



**T. C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

# **AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞUNDA VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNU VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Araş. Gr. Sevgi GEREK**

**ESKİŞEHİR - 1985**

## İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER . . . . .	VII
TABLOLAR . . . . .	VIII
KISALTMA CETVELİ . . . . .	IX
G İ R İ Ş . . . . .	1

### BİRİNCİ KISIM

#### GENEL OLARAK İSSİZLİK SORUNU VE İSSİZLİKLE

#### MÜCADELE YÖNTEMLERİ

I. İSTİHDAM VE İSSİZLİK. . . . .	3
A. <u>İstihdamın Tanımı</u> . . . . .	3
B. <u>İstihdam Teorileri</u> . . . . .	4
1. Klasik İstihdam Teorisi . . . . .	4
2. Modern İstihdam Teorisi . . . . .	7
C. <u>İssizliğin Tanımı</u> . . . . .	12
D. <u>İssizlik Türleri</u> . . . . .	13
E. <u>İssizliğin Yol Açtığı Sorunlar</u> . . . . .	16
1. İssizliğin Yol Açtığı Ekonomik Sorunlar . . . . .	16
2. İssizliğin Yol Açtığı Sosyal Sorunlar . . . . .	17
3. İssizliğin Yol Açtığı Siyasal Sorunlar. . . . .	18

II. İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ . . . . .	19
A. <u>Yeni İş Olanakları Yaratılması</u> . . . . .	19
1. Yeni Yatırımlar . . . . .	19
2. Esnek Çalışma Saatleri . . . . .	19
3. İşe Alınmanın Özendirilmesi, İşten Çıkarıl- manın Güçleştirilmesi . . . . .	20
4. Tarımsal Politikalar . . . . .	21
5. Emek Göçlerinin Düzenlenmesi . . . . .	21
B. <u>Emek Piyasasının Düzenlenmesi</u> . . . . .	22
C. <u>Nüfus Artışının Denetlenmesi</u> . . . . .	22
D. <u>İşsizlere Sosyal Güvenlik Çerçevesinde</u> <u>Yapılan Yardımlar</u> . . . . .	23

## İKİNCİ KISIM

### AET'DE İŞSİZLİK SORUNU VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

I. ÜYE ÜLKELERDE İŞSİZLİK SORUNUNUN ÖNEM KAZANMASI. . . . .	25
A. <u>1973 Petrol Krizine Kadar Olan Dönem</u> . . . . .	25
B. <u>1973 Petrol Krizinden Sonraki Dönem</u> . . . . .	26
II. ÜYE ÜLKELERDE İŞSİZLİK SORUNUNUN BOYUTLARI . . . . .	29
A. <u>İşsizlik Tanımları ve Kayıt Yöntemleri</u> . . . . .	29
1. Tanımlar . . . . .	29
2. Kayıt Yöntemleri . . . . .	33
B. <u>İşsizlikle İlgili Göstergeler</u> . . . . .	37

III. ÜYE ÜLKELERDE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ. .	44
A. <u>Ülkelerin Ulusal Düzeydeki Mücadele</u>	
<u>Yöntemleri</u> . . . . .	45
B. <u>Topluluk Düzeyindeki Mücadele Yöntemleri</u> . .	59
1. Avrupa Sosyal Fonu . . . . .	59
2. Avrupa Yatırım Bankası Fonu . . . . .	61
3. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu . . . . .	62

## ÜÇÜNCÜ KISIM

### TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNU VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

I. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ. .	66
A. <u>Cumhuriyet Öncesi Dönem</u> . . . . .	66
B. <u>Cumhuriyet Dönemi</u> . . . . .	67
1. Kalkınma Planları Öncesi Dönem. . . . .	67
2. Kalkınma Planları Dönemi. . . . .	70
II. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNUNUN BOYUTLARI . . . .	71
A. <u>İşsizlik Tanımları ve Hesaplama Yöntemleri</u> .	71
1. Tanımlar. . . . .	71
2. Kayıt Yöntemleri. . . . .	73
B. <u>İşsizlikle İlgili Göstergeler</u> . . . . .	74
III. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ . . .	78



