

# AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNU

Şenol YAPRAK<sup>1</sup>

## Özet

Türkiye ile Avrupa Birliği ile arasındaki üyelik müzakerelerinde en sorunlu alanlardan biri kuşkusuz istihdam konusudur. Tam üyelik yolunda karşımıza çıkan engellerde, ülkemizin istihdam sorununu çözememesinin de etkisi bulunmaktadır. Sahip olduğu genç nüfusun eğitim olanaklarından yeterince yararlanamaması, eğitilmiş genç nüfusun ise kendi alanlarında iş bulamaması, hala işgücünün önemli bir bölümünün tarımda çalışması, artan işgücü oranında yeni istihdam alanları yaratılamaması, istihdam artışının büyümenin gerisinde kalması gibi nedenlerle ne yazık ki istihdam sorunu yapısal bir sorun olarak kalmaya devam etmektedir. 2010 yılına kadar AB'nin istihdam hedefi % 70 olarak belirlenmiş ve bu orana bugün bile bazı ülkeler ulaşmış bulunmaktadır. Türkiye'de ise istihdam oranı % 45'ler düzeyinde kalmaktadır. Kadın istihdam oranında da Türkiye AB ortalamasının çok altındadır. Tarım dışı alandaki istihdam artışı, çalışma çağındaki nüfus artışının çok altında kalmakta ve istenilen istihdam artışı bir türlü gerçekleştirilememektedir. Son yıllarda sağlanan yüksek büyüme rakamlarına rağmen istihdamda beklenen gelişme yaşanmadığından işsizlik oranı da %10 düzeylerinde seyretmeye devam etmektedir. Türkiye AB üyelik sürecinde; işgücüne katılım oranını, kadın istihdam oranını, hizmetler sektörünün istihdamdaki payını, toplam istihdam içinde ücretlilerin payını yükseltecek ve tarımın istihdamdaki payını düşürecek politikalar geliştirmelidir. Aksi halde AB'nin istihdam hedeflerinden daha da uzaklaşacak ve müzakereler sırasında da istihdam, en sorunlu alanlardan biri olmaya devam edecektir.

**Anahtar Kelimeler:** İstihdam, Avrupa Birliği, İşsizlik, Tam Üyelik, Türkiye ve AB

## Abstract

Employment is one of the most important chapters at the negotiation for membership between Turkey and European Union (EU). It is an important factor with strong implications on Turkey's membership process. Unfortunately, the question of employment is an important structural problem for Turkey due to the given facts: First of all, most part of the young population is still uneducated or lacks the opportunity for sufficient education facilities. On the other hand, many of the educated young people are not employed in jobs related to their field of education. Moreover, around 30-35 percent of Turkish population still lives in villages and is employed in the agricultural sector. Furthermore, the increase in the rate of employment often lags behind that of growth with the inability to create new areas of employment. Compared to the related figures in EU, the problem becomes more obvious for Turkey. While the target rate of employment is 70% in EU member countries by the year 2010, the present level of employment is around 45%, which means the target is too far to be reached by Turkey by the given date with the fact that Turkish population is still increasing around 2% every year. In addition, the rate of women employment in Turkey is less than that in EU countries. However, regarding the rate of unemployment, Turkey has a more similar rate to that of EU average. In the light of the given facts and figures, it is obvious that Turkey has a long list of tasks to be done in the field of employment in the membership process. The most important ones in this list include increasing the rates of participation to employment, of women employment, share of services in the employment rate, while decreasing the share of agriculture in it. Without fulfilling these tasks, it will not be possible for Turkey to catch EU countries in the field of employment and to overcome the difficulties to emerge during the negotiations for the related chapter.

**Key Words:** Employment, European Union, Turkey, Full Membership, Turkey and EU

---

<sup>1</sup> Yrd.Doç.Dr. Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Email:yaparak@aku.edu.tr

## 1. Giriş

1959 yılında ortaklık için başvuru ile başlayan Türkiye'nin Avrupa Birliği serüveni, tam üyelik için müzakerelerin başlaması ile yeni bir boyut kazanmış bulunmaktadır. Uzun ve zorlu bir süreç olacağı bilinen bu yolculukta, Türkiye'nin çeşitli alanlarda AB ile uyum çalışmalarına önem vermesi ve bu konularda uyum politikaları üretmesi gerekmektedir. Başlayan uyum çalışmalarında, ülkemizin en sorunlu alanlarından biri de istihdam konusudur. AB içinde 1990'lı yıllardan beri tartışılan bir konu olan istihdam sorununun çözümünde önemli mesafeler katedilmiş ve 2010 yılına kadar ortak bir hedefe ulaşılması amaçlanmıştır. Bu gün gelinen noktaya bakıldığında, AB üyelerinin pek çoğunun bu hedefleri yakaladığı, bir kısmında belirlenen hedeflere yaklaştığı görülmektedir. 2010 yılında yaşanacak olumlu gelişmelerle hedefe daha da yaklaşılabileceği öngörülmektedir.

Türkiye'nin istihdam yapısına ve istihdama ilişkin rakamlara bakıldığında; AB ile aramızda istihdam alanında büyük farklılıklar olduğu görülecektir. İşgücüne katılım oranının düşüklüğü, eğitilmiş ve genç nüfustaki yüksek işsizlik oranları, tarımdaki yoğun nüfus, genç nüfustaki artış ve bunun çok gerisinde kalan ilave işgücü talebi, kadınların çalışma yaşamında yeterince temsil edilmemesi gibi pek çok sorunun bu süreç içerisinde çözümü ve AB ile uyumlu hale getirilmesi yakın zamanda oldukça güç görülmektedir.

Bu çalışmada, AB ile tam üyelik müzakereleri sürecinin içinde bulunduğumuz bu dönemde, Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı istihdam sorununun neler olduğu incelenmekte ve AB üyesi ülkelerle çeşitli alanlarda ortaya çıkan farklılıklar ortaya konmaya çalışılmaktadır.

