekonomi) rant ekonomisi hakimiyeti işsizlik sorununu içinden çıkılmaz hale getirmiştir. Ekonomik istikrar ve işsizlik sorununun çözümü için böyle bir ekonomik anlayıştan uzaklaşılmalı ve reel ekonomiye dönülmelidir.

Türkiye’de işgücü piyasasında nitelikli işgücü açığı ile niteliksiz işgücü fazlalığı bir arada bulunmaktadır. İşletmelerin büyük boyutlara varan nitelikli eleman ihtiyacı yeterince karşılanamazken, belirli bir mesleği ve becerisi olmayan çok sayıda kişi işsiz olarak gezmektedir. Sanayimiz açısından hissedilebilen en büyük boşluk orta kademe yetişmiş işgücü olduğundan mesleki ve teknik eğitime daha fazla önem verilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak genel ve mesleki eğitimin;

İş dünyasının ihtiyaçlarını karşılayacak bir yapıya kavuşturulması, okul ve çalışma hayatı arasındaki bağların kuvvetlendirilmesi,

Yaşam boyu eğitime önem verilmesi,

Gençlerin ve iş bulma açısından dezavantajlı grupların işgücü piyasasına entegrasyonlarını sağlayacak özel eğitim programlarının geliştirilmesi,

Çalışanların yeni teknolojilere uyum sağlayabilmesi için yeniden eğitim ve hizmet içi eğitim çalışmaları yoğunlaştırılması üzerinde durulmalıdır.

#### KAYNAKÇA

- İstihdam Zirvesi. **Güncel Avrupa**. Sayı 9-10, Kasım-Aralık 1997.  
 AB İstihdam Zirvesi. **İKV Dergisi**, S:140, Ocak Nisan 1998.  
 AB. “Madrid Zirvesi Sonuçları”, **İKV Bülteni**. 15-30 Aralık 1995.  
 Alkin, Erdoğan. “İşsizlik Kronikleşmemeli”, **İşveren Dergisi**. C: XXXII, Sayı: 11, Ağustos 1994.

- Barnet, Cavanagh, R. J., J. Küresel Düşler İmparator Şirketler ve Yeni Dünya düzeni. Çeviren: Gülten Şen. İstanbul, 1995.
- Birinci, Yüksel. "Globalleşen Dünyada Emek Piyasası", İktisat Dergisi. Sayı: 369, Temmuz 1997.
- Çelebician, Gürhan. " Küreselleşme ve Türkiye Üzerine Etkiler", TÜHİS, İş Hukukunda Güncel Sorunlar Semineri. ( 9-12 Aralık 1997 Bolu Turban Abant Otelı ).
- DPT. Dünya Çalışma Raporu 1. Ankara:1991.
- ..... . İnsangücü (Eğitim ve İnsangücü Alt Komisyon Raporu). Yayın No: DPT:2399- ÖİK: 460.
- ..... , İstihdam. Yayın No: DPT:2170 - ÖİK: 341.
- ..... . İşgücü Piyasası İstihdam ve İşsizlik. Yayın No: DPT: 2371- ÖİK: 437.
- ..... . Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ( 1996-200 ).
- Ekin, Nusret. Gelişen ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik. İstanbul: 1971.
- ..... . İşsizlik Sigortası ( Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları). Ankara: 1994.
- ..... . Küresel Bilgi Çağında Eğitim Verimlilik İstihdam. İstanbul: İTO Yayınları 1997.
- ..... . Küreselleşme ve Gümrük Birliği ( Rekabet gücüne Sosyal Boyutlu Bir Yaklaşım ). İstanbul: İTO Yayınları, 1996.
- Ekonomi, Münir. "İş Hukukunda Esnekleşme Gereği", Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler: Esneklik. Çimento Müstahsilleri İşveren Sendikası.
- ..... . "Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği", Çalışma Hayatında Esneklik Semineri (Flexibilitat Im Arbeitsleben). Çeşme Altın Yunus, 27-31 Ekim 1993, İzmir:1994.
- Ekonomik ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi.
- Ekonomik ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi.
- Elliott, R. F.. Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi. Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara:1997.
- Employment İn Europe 1997.
- Eyrenci, Öner. "Türkiye'de Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi", Çalışma Hayatında Esneklik Semineri. Çeşme Altın Yunus, 27-31 Ekim 1993, İzmir:1994.
- Hueck, G., "Almanya'da Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesine Yönelik Çalışmalar", Çeviren: Öner Eyrenci, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri.
- ..... , "Genel Görüşme", Çalışma Hayatında Esneklik Semineri .
- İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.
- Kazgan, Gülten. İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi. İstanbul: Remzi Kitabevi, 6. Basım, 1992.
- ..... . Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen: Ne getiriyor? Ne Götürüyor? Nereye gidiyor?. İstanbul: Altın Kitaplar, 1997.