A. <u>İşsizlikle Doğrudan Mücadele</u> . . . . .	78
1. İstihdam Yaratma ve İşgücü Piyasası Politikalarını Geliştirme Projesi. . . . .	78
2. V. Beş Yıllık Kalkınma Planında Öngörülen Sosyal Hedef ve Politikalar. . . . .	79
3. Devlet Bakanlığı İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koordinasyon Kurulu Çalışmaları	80
B. <u>İşsizlikle Dolaylı Mücadele</u> . . . . .	82
1. 24 Ocak 1980 Kararlarının Sonuçları. . . . .	82
2. Yeni Gelişen Sektörler . . . . .	83

## DÖRDÜNCÜ KISIM

### AET ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE

### ÇALIŞANLARIN SERBEST DOLAŞIM HAKLARININ VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

I. ÇALIŞANLARIN SERBEST DOLAŞIM HAKLARI AÇISINDAN .	85
A. <u>Roma Andlaşması ve AET Ülkelerinde Çalışanların         Serbest Dolaşım Hakları</u> . . . . .	85
B. <u>Çalışanların Serbest Dolaşım Hakkının         Türkiye Açısından Önemi</u> . . . . .	92
II. İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ AÇISINDAN . . . . .	97
A. <u>İşgücü Arzı-İşgücü Talebi</u> . . . . .	97
B. <u>Esnek Çalışma Süreleri</u> . . . . .	98

C. <u>Nüfus Planlaması</u> . . . . .	99
D. <u>İşsizlik Yardımları</u> . . . . .	99
E. <u>Programların Uygulanması</u> . . . . .	100
S O N U Ç . . . . .	101
YARARLANILAN KAYNAKLAR . . . . .	i-v

## ŞEKİLLER

<u>Sekil No</u>		<u>Sayfa</u>
1	Klasik Tam İstihdam Dengesi	6
2	Toplam Arz ve Toplam Talep Eğrileri İle Modern İstihdam Dengesi	9
3	Keynesyen Açıdan Emek Piyasası	11

## TABLÖLAR

<u>Tablo No</u>		<u>Sayfa</u>
1	Üye Ülkelerde İşsizlerin Nitelikleri ve Kayıt Yöntemleri	36
2	Avrupa Ekonomik Topluluğunda Aktif Nüfus ve İstihdam Edilenler 1970-1983 Trendi	38
3	Üye Ülkelerde Aktif Nüfus ve İstihdam Edilenler 1970-1983 Trendi	40
4	Kayıtlı İşsizler Yıllık Ortalaması	42
5	Üye Ülkelerde İşsizlik Oranları	43
6	Türkiye'de Toplam İşgücü Fazlası (1970-1987)	74
7	Türkiye'de Emek Piyasası (1962-1977)	76
8	Türkiye'de Emek Piyasası (1980-1983)	76

## KISALTIMA CETVELİ

Avrupa	: Avrupa Dergisi.
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
Bkz.:, bkz.:	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilâtı
ECU	: Avrupa Hesap Birimi (Evropean Current Unit)
EUROSTAT	: Statistical Office Of The Evropean Communities
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
İLO	: Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)
İ.K.V.	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İşveren	: İşveren Dergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
No.	: Numara
R.G.	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sahife
T.	: Tarih
Uni.	: Üniversite
Ya.	: Yayın

## G İ R İ Ş

İşsizlik sorunu gelişmiş ülkelerde olsun, gelişmekte olan ülkelerde olsun önemli bir sosyo-ekonomik sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Hemen hemen bütün ülkeler nedenleri ve türleri farklılıklar gösterse de işsizlikle mücadele etmek durumundadırlar. Mücadele yöntemleri, sorunun ağırlık derecesine ve ülkelerin koşullarına göre değişmektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu, günümüzde ağırlığı her alanda hissedilen bir güçtür. İşsizlik sorununun çözümünde topluluğun bütün olarak ve üye ülkelerin ayrı ayrı uyguladıkları gözden geçirmeye değer yöntemler bulunmaktadır.

Türkiye ise bir yandan kalkınma çabalarını sürdürürken ve bu çabaların yol açtığı ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları çözmeye çalışırken bir yandan da AET ile olan ilişkilerinde bir durgunluk dönemi yaşamakta ve henüz AET'ye tam üyeliğini gerçekleştirememiş bulunmaktadır. İlişkilerin durgun olmasının başlıca nedenlerinden birisi de işsizlik sorunuyla çok yakın ilişkisi olan "çalışanların serbest dolaşım hakkı" dır.