## 2. Avrupa Birliği İstihdam Politikası:

İstihdam, AB tarafından da önemli bir konu olarak kabul edilmekte ve üye ülkelerin istihdam alanında Birliğin hedeflerine uygun çalışmalar yapması ve politikalar üretmesi istenmektedir. İlk kez istihdam konusuna dikkat çekmek için, 1993 yılında Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam konulu Beyaz Kitap yayınlamış, 1994 yılında da AB tarafından düzenlenen Essen Zirvesinde istihdamın artırılması amacı ile şu beş öncelikli alan belirlenmişti:

- Mesleki eğitim alanında yatırımın artırılması yoluyla istihdam olanaklarının iyileştirilmesi;
- İstihdamı artırmaya yönelik büyüme sağlanması;
- Ücrete dayalı olmayan işgücü maliyetlerinin azaltılması;
- İşgücü piyasalarına ilişkin politikaların etkinliğinin artırılması;
- Toplumun istihdamdan özellikle zarar gören kesimlerine yardımının artırılması.

1997 yılında da AB tarihinde ilk kez istihdam konulu bir zirve düzenlenmiş ve zirvede her yıl istihdamı arttırmak için yönlendirici ilkeler belirlenmesi, üyelerinde bu ilkelere uygun eylem planları hazırlayarak uygulamaya geçirmeleri kararlaştırılmıştı. 1999 yılında Köln’de düzenlenen zirvede ise Avrupa İstihdam Paketi kabul edilmiştir(<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1144>).

20–21 Kasım 1997’de Lüksemburg’da gerçekleştirilen olağanüstü zirvede, istihdamın Avrupa için ortak bir sorun olduğu vurgulanmış ve üye ülkeler için uygulama kriterleri oluşturulmuştur. Amaçlanan, geçmişte olduğundan daha aktif bir iş piyasası yaratmaktır. İşsizlere gelir transferi yerine, işsiz kalınmasını önleyici politikalar üretilmesi önerilmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi’nin dört ayağını oluşturan bu politikaların hedefleri:

1. *İstihdam edilebilirlik*: İş arayanların yetenek ve niteliklerinin arttırılmasına yönelik çalışmalar yapılması.
2. *Girişimcilik*: Amaç yeni işler ve istihdam yaratmak olduğundan kendi işini kuracakların desteklenmesi.
3. *Uyarlanabilirlik*: İşletmeler ve çalışanlar değişen ve yenilenen koşullara uyarlanabilir olmalı.
4. *Eşit fırsatlar*: Kadın ve özürlülerinde çalışma yaşamına katılımının sağlanarak, kariyer olanaklarından eşit olarak yararlandırılması (Kesici ve Selamoğlu, 2005, ss. 35–36).

AB’ndeki yüksek işsizlik oranını azaltmaya yönelik bu çalışmalar sonucunda özellikle hizmet sektöründe çok sayıda yeni iş yaratılmıştır. 1994 – 2000 yılları arasında yaratılan istihdam olanaklarının % 50’si part - time işti ve bu part - time işlerin % 70’e yakınında kadın işgücü istihdam edilmiştir. Bu arada da part - time ve geçici işçilerin toplam istihdam oranı % 30'lara ulaşmıştır. Bu dönemde AB, yaptığı çalışmalarla iş yaratma ve işsizliği önlemede başarılı olmuş ve 1997 yılında % 11,6 olan işsizlik oranı, 2000’de % 9’a düşmüştür. Bu oranda yüksekti, ancak % 2,6 gibi önemli bir düşüş gerçekleştirmeyi başarmışlardır (Büyüksulu,2002).

AB’nin yaklaşık on yıl önce başlayan ciddi istihdam politikaları, geliştirilerek devam etmektedir. Bugün 27 üyeye ulaşan Birliğin genişlemesi ile sorunlar da büyümekte ve yeni üyelerin katılımı ile her alanda olduğu gibi istihdam alanındaki göstergelerde de farklılıklar oluşmaktadır. Bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi için çalışmak AB’nin sürekli ve değişmez ilkesidir. Bu konuda üye devletlere sağlanan fonlar ve geliştirilen projelerle yeni üyelerin katılımı sonrası oluşacak olumsuzlukların da önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

AB’nin istihdam alanındaki hedeflerini gerçekleştirmek amacı ile oluşturduğu Avrupa Sosyal Fonu (ASF), işgücü piyasasındaki uyumsuzlukların giderilmesine yönelik projeler geliştirilip,

finanse edilmesi için önemli bir finansal araç işlevi görmektedir. Fon sayesinde formasyon programları ile üye ülkelerde işgücüne nitelik kazandırılmakta, kişisel becerilerinin gelişimine yardımcı olunarak, çalışma yaşamında başarının artırılmasına çalışılmaktadır (Ataman, 2005,s.18).

2001 yılında gerçekleştirilen Stockholm Zirvesinde, yaşlanan nüfustan dolayı artan emeklilik ve sosyal hizmet harcamalarını karşılamak amacı ile 2005 yılına kadar 15–64 yaş grubunun en az %67'sinin istihdam edilmesi gereği ortaya konmuştu. Ancak bu oran, 2005 yılında %63,8 olarak gerçekleşmiştir (İKV,2006,s.2). Burada % 3'ten fazla bir başarısızlık olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum AB'nin 2010 yılı hedefi için de olumsuz bir sonuç ortaya çıkarmıştı.

2002 yılında yapılan Barselona Zirvesi'nde ise daha çok ve daha iyi işlerle tam istihdamın sağlanmasına çalışılması hedeflenmiştir (Kaya, 2007,s.77). 2002 yılında yapılan Tam Ölçekli Etki Değerlendirmesi sonucu Avrupa İstihdam Stratejisi yeniden yapılandırılarak üç temel amaç benimsenmiştir:

- Tam istihdamın sağlanması,
- İşte kalite ve verimliliğin artırılması,
- Sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi.

Bu amaçlar doğrultusunda da 2003 Bahar Avrupa Konseyi'nde, Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu (European Employment Taskforce) kurulmuştur (Kaya, s.78).