## KÜRESEL İŞSİZLİK KRİZİ VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

- Koray, Meryem. "Günümüzde İşgücü piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam politikaları", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**. Ankara: İİBK Yayınları: 276, 1992.
- Kutal, Gülten. "Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri.", **Sebahaddin Zaim'e Armağan**. İstanbul: İktisat Fakültesi Mecmuası: 1996.
- ..... . "Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve çözüm Yolları", **Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları Semineri**. İzmir: KİPLAS Yayını, 1993.
- ..... . "İşsizlik", **Sendikacılık Ansiklopedisi**.
- ..... . "İşsizliğin Yapısal Özellikleri", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**. Ankara: İİBK Yayınları: 276, 1992.
- ..... . "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve İşsizlerin Yaş Gruplarına ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı", **Mercek Dergisi**. Nisan 1997.
- ..... . "İşgücü ve İstihdam", **Sendikacılık Ansiklopedisi**.
- Kutal, Metin. "İstihdam Politikasının Bir Aracı: Kısa Süreli Çalıştırma", **Mercek Dergisi**. Nisan 1997.
- ..... . "Kısmî Süreli Çalışma", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**. Ankara: İİBK Yayınları: 276, 1992.
- ..... . "Kısmî Süreli Çalışmanın Hukuki Esasları ve Sorunları", **Hukuki Esasları ve Sosyo - Ekonomik Yönleriyle Kısmî Çalışma Paneli**, Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Ankara: 1991.
- MESS. **Ekonomik Göstergeler Işığında Endüstri İlişkilerinde Durum**. 1994.
- Moon, J., "İngiltere'de İşsizliğe Karşı Hükümet Politikaları", **Batı Demokrasilerinde İstihdam Politikaları**. Devlet Bakanlığı Yayını.
- OECD. **Economic Outlook**. No: 61, June 1997.
- Petrol- iş Sendikası. '95-'96 Petrol-İş Yılığ.
- Savaş, Vural. **İktisadın Tarihi**. İstanbul: Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları: 10, 1997.
- Schulze, N., "Türkiye'de işgücü Piyasası, İşsizlik ve İstihdam Politikaları", **İktisat Dergisi**. S:364, Şubat 1997.
- Serin, Vildan. **Para Politikası (Tarihi-Teorik Gelişmeler ve Türkiye Uygulaması)**. Marmara Üniversitesi Yayını, Yayın No: 440, İstanbul:1987.
- Serter, Nur. **Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, Yayın No: 3697, 1993.
- Şenatalar, Burhan. "Globalleşme ve Türkiye Ekonomisi", **Dünyada ve Türkiye'de Son Gelişmeler Işığında Yeni Endüstri İlişkileri**. Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları.
- TİSK. **Avrupa Birliği'nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**. No:14.

- ..... . **Çalışma Hayatında Esneklik**. No: 10.
- ..... . **Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı**. Şubat 1997.
- ..... . **OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlemesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye**. TİSK Yayını, No: 8.
- ..... . **Türkiye'nin Rekabet Gücü ( AB Ülkeleri, Japonya ve ABD Karşılaştırılmalı )**. TİSK İnceleme Yayınları: 15.
- ..... . "Avrupa'da İşsizlikle Mücadelede Yeni Yöntem Arayışları", İşveren Dergisi, C:XXXIV,S:11, Ağustos 1996.
- Törüner, Mete. "Dünya da ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları", **Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve çözüm Yolları Semineri**. İzmir: KİPLAS Yayını,:1993.
- Tuncay, Can. " **Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esneklik**", Çimento Müstahsilleri İşveren Sendikası.
- ..... . "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapısı", Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri. (Ölüdeniz-Fethiye: Mayıs 1997).
- TÜSİAD. UNİCE Rekabet Gücü Raporu: **Rekabet Gücü Yüksek Bir Avrupa İçin: Dünya Çapında Bir Performansa Doğru**. TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD- T795, 4-178.
- Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 122 sayılı Sözleşmesi.
- Vergin, Nur. "Uyuşturucu ve Şiddet", **Gazete Pazar**. 12 Temmuz 1998.
- Yalçıntaş, Nevzat. **Sosyal Siyaset**. İstanbul: Filiz kitabevi, 1988.
- Yavuz, Arif. **Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Ektisi**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1995.
- Zaim, Sebahaddin. **Çalışma Ekonomisi**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 10. Baskı, 1997.