İşte Türkiye-AET ilişkilerinin içinde bulunduğu durum, işsizlik sorununun hem AET hem Türkiye için arzettiği önem bu çalışmanın yapılmasındaki temel düşünce olmuştur.

Çalışma dört kısımdan meydana gelmektedir. Birinci kısımda işsizlik sorunu ve işsizlikle mücadele yöntemlerine genel olarak değinilmiştir. İkinci kısımda AET'de işsizlik sorunu ve işsizlikle mücadele yöntemleri ele alınmıştır. Üçüncü kısımda Türkiye'de işsizlik sorunu ve işsizlikle mücadele yöntemlerine yer verilmiştir. Sonuncu kısım olan dördüncü kısımda ise AET ülkelerinde Türkiye'de "çalışanların" serbest dolaşım haklarının ve işsizlikle mücadele yöntemlerinin bir karşılaştırılması yapılmaya çalışılmıştır. Sonuç bölümünde de çalışma kısaca özetlenerek kişisel görüş ve değerlendirmeler belirtilmiştir.

## BİRİNCİ KISIM

### GENEL OLARAK İSSİZLİK SORUNU VE İSSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

#### I. İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

##### A. İstihdamın Tanımı

İktisat literatüründe istihdam geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır.

Geniş anlamda istihdam, tüm üretim faktörlerinin üretimde kullanılması anlamını taşır. Tam istihdam, noksan istihdam, aşırı istihdam gibi kavramlar emek faktörünün yanında diğer faktörlerinde kullanımıyla ilgili olduğundan istihdamın geniş anlamını oluştururlar.

Dar anlamda istihdamsa, hizmete hazır etmek faktörünün üretimde kullanılmasıdır(1).

---

(1) Cafer UNAY, "İstihdam Analizi", İktisadi Analiz 4, Anadolu Üni. Ya. No.40, Açıköğretim Fa. Ya. No.12, Ankara, 1984, s.307.



Bir ekonominin tam istihdam seviyesine ulaşması kimsenin isteği dışında işsiz kalmaması demektir.

Noksan istihdam halindeyse, bir ekonomide bir kısım insanların isteği dışında işsiz kalması yani çalıştırılmaması söz konusudur.

Aşırı istihdam ise, ekonomide noksan istihdam şartlarının tam tersi bir durumu göstermektedir(2).

### B. İstihdam Teorileri

İstihdam konusu, klasik ve neo-klasik iktisatçılar ekonomide her zaman tam istihdam durumunu kabul ettiklerinden ancak Keynes'in "Genel Teorisi" nden sonra güncel bir sorun haline gelmiş ve iktisatta yer almıştır.

Çok kısa olarak Klasik İstihdam Teorisini ve Modern İstihdam Teorisini inceleyelim:

#### 1. Klasik İstihdam Teorisi

Klasik iktisatçılar, genel bir işsizlik sorununun doğabileceğini kabul etmemişlerdir. Yani ekonomi her zaman tam istihdam halindedir ve piyasada cari ücret seviyesinde iş isteyip de bulamayan işçi kitlesi söz konusu

---

(2) Halil DİRİMTEKİN, Genel İktisat Teorisi II (Makro), Ankara, 1985, s.227.

olmamaktadır. Klasik iktisatçılara göre her arz kendi talebini yaratacağından (Say Kanunu), müteşebbisler üretimlerini en yüksek seviyeye çıkarmakta tereddüt etmeyeceklerdir. Dolayısıyla ekonomi daima tam istihdamda olacak bu seviyenin altına düşmeyecektir.

Kazanılan gelirin tamamının harcanacağını varsayıp tasarrufları gözönüne almaması kanunun eksikliğidir(3).

Klasik iktisatçılara göre faiz haddi tasarrufla yatırımı eşitleyen bir görev yapmaktadır. Tasarrufların yatırımı aşması halinde faiz haddi düşecek buna bağlı olarak yatırımlar artacaktır. Böylece bir önceki kanundaki eksiklik giderilmekte, tasarruf edilen paraların faiz mekanizmasıyla piyasaya çıkıp yatırım harcamaları şekline dönüştüğü belirtilmektedir(4).