Bu süreç içerisinde gelişen Avrupa İstihdam Stratejisi'nin kapsamını şu şekilde sıralamak mümkündür: Girişimciliği özendirmek, iş kurmayı kolaylaştırmak, risk sermayesini sağlamak, vergi kolaylıkları sağlamak, istihdam edilebilirliği artırmak, işsizlik ile mücadele etmek, okuldan işe geçişi kolaylaştırmak, pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek, uyum kapasitesini artırmak, iş organizasyonunu modernize etmek, fırsat eşitliği sağlamak, çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak ve aktif yaşama uyumu kolaylaştırmak (Kesici ve Selamoğlu, s.38).

Yine gerek Avrupa İstihdam Stratejisi, gerekse de bu Stratejinin bir parçası olan birer yıllık İstihdam Kılavuzları incelendiğinde; AB'nin istihdam ve işsizlik konusundaki temel yaklaşımının, yüksek koruma standartlarını sağlamanın yanında, artık “modernleştirme, esnekleştirme ve mali açıdan sürdürülebilirlik” kavramlarına da önem vermenin gerekli olduğu görülecektir (Kılıç, 2003).

Bugün 27 üyeli AB'nde istihdam alanında yaşanan en önemli sorun işsizlik oranının yüksekliği ve bazı ülkelerim istihdama ilişkin göstergelerinin olumsuz olmasıdır. Bu nedenle

2010 yılına yaklaşılrken ülkeler arasındaki farklılıkları giderici çalışmalara daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

### **3. Türkiye’de İstihdamın Genel Görünümü:**

Türkiye’nin sahip olduğu genç nüfus potansiyeli nedeni ile sürekli ilave iş yaratmak durumundadır. Bir taraftan mevcut işsizlere iş bulunması gerekirken, diğer yandan da her yıl işgücüne katılan genç kitleye yeni iş alanları bulunmasının zorluğu ile karşı karşıyadır. Nüfus profilini demografik fırsat penceresi olarak kullanamadığından dolayı da, işsizlik sorunu bir türlü czlememektedir. Türkiye’de devan eden köyden kente göç olgusu nedeni ile istihdam rakamları da farklılık göstermektedir. Köyde cretsiz tarım işçisi olarak kabul edilen ve istihdama dahil edilen kadınlar, kente göçle birlikte ev kadını statüsünde kaldıklarından, işgücüne katılan nüfusun dışında gösterilmektedirler.

Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı istihdam sorunlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Nüfus artış hızının ykseklıği ve genç nüfusun büyüklüğü,
- Genel eğitim düzeyinin düşük olması nedeni ile iş piyasasının gerektirdiği niteliklerden yoksun nüfusun oransal büyüklüğü,
- Özellikle kadınların çalışma yaşamına katılım oranının düşük olması,
- Kayıtdışı istihdam ve kayıtdışı ekonominin büyüklüğü,
- Ekonomik büyümeye rağmen, istihdam artışının aynı oranda gerçekleşmemesi,
- İşçilik maliyetlerinin ykseklıği nedeni ile işverenlerin istihdam artışına karşı isteksiz davranmaları,
- Tarımda çalışır görünen, ancak gizli işsiz sayılan nüfusun büyüklüğü.

AB 2006 İlerleme Raporu’nda Türkiye’nin istihdam politikasına ilişkin şu değerlendirme yapılmıştır: ” İstihdam politikası ile ilgili olarak az ilerleme kaydedilmiştir. Özellikle kadınların durumuna ilişkin olmak üzere, düşük işgücü katılımı ve istihdam oranları; genç nüfusun ykseklde işsizliği, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve kentsel/kırsal işgücü piyasaları arasındaki büyük fark başlıca zorlukları teşkil etmektedir. 2005 yılında genel istihdam oranı %43,4’e dşmştir, işsizlik oranı ise %10,3’de kalmıştır. Kayıt dışı istihdamın boyutları endişe vermeye devam etmektedir. Kayıt dışı istihdam genel istihdamın %50,1’ini, tarım sektöründeki istihdamın ise %88,2’sini teşkil etmektedir. Türkiye İş Kurumu (İşKUR) kurumsal kapasitesini geliştirme çabalarını devam ettirmiştir. İstihdam Politikası nceliklerinin Ortak Değerlendirilmesi Belgesi’nin hazırlanmasında Avrupa Komisyonu ve Türk makamları arasında ilerleme sağlanmıştır”( Commission Of The European Communities, 2007, s.132).

Benzer ifadelere 2007 yılı İlerleme Raporu’nda da yer verildiğini görmekteyiz:

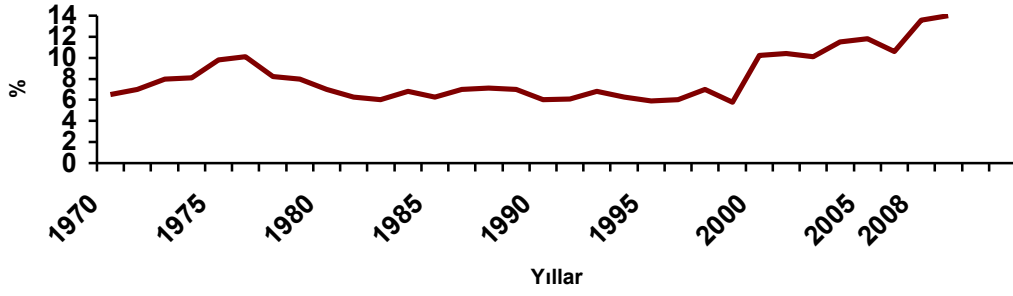
”İstihdam politikası ile ilgili olarak fazla ilerleme kaydedilmemiştir. 2006’da işsizlik oranı % 9,9’a düşmüş, toplam istihdam oranı % 43,2 ve 2005’e göre biraz daha düşük olmuştur. İşgücü piyasasında, (özellikle kadınlarla ilgili) düşük işgücü katılımı ve istihdam oranları; genç nüfusun yüksek düzeyde işsizliği göze çarpmaktadır. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve kentsel/kırsal işgücü piyasaları arasındaki büyük fark başlıca zorlukları teşkil etmektedir. Çalışanların yarısından fazlası herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı değildir. Kayıtdışı istihdamla mücadele konusundaki Başbakanlık genelgesi birçok hedef ve faaliyet belirlemektedir. Ancak, sosyal ortaklarla birlikte sorunla mücadele etmek için, daha büyük denetleme kapasitesi dahil, daha somut politika ve önlemlere ihtiyaç vardır. İstihdam Politikası Önceliklerinin Ortak Değerlendirilmesi Belgesi’nin (JAP) sonuçlandırılması konusunda bir ilerleme sağlanamamıştır. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurumsal kapasitesini geliştirme çabalarını devam ettirmiştir. Türkiye Avrupa Sosyal Fonu (ESF) programlarının uygulanmasına Katılım Öncesi Yardım Aracı’nın (IPA) İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşeninin uygulanması yoluyla hazırlanacaktır. İstihdam, eğitim ve öğretim ile sosyal içerme alanındaki faaliyetleri desteklemek amacıyla yardımın programlanması konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Türk makamları IPA’nın İnsan Kaynakları Geliştirme Bileşenini uygulamaya koymak için gerekli yapıları kurmaya başlamışlardır. Avrupa Sosyal Fonu tarzı önlemlerin gelecekteki idaresi, uygulanması, izlenmesi, denetimi ve kontrolü için yeterli kurumsal yapının oluşturulmasını teminen idari yapıların ve mevzuatın daha da uyarlanması gerekmektedir”( Commission Of The European Communities, 2007, ss.1–2)