Klasik iktisatçılar, ücretin tam istihdama karşı gelen, işin marjinal verimi ile işin marjinal zahmetinin eşitlendiği noktada oluştuğunu ileri sürerler. Gayri iradi işsizlik yoktur. Eğer gerçekten bir işsizlik söz konusuysa bu verimlerinden daha fazla ücret isteyen kişilerin yol açtığı bir durumdur.

Müteşebbis, emeğin marjinal verimi ücrete eşit oluncaya kadar işçi istihdam eder. Şöyle formüle edebiliriz:

---

(3) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.230.

(4) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.231.

$$W = P \cdot X_n \text{ veya } \frac{W}{P} = X_n \text{ Burada}$$

$W$  = Parasal ücreti

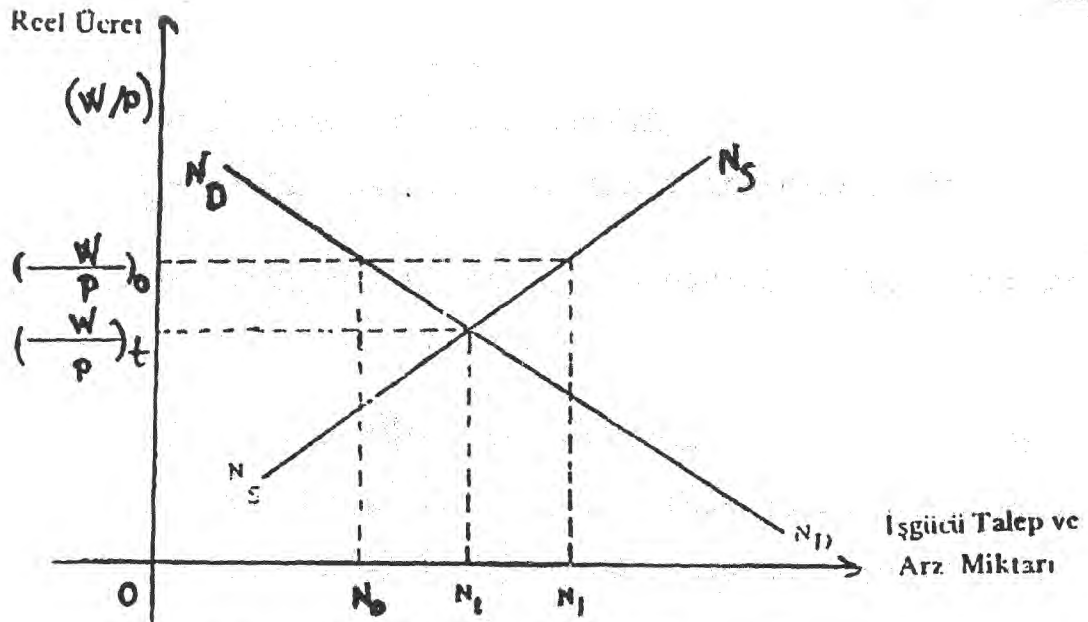
$P$  = fiyatlar genel seviyesi

$X_n$  = emeğin marjinal verimini göstermektedir.

Emek arzı ve talebi reel ücretlerin bir fonksiyonudur.

Emek arz  $S\left(\frac{W}{P}\right)$  ve emek talebinin  $D\left(\frac{W}{P}\right)$  eşitlendiği denge noktasında reel ücretler ve istihdam seviyesi belirlenir.  $D\left(\frac{W}{P}\right) = S\left(\frac{W}{P}\right)$  şeklinde formüle edilen emek piyasası dengesi tektir ve tam istihdam dengesidir.

Klasiklerin istihdam dengesiyle mümkün olabilen dengesizlik durumunu şekil yardımıyla görelim.



Şekil: 1 — Klâsik Tam İstihdam Dengesi

$\left(\frac{W}{P}\right)$  reel ücret düzeyinde işsiz miktarı  $(N_1 - N_0)$  kadardır. Serbest bir ekonomide rekabet nedeniyle ücretler dolayısıyla gerçek ücretler düşerek  $\left(\frac{W}{P}\right)_t$  gerçek ücret düzeyine karşılık gelen  $N_t$  istihdam düzeyinde denge kurulacaktır.

Günümüzde sendikaların güçlü olması parasal ücretlerdeki düşüşü engellemektedir. Fakat gerçek ücretler fiyatlardaki yükselmeler nedeniyle düşecektir.