Son yayınlanan iki değerlendirme raporunda da vurgu yapılan konular yukarıda değindiğimiz, neredeyse kronikleşmiş istihdam sorunlarımızla ilgilidir: Kayıtdışı ekonomi, kadınların istihdam oranının düşüklüğü, özellikle genç nüfusun yüksek işsizlik oranı, tarımda çalışanların oranının yüksekliği gibi konulara yer verilmiştir.

AB’nde sosyal politika konusu esas olarak ülkelerin sorumluluğunda bir alandır. AB istihdamla ilgili asgari standart ve hakları belirlemektedir. Müzakere sürecinde de istenen bunların aynen adaylar tarafından da kabul edilmesidir. AB’nin üyeler arasında bile hala sorun olan ve uygulanmayan bazı konuların, üyelik gerekçe gösterilerek ülkemize getirilmesi tam üyelik hedefini zorlaştırabileceğinden, bu konularda gereksiz taahhütlerde bulunulmaması daha yararlı olacaktır (TİSK, 2006, s.157).

Aşağıdaki grafiklerde Türkiye’de işsizlik ve işgücüne katılma oranının yıllar itibariyle değişimi gösterilmiştir.

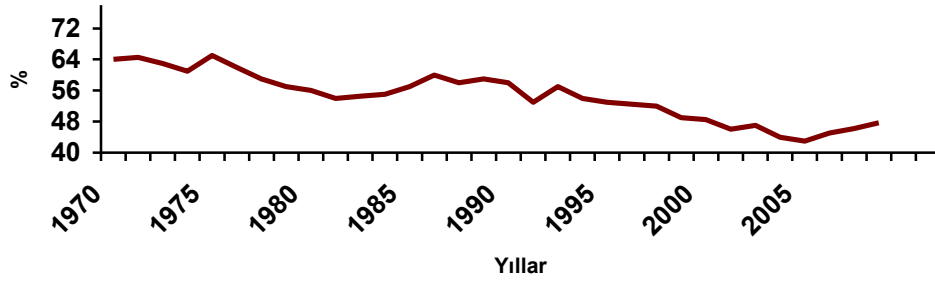
**Çizim 1: Türkiye’de 1970–2009 Dönemi İşsizlik Oranı (İO)**



**Kaynak:** Yamak, R ve Maraş, Z.(2006), s.69 ve TÜİK 2009 İstatistikleri

Grafiğe bakıldığında işsizlik oranının genelde artan bir dalgalı seyir izlediği, ancak özellikle 2000 yılından sonra artışın hızlandığı görülmektedir. 2005 yılından itibaren ne yazık ki genel işsizlik oranı %9–10 Aralığında seyir eder hale gelmiş bulunmaktadır. 2008 yılında ise % 11 olan genel işsizlik oranı, krizin etkisinin artması ile 2009 yılında 3 puan artarak % 14 olmuştur.

**Çizim 2: Türkiye’de 1970–2009 Dönemi İşgücüne Katılma Oranı (İKO)**



**Kaynak:** Yamak, R ve Maraş, Z.(2006), s.69 ve TÜİK 2009 İstatistikleri

Grafik 2’de ise İKO görülmektedir. Burada da yıllar itibari ile azalan bir seyir vardır. 1970 yılında %64 olan İKO, yıllar içerisinde azalarak % 45’e gerilemiştir. Grafikler birlikte değerlendirildiğinde; işsizlik oranının artış eğilimi gösterirken, İKO azalma eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Bu dönemler içerisinde İO ile İKO arasında negatif bir ilişki olduğunu söylemek mümkündür (Yamak, s.69). 2008 yılında %46.9 olan İKO, 2009 yılında bir puan artarak % 47.9 olmuştur. Bu artışın ortaya çıkması kırsal kesimdeki artışa bağlı olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’de kayıtdışı ekonominin çok yüksek olması nedeni ile istihdama ilişkin verilerin de sağlıklı analizinin yapılması güçtür. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik yaptığı bir açıklamada, 2006 yılı verilerine göre 10 milyon 655 bin kişinin kayıt dışı çalıştığını, bu kişilerin kayıt altına alınması halinde devletin yaklaşık 17 milyar YTL sigorta prim geliri elde edebileceğini bildirmiştir (Anadolu Ajansı, 8 Aralık 2007). Bu kadar yüksek bir kayıtdışı istihdamın resmi rakamlarla da ifade edilmesi, olayın ciddiyetini göstermesi açısından önemlidir. 2006 yılında uygulamaya konan Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi’nin bu olumsuz tabloyu nasıl değiştireceğini de zamanla görebileceğiz. Ancak bu konuda iyimser olacak bir ortam olduğunu söylemek de en azından şu an için güç görünmektedir. İstihdamla ilgili diğer göstergelere aşağıda AB ile kıyaslamalarda yer verilmiştir.