## 2. Modern İstihdam Teorisi

J.M. Keynes, 1936 yılında yayınladığı "The General Theory of Employment, Interest and Money" isimli eseriyle klasiklerin görüşlerine karşı çıkmıştır. Keynes'e göre ekonominin devamlı olarak tam istihdam seviyesinde olması ancak mutlu bir tesadüf sonucudur. Keynes, yapısal ve geçici işsizlikle değil, devrevi işsizlikle ilgilenmiştir. Devrevi işsizliğin varlığı ve ekonominin yüksek bir istihdam seviyesine ulaşip ulaşmaması, ekonominin gelir ve harcamaya seviyesine bağlıdır. Bir ekonomide o dönem içinde halk ve devletin yaptığı tüketim ile yatırım harcamalarının toplam seviyesine bağlı olan gelirler yüksekse istihdam seviyesi yüksek, düşükse istihdam seviyesi düşük olacaktır.

Toplam arz ve toplam talep Keynes'e göre milli ekonomide istihdam seviyesini tayin eden iki faktördür. Bu faktörlerden toplam arzı veri olarak almış daha çok toplam talep üzerinde durmuştur.

Bir ekonomide müteşebbisler, çalıştırdıkları işçilerin ürünlerini pazarladıkları zaman yaptıkları giderlerden daha az bir gelir elde edeceklerini görüyorlarsa işçi istihdam etmek istemezler. Bu nedenle herhangi bir istihdam düzeyinde işçilerin meydana getirdikleri üretimin maliyet giderleri "Toplam Arz Fiyatı", müteşebbislerin herhangi bir istihdam seviyesinde çalıştırdıkları işçilerin üretmiş oldukları ürünlerin satışından elde edebilecekleri reel hasılat miktarı ise "Toplam Talep Fiyatı" olarak adlandırılmaktadır(5).

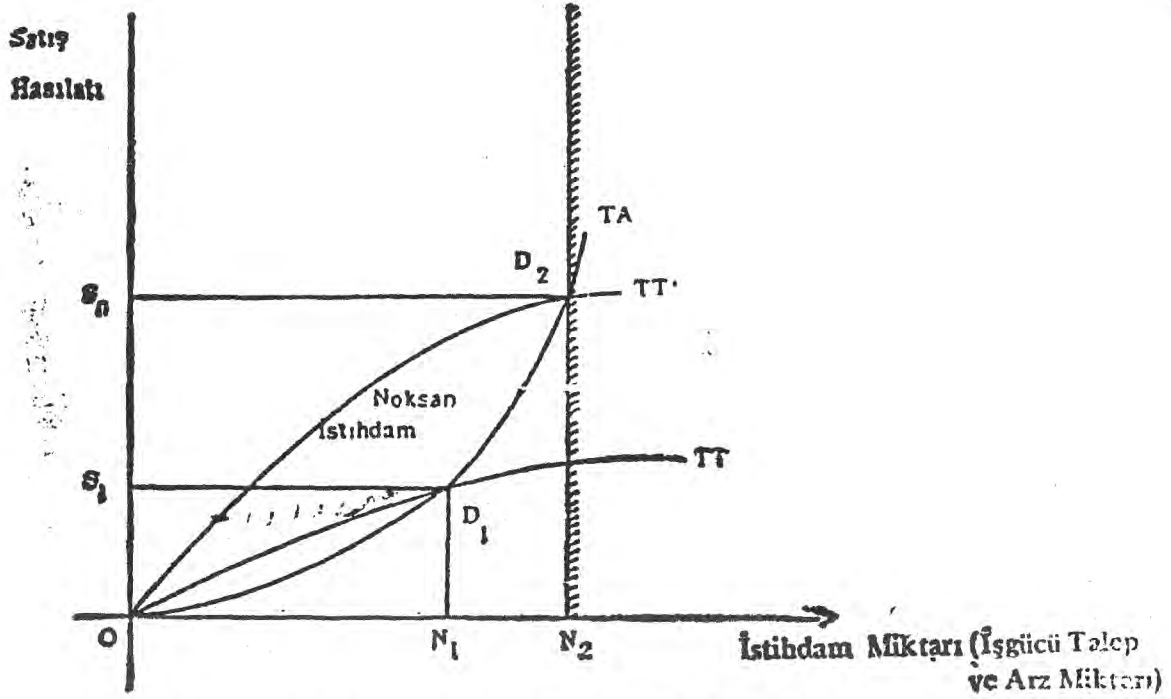
Toplam arz maliyeti, toplam hasılatın altındaysa müteşebbisler kâr edeceklerdir. Toplam arz maliyetiyle toplam talep fiyatı arasında eşitlik kuruluncaya kadar karlarını azamileştirmek için işçi istihdam etmeye başlayacaklardır. "Böylece istihdam hacmi, toplam talep eğrisiyle toplam arz eğrisinin kesiştikleri nokta ile belirtilmiş olacaktır(6).

Toplam arz ve toplam talep fonksiyonlarının istihdam seviyesini nasıl tayin ettiğini şekil:2'nin yardımıyla görebiliriz.

---

(5) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.235.

(6) J. M. KEYNES (Çev. A. Baltacıgil), Genel Teori, İstanbul, 1969.



Şekil : 2. — Toplam Arz ve Toplam Talep Eğrileri ile Modern İstihdam Dengesi

Şekilde iki ayrı denge noktası görülmektedir ( $D_1$  ve  $D_2$ ). Toplam arz eğrisi (TA) ile toplam talep eğrisi (TT),  $D_1$  gibi noksan istihdam düzeyinde de kesişebilmektedir. Böyle bir durum ekonomide ( $N_1 - N_2$ ) kadar işsiz olduğunu göstermektedir. Piyasa mekanizmasının kendiliğinden bu işsizliği ortadan kaldırmaması mümkün değildir. ( $N_1 - N_2$ ) kadar işsizi, toplam arz eğrisini aşağıya kaydırarak veya toplam talep eğrisini yukarıya kaydırarak üretime sokabiliriz. Toplam arz eğrisinin aşağıya kaydırılması üretimin teknik koşullarıyla ilgili uzun dönem sorunudur. Toplam talep eğrisinin yukarı kaydırılması



müteşebbislerin gelecekte ürünlerine olan talebin yükseleceğine dair iyimser görüşlü olmalarına bağlıdır(7). Harcamalara yapılacak müdahaleyle mevcut talebi genişletmek gerekir. Bu durumda yükselen toplam talep ( $TT'$ ) ile  $ON_2$  kadar istihdam yaratılacaktır. Fakat yalnız bu özel durumda tam istihdama ulaşılabilecektir. Tam istihdamdan sonra satış hasılatı ne kadar artarsa artsın istihdam seviyesi aynı kalacağından TA eğrisi sonlara doğru tam bir dikey durum almaktadır.

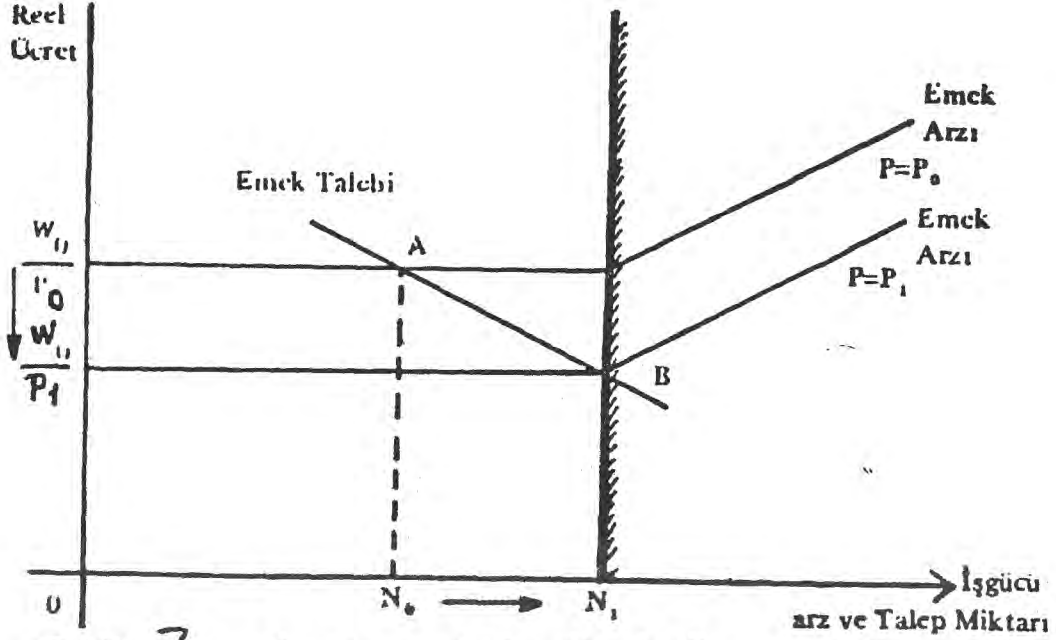
Efektif talep kavramı, Keynes'in getirmiş olduğu en önemli kavramlardan bir tanesidir. Efektif talep satın alma gücüyle desteklenmiş toplam taleptir(8). Gerçekleşme değilde tahminin söz konusu olduğu toplam talepte her zaman müteşebbisler için yanılma mümkündür. Gerçekleşen fiili talebe efektif talep dediğimize göre bu milli ekonomide istihdam seviyesi efektif talebe, efektif talep de milli gelire eşit olmak zorundadır.