#### **4. Türkiye-AB İstihdam Göstergelerinin Karşılaştırılması:**

AB’ne tam üyelik hedefini gerçekleştirmek için müzakerelere başlayan Türkiye, AB ile istihdam alanında da önemli sorunlar yaşamaktadır. Her ne kadar AB’nin istidam konusunda bir mevzuatı bulunmamakla birlikte, belirlediği asgari kriterler bulunmaktadır. Lizbon Stratejisi ile belirlediği 2010 yılı hedeflerinde yer alan; istihdam oranının %70’e, kadın istihdam oranının da %60’a çıkarılması hedefi ile ülkemizin bu alandaki durumu kıyaslandığında bu hedeflerden ne kadar uzak olduğumuz görülecektir.

Tablo 1’de toplam istihdam, kadınların istihdamı, yaşlıların istihdamı ile ilgili oranlar ve 2010 yılı hedefine olan uzaklıklar gösterilmiştir. Türkiye, toplam istihdam oranında %24, kadın istihdam oranında %35 ve yaşlıların istihdamında da yaklaşık %17 oranında bu hedeften uzak bulunmaktadır. 2004 yılı verilerine göre Danimarka, İngiltere, İsveç ve Hollanda’nın toplam istihdam oranında hedefi geçtiği, kadın istihdamı ve yaşlıların istihdamında da bazı ülkelerin hedefi aştıkları anlaşılmaktadır.

Türkiye’nin istihdam oranlarının bu kadar düşük kalmasının temel nedeni, istihdam yaratma performansının düşük olmasıdır. 1997–2004 döneminde, ülkemizde toplam nüfus yılda ortalama %1,4 oranında artarken, istihdamın yıllık ortalama artış hızı %0,5’te kalmıştır. Türkiye, yeterince istihdam yaratmayan, yarattığında da kayıtdışını besleyen bir büyüme süreci yaşamaktadır. 2004 yılında %9,9’luk rekor bir büyüme oranı gerçekleştirmesine rağmen işsizlik oranında %0,2’lik bir düşüş sağlanabilmiştir ve yaratılan 644 bin kişilik istihdamın ise %96’sı kayıtdışı olarak gerçekleşmiştir (İŞKUR, 2005.s.2).

Türkiye’de istihdam/çalışabilir nüfus oranı 2000’de yüzde 49,3 iken 2006’da yüzde 45,8’e düşmüştür. Bu oran ABD’de yüzde 72, AB’de yüzde 65’tir. Türkiye bu dönemde gelişmiş ülkelere yaklaşmamış, tam tersine uzaklaşmıştır (Akat, 2007).

**Tablo 1: AB-Türkiye İstihdam Oranları ve 2010 Hedefleri Karşılaştırması**

	Toplam İstihdam Oranı				Kadın İstihdam Oranı				Yaşlı İstihdam Oranı			
	2004	Değişim 2003 – 2004	Değişim 2000 - 2004	2010 Hedefine Uzaklık	2004	Değişim 2003 - 2004	Değişim 2000 - 2004	2010 Hedefine Uzaklık	2004	Değişim 2003 - 2004	Değişim 2000 - 2004	2010 Hedefine Uzaklık
Belçika	60,3	0,7	-0,2	9,7	52,6	0,8	1,1	7,4	30,0	1,9	3,7	20,0
Çek Cumh.	64,2		-0,8	5,8	56,0	-0,3	-0,9	4,0	42,7	0,4	6,4	7,3
Danimarka	75,7	0,6	-0,6	>	71,6	1,1	0,0	>	60,3	0,1	4,6	>
Almanya	65,0	0,0	-0,6	5,0	59,2	0,3	1,1	0,8	41,8	1,9	4,2	8,2
Estonya	63,0	0,1	2,6	7,0	60,0	1,0	3,1	>	52,4	0,1	6,1	>
Yunanistan	59,4	0,7	2,9	10,6	45,2	0,9	3,5	14,8	39,4	-1,9	0,4	10,6
İspanya	61,1	1,3	4,8	8,9	48,3	2,0	7,0	11,7	41,3	0,6	4,3	8,7
Fransa	63,1	-0,1	1,0	6,9	57,4	0,2	2,2	2,6	37,3	0,5	7,4	12,7
İrlanda	66,3	0,8	1,1	3,7	56,5	0,8	2,6	3,5	49,5	0,5	4,2	0,5
İtalya	57,6	1,5	3,9	12,4	45,2	2,5	5,6	14,8	30,5	0,2	2,8	19,5
Kıb.Rum K.	69,1	-0,1	3,4	0,9	59,0	-1,4	5,5	1,0	50,1	-0,3	0,7	>
Letonya	62,3	0,5	4,8	7,7	58,5	0,6	4,7	1,5	47,9	3,8	11,9	2,1
Litvanya	61,2	0,1	2,1	8,8	57,8	-0,6	0,1	2,2	47,1	2,4	6,7	2,9
Lüksemburg	61,6	-1,1	-1,1	8,4	50,6	-1,4	0,5	9,4	30,8	0,8	4,1	19,2
Macaristan	56,8	-0,2	0,5	13,2	50,7	-0,2	1,0	9,3	31,1	2,2	8,9	18,9
Malta	54,1	-0,1	-0,1	15,9	32,8	-0,8	-0,3	27,2	30,9	-1,6	2,4	19,1
Hollanda	73,1	-0,5	0,2	>	65,8	-0,2	2,3	>	45,2	0,9	7,0	4,8
Avusturya	67,8	-1,2	-0,7	2,2	60,7	-1,0	1,1	>	28,8	-1,3	0,0	21,2
Polonya	51,7	0,5	-3,3	18,3	46,2	0,2	-2,7	13,8	26,2	-0,7	-2,2	23,8
Portekiz	67,8	-0,3	-0,6	2,2	61,7	0,3	1,2	>	50,3	-1,3	-0,4	>
Slovenya	65,3	2,7	2,5	4,7	60,5	2,9	2,1	>	29,0	5,5	6,3	21,0
Slovak Cm.	57,0	-0,7	0,2	13,0	50,9	-1,3	-0,6	9,1	26,8	2,2	5,5	23,2
Finlandiya	67,6	-0,1	0,4	2,4	65,6	-0,1	1,4	>	50,9	1,3	9,3	>
İsveç	72,1	-0,8	-0,9	>	70,5	-1,0	-0,4	>	69,1	0,5	4,2	>
İngiltere	71,6	0,1	0,4	>	65,6	0,3	0,9	>	56,2	0,8	5,5	>
AB 15	64,7	0,4	1,3	5,3	56,8	0,8	2,7	3,2	42,5	0,8	4,7	7,5
AB 25	63,3	0,4	0,9	6,7	55,7	0,7	2,1	4,3	41,0	0,8	4,4	9,0
Türkiye (*)	46,1	0,3	-2,7	23,9	24,3	-1,4	-1,5	35,7	33,2	0,3	-3,1	16,8
2010 Hedefi	%70				%60 dan fazla				%50			

**Kaynak:** TİSK Kıyaslama Raporu (2006).<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1964>

Tablo 2’de işsizlik rakamları gösterilmiştir. AB resmi verilerine dayanan bu tabloya göre istihdam alanında Türkiye’nin AB ortalamalarına en yakın olduğu konu işsizlik oranıdır denebilir. 2000 yılında %5,2 olan işsizlik oranı bugün %13 düzeylerine yükselmiş olsa da, AB üyelerinin durumu da ülkemizden pek farklı görünmemektedir. Ancak Türkiye’deki işsizlik sorunu farklı yapısal sorunlar içermektedir.

AB üyeleri ile karşılaştırıldığında tarım sektörünün payı en yüksek olan ülke Türkiye’dir. Genç işsizlerin oranı AB ülkeleri ortalamasının %6 puan üzerindedir ve AB ülkelerinin tersine, eğitilmiş insanlar arasındaki işsizlik oranı da yüksektir. Ülkemizde eğitim seviyesi

yükseldikçe, işsizlik de oransal olarak artmaktadır. Çalışmakta olduğu halde sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayanların oranı tarım dışında %30'lar gibi oldukça yüksek bir düzeydedir (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006.s.217).

Türkiye, AB ile tam üyelik müzakerelerine başlamış bir ülke olarak yakın bir gelecekte bazı makro ekonomik verilerin düzeyleriyle ilgili olan Maastricht Kriterleri'ni sağlayabilir. Kamu borcunu milli gelirin yüzde 60'ının altına, enflasyonu yüzde 3'ün altına getirebilir. Faizleri AB üyelerinin düzeyine indirebiliriz. Bir gün, Türk Lirası'nı bırakıp Euro'ya geçebiliriz. Ama, kadınlarımızı üretime sokamazsak, AB'ye giremeyiz. Bu konuda önemli bir sorun oluruz. Yarattığımız sorunları "din farkı" ya da "gelenek farkı" gibi kavramlarla da açıklayamayız. Zira günümüzde kadınları organize bir şekilde üretimde yer almayan bir toplum, gelecek vadeden bir toplum olmaktan uzaktır (Kumcu,2007).

Tablo 3'de Türkiye için sorunlu bir alan olan istihdamın sektörel dağılımı gösterilmektedir. Türkiye'de yaşanan gelişmelere rağmen tarımın istihdamdaki payı hala %34 gibi AB ile kıyaslanamayacak kadar yüksek bir düzeydedir. Ekonomik gelişmeye göre sektörel istihdamın payı da değişmektedir. Önce tarımdan sanayiye, sonradan da hizmetler sektörüne doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Genişleme ile birlikte AB'nin tarımsal istihdamdaki payı da artmıştır, ama bu artışla birlikte bile ancak %5,1'e yükselmiştir. Türkiye'de bu oran bunun yaklaşık altı kat üzerindedir.

Sanayileşmesini tamamlayarak sanayi ötesi topluma geçen ülkelerin en önemli özelliklerinden biri hizmet sektöründeki istihdam artışıdır. AB'ne yeni üye olan ülkelerdeki hizmetler sektöründeki istihdam AB15'in altında olduğu için, %71,6'dan % 69,5'e düşmüştür. Türkiye'de ise bu oran %50'ye bile ulaşamamıştır (Atik, 2006.s.185).

**Tablo 2: AB İle Türkiye İşsizlik Oranları**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>AB (27 Ülke)</b>	8.6	8.5	8.9	8.9	9.0	8.9	8.1
<b>AB (25 Ülke)</b>	8.6	8.4	8.7	9.0	9.0	8.9	8.2
<b>AB (15 Ülke)</b>	7.7	7.2	7.6	7.9	8.0	8.1	7.7
<b>Belçika</b>	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4	8.2
<b>Bulgaristan</b>	16.4	19.5	18.1	13.7	12.0	10.1	9.0
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	8.7	8.0	7.3	7.8	8.3	7.9	7.1
<b>Danimarka</b>	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9
<b>Almanya</b>	7.5	7.6	8.4	9.3	9.7	10.7	9.8
<b>Estonya</b>	12.8	12.4	10.3	10.0	9.7	7.9	5.9
<b>İrlanda</b>	4.2	4.0	4.5	4.7	4.5	4.3	4.4
<b>Yunanistan</b>	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.8	8.9
<b>İspanya</b>	11.1	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2	8.5
<b>Fransa</b>	9.0	8.3	8.6	9.0	9.2	9.2	9.2
<b>İtalya</b>	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7	6.8
<b>Kıbrıs Rum Yön.</b>	4.9	3.8	3.6	4.1	4.6	5.2	4.6
<b>Letonya</b>	13.7	12.9	12.2	10.5	10.4	8.9	6.8
<b>Litvanya</b>	16.4	16.5	13.5	12.4	11.4	8.3	5.6
<b>Lüksemburg</b>	2.3	2.0	2.7	3.7	5.1	4.5	4.7
<b>Macaristan</b>	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2	7.5
<b>Malta</b>	6.7	7.6	7.5	7.6	7.4	7.3	7.3
<b>Hollanda</b>	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7	3.9
<b>Avusturya</b>	3.6	3.6	4.2	4.3	4.8	5.2	4.7
<b>Polonya</b>	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7	13.8
<b>Portekiz</b>	4.0	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6	7.7
<b>Romanya</b>	7.2	6.6	8.4	7.0	8.1	7.2	7.3
<b>Slovenya</b>	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5	6.0
<b>Slovakya</b>	18.8	19.3	18.7	17.6	18.2	16.3	13.4
<b>Finlandiya</b>	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4	7.7
<b>İsveç</b>	5.6	4.9	4.9	5.6	6.3	7.4	7.1
<b>İngiltere</b>	5.3	5.0	5.1	4.9	4.7	4.8	5.3
<b>Hırvatistan</b>			14.7	14.1	13.6	12.6	11.1
<b>Türkiye</b>	5.2	6.8	8.9	9.3	9.0	8.8	8.4

**Kaynak:**<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

**Tablo 3: AB ve Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı**

Ülkeler	Tarım				Sanayi				Hizmetler			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
AB (25)	5,5	5,4	5,2	5,1	26,5	26,0	25,5	25,4	67,9	68,7	69,2	69,5
AB (15)	4,2	4,1	4,0	3,9	25,5	25,0	24,6	24,5	70,3	70,9	71,4	71,6
Euro-Bölgesi (12 Ülkeleri)	5,0	4,8	4,8	4,6	26,9	26,4	26,0	26,0	68,2	68,7	69,2	69,3
On yeni üye Ortalaması	10,7	10,7	10,2	8,7	32,9	32,1	32,1	32,6	56,3	57,0	57,7	58,6
Çek Cum.	4,8	4,8	4,5	3,7	40,1	39,7	39,4	39,1	55,2	55,5	56,1	57,2
Estonya	6,9	6,9	6,1	5,7	32,8	31,2	32,3	34,6	60,3	61,9	61,5	59,6
Letonya	14,8	15,1	13,4	12,5	25,9	24,4	25,8	26,6	59,2	60,5	60,8	60,9
Litvanya	17,1	17,6	17,8	15,8	27,2	27,4	28,0	28,1	55,7	54,9	54,1	56,1
Macaristan	6,2	6,2	5,8	5,3	34,4	34,1	31,9	32,8	59,4	59,7	62,3	61,9
Malta	:	:	:	2,2	:	:	:	34,3	:	:	:	63,4
Polonya	19,1	19,3	18,4	19,3	30,5	28,6	28,6	27,0	50,4	52,0	53,0	53,8
Slovenya	11,5	11,2	10,9	10,4	38,0	37,5	36,9	36,4	50,6	51,4	52,3	53,1
Slovakya	5,3	5,0	4,4	3,9	34,5	34,5	34,1	34,3	60,2	60,5	61,5	61,8
Türkiye	:	34,8	33,8	34,0	:	23,0	22,8	22,7	:	42,1	43,4	43,0

**Kaynak:** Atik, 2006, s.186

AB15’ten sonraki on yeni üyenin ortalamalarına baktığımızda Türkiye’nin sektörel istihdam yapısının bunlara göre de çok bozuk olduğu görülmektedir. İşsizlik oranlarındaki benzeşme, burada kendini göstermemektedir.

**Tablo 4: Eğitim Düzeyine Göre İşsizlik Oranları (Türkiye-AB)**

Eğitim Düzeyi	İşsizlik Oranı (2006)	
	Türkiye	AB 27
İlköğretim	12.6	11.8
Orta Öğretim	12.9	8.3
Üniversite	9.6	4.6

**Kaynak:** <http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=397>

Yukarıdaki tabloda Türkiye ve AB’nde eğitim düzeylerine göre işsizlik oranlarının değişimi gösterilmiştir. AB’nde işgücünün eğitim düzeyi arttıkça işsizlik oranlarının azalan bir seyir izlediği görülürken, Türkiye’de tersine, eğitim düzeyi yükseldikçe, işsizlik oranının da azaldığı anlaşılmaktadır. Bu normal işleyen bir işgücü piyasasında olmaması gereken bir sonuçtur ve bunun iki nedene dayandığı söylenebilir:

- Üretim düşük katma değerli, emek yoğun işlerde yoğunlaştığı için nitelikli emek ihtiyacı artmamaktadır.
- Eğitim, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre şekillendirilmemektedir.

Türkiye’de eğitimin tek başına işsizliği çözen bir araç olmadığını, ancak çalışabilir nüfusu, istihdam edilebilir duruma getirdiği bu sonuçtan anlaşılmaktadır (<http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=397>).

Yukarıdaki tablolara bakıldığında AB üyelik sürecinde istihdam konusunda sorunlu bir tabloya sahip olduğumuz anlaşılmaktadır. Üyelik yolunda bu sorunları aşmak durumundayız ancak, bunun pek de kolay olmadığı bilinen bir gerçektir. Türkiye’de son 24 yılda çalışma çağındaki nüfus 23 milyon artmasına karşın sadece 6 milyon kişiye istihdam yaratılabilmektedir. Türkiye’nin bu tablodan kurtulup, AB hedefini yakalayabilmesi için 2010 yılına kadar 14 milyon kişiye istihdam yaratması gerekmekte idi (Radikal, 18.8.2007). Bunun sihirli bir formülle bir anda gerçekleşmesini beklenilmemelidir. Ancak AB ile aramızdaki olumsuz farklılığın bilincinde olarak, istihdam politikamızı yeniden değerlendirmeli ve eksik olduğumuz alanlara öncelik vererek AB İstihdam Stratejisine uygun çalışmalar yapılmalıdır. İstihdam politikamızı yeniden şekillendirirken AB’nin aday ülkeler için sağladığı desteklerden de verimli olarak yararlanılmalıdır. Avrupa Komisyonu, aday ülkeler için 2007–2013 yılları arasında her yıl 50 milyon euro destek sağlayacağını açıklamıştır. Katılım Öncesi Mali Araç (IPA) olarak adlandırılan bu sistem ile sağlanacak fonlar için ülkemizde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Her yıl sağlanacak 50 milyon euroluk bu kaynakla gelişmişlik düzeyi düşük 43 ilde istihdam ve sosyal politikalara yönelik projelerin destekleneceği belirtilmektedir (Dünya Gazetesi, 15.11.2007).

### **5. Sonuç ve Değerlendirme:**

Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı ekonomik ve toplumsal sorunların en önemlilerinden biri istihdam sorunudur. AB’ne tam üyelik yolunda çeşitli alanlarda değişim ve dönüşümlerin yaşandığı ülkemizde, istihdam alanında da bugünkü olumsuz tabloyu düzeltecek, kalıcı çözüm yolları geliştirilmelidir. İşsizlik gibi çok yönlü toplumsal etkileri olan bir sorun çözülmeden, başka alanlarda toplumun geneline yönelik başarılı sonuçlar elde etmek de mümkün değildir.

Sadece kadınların istihdamında AB’nin belirlediği hedefe ulaşmamız için, bugünkü %24 olan oranı yaklaşık 2,5 kat arttırmak gerekmektedir. Aynı olumsuz görüntü tarımdaki istihdam içinde geçerlidir. Tarımdaki istihdam oranımız (%34), AB ortalamasının (%5) yaklaşık yedi katıdır. Türkiye, AB üyelerine bakıldığında çok genç bir nüfusa sahip bulunmaktadır. Her yıl çok sayıda genç işgücüne katılmakta, ancak dönem içerisinde yaratılan ilave işlerin oranı yeni

katılanların gerisinde kaldığından işsizlik oranı da bir türlü düşmemektedir. Son yıllarda gerçekleşen yüksek büyüme oranları AB ortalamasının üzerindedir. Ancak bu gelişmenin istihdama yansması aynı şekilde gerçekleşmemektedir. İşveren kesimi tarafından istihdam artışının önündeki önemli engellerden biri olarak gösterilen işçilik maliyetlerinin yüksekliği ve işveren üzerindeki yüklerin de yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonominin uzantısı olarak, kayıtdışı istihdam da çok önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Bu kadar fazla sayıda kayıtdışı çalışanın, herhangi bir sosyal güvenlik sistemine dahil olmadan çalışması hem iş piyasasının rasyonel işlemlerini engellemekte, hem de devlete önemli bir prim kaybı olarak yansımaktadır.

AB, 2004 yılında beşinci genişlemesini on yeni üyeyi daha alarak gerçekleştirmiş, ardından 2007’de altıncı genişlemede de Bulgaristan ve Romanya’yı Birliğe dahil etmiştir. Bugün toplam 27 üye ile toplam nüfusunu ve üretim hacmini arttırarak, daha güçlü bir konuma gelmiştir. Yeni üye olan ülkeler, bazı alanlarda AB’nin göstergelerini olumsuz etkilese de genişleme süreci fazlaca bir sorun yaşanmadan atlatılmıştır. Türkiye’nin başladığı üyelik müzakereleri sonunda ulaşmayı hedeflediği tam üyelik sürecinin kolay aşılabilmesinde diğer ekonomik, hukuksal ve toplumsal dönüşümlerin yanında, istihdamdaki olumsuzlukların giderilmesinin de önemli payı olacaktır. AB’ne tam üyelik gerçekleşmemiş olsa bile, istihdam alanında yaşanacak olumlu gelişmelerin yararı, sonuçta ülkenin sosyo-ekonomik görüntüsüne olumlu katkılar olarak yansıtacaktır.

## Kaynakça

AKAT, A.S. (2007). İstihdamsız Büyüme, Vatan Gazetesi, 15 Mart 2007.

ATAMAN, C. B. 2005). AB'nin İstihdam ve Sosyal Politikası, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara.

ATİK, H. 2006). Beşinci Genişlemenin Avrupa Birliği'nde Yol Açtığı Ekonomik Dönüşümler Ve Türkiye, Erciyes Ü.SBE Dergisi, Sayı:21, 2006/2, ss.172–185.

BÜYÜKUSLU, A. R. 2002). İşsizlik ve Çalışma Yasaları, Tekstil İşveren Dergisi, Sayı:270, Haziran 2002, <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2002/haziran/analiz.html>

Commission Of The European Communities, (2006). Türkiye 2006 İlerleme Raporu, MESS İçin CPS tarafından Hazırlanmış Rapor, Nisan 2007, İstanbul-Brüksel.

Commission Of The European Communities, (2007). Türkiye 2006 İlerleme Raporu, AB Genel Sekreterliği (ABGS) Gayri Resmi Tercüme, Ankara.

Dünya Gazetesi, 15.11.2007

İktisadi Kalkınma Vakfı(İKV) (2006).Haftalık e-Bülten, 8–15 Eylül 2006.

İŞKUR, (2005). III. Genel Kurul Kararları “Ulusal İstihdam Politikaları Ve İşsizlik Sorununa Çözüm Önerileri”,Ankara.

KAYA, F. (2007). AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı:24,2007, ss.75–82

KESİCİ, M. R. ve SELAMOĞLU, A. (2005), İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:7 Sayı:2, Haziran 2005, ss.25–49

KILIÇ, C.(2003). Türkiye'de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi, İşveren Dergisi, Ekim 2003. [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=808&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48)

KUMCU, E. (2007).Kadın ve Üretim, Hürriyet Gazetesi, 11 Mart 2007.

[http://www.aa.com.tr/tr/politika/17,\(8.12.2007\)](http://www.aa.com.tr/tr/politika/17,(8.12.2007))

[http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1144 ,\(24.11.2007\)](http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1144 ,(24.11.2007))

[http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=397,\(30.11.2007\)](http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=397,(30.11.2007))

Radikal Gazetesi, 18.8.2007

SELAMOĞLU, A. ve LORDOĞLU, K. (2006).Katılım Sürecinde AB ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü, Belediye İş Yayınları, Ankara.

TİSK, (2006).Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye, Ankara

TİSK (2006). Kıyaslama Raporu, TİSK Yayınları, Ankara.

TÜİK Haber Bültenleri,

YAMAK, R. ve MARAŞ, Z. (2006).Türkiye’de İşgücüne Katılma ve İşsizlik, TİSK Akademi Dergisi, Cilt: 1, Sayı:2,ss.65–76.