Keynes, emek arzının reel ücretlerin bir fonksiyonu olduğunu kabul etmemektedir. Keynesyen Açıdan Emek Piyasasının durumunu şekil:3 yardımıyla görelim.

---

(7) Tamer İŞGÜDEN, Makro İktisat, İstanbul, 1982, s.58.

(8) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.237.



Şekil: 3 — Keynesyen Açıdan Emek Piyasasının Durumu

Parasal ücreti sabit varsayıyoruz.  $N_0$  eksik istihdam düzeyindeki gerçek ücretin  $\frac{w_0}{P_0}$  olduğunu görüyoruz.

$N_0 - N_1$  kadar olan işsizliği ortadan kaldırmak için gerçek ücretler  $\frac{w_0}{P_1}$  düzeyine düşmelidir. Parasal ücret

$w_0$  düzeyinde iken istihdam seviyesi (0) ile (N) arasında herhangi bir yerde oluşacağından gerçek ücret  $\frac{w_0}{P_0}$  sevi-

yesinde emek arz eğrisi yatay eksene paraleldir(9). Gerçek

(9) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.238.



ücretlerin  $\frac{W_0}{P_1}$  e düşmesiyle yeni denge noktası B' de oluşur. İşsizlik ortadan kaldırılarak tam istihdam noktasına ulaşılır.

Bu tam istihdam noktasındaki varsayımlarımız:

- a) İşçiler "para hayali" etkisindedirler.
- b) Emek talebi yönünden "gerçek ücretler" belirleyici etkindir.
- c) Emek arzı yönünden "parasal ücretler" belirleyici etkindir(10).

Sendikaların baskısı söz konusu iken parasal ücretleri düşürmek kolay değildir. Bu nedenle istihdam seviyesini yükseltmek ancak reel ücretleri azaltmakla mümkündür. Bunun içinde fiyatların yükselmesi gerekmektedir.

### C. İşsizliğin Tanımı

Günümüzde ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun hemen her ülkenin sorunlarının başında işsizlik gelmektedir.

Bu bakımdan önce işsizliğin tanımı yapılacak, daha sonra işsizlik türleri ile işsizliğin yol açtığı ekonomik, sosyal, siyasal sorunlar incelenecektir.

---

(10) Enver ÖZCAN, Ekonomik Bunalımlar, Ankara, 1981, s.104.

Bir ekonomide üretime her katılmayana işsiz, bu durumu işsizlik kabul etmek mümkün değildir. Çok çeşitli tanımları yapılan işsizlik, bu çalışmada piyasadaki cari ücret ve diğer çalışma şartlarında çalışma istek ve gücünde olan kişilerin uygun bir iş bulamama durumu olarak ele alınacaktır.

Emek arzı ile emek talebi arasındaki fark olarak da işsizliği tanımlayabiliriz. Aradaki bu farkın gelişmesi, dayandığı sebepler, türleri, mücadele yöntemleri ülkeden ülkeye çok büyük farklılıklar göstermektedir.

#### D. İşsizlik Türleri

İşsizlikle Mücadelede başarıya ulaşabilmek için varolan işsizlik türlerinin doğru olarak tanımlanması gerekir. İşsizlik türleri genel olarak

- Gizli işsizlik
- Açık işsizlik

olarak ikiye ayrılmaktadır.

Gizli İşsizlik: Emeğin istihdam edilmesine rağmen çok düşük veya sıfır verimle çalışması durumunda ortaya çıkmaktadır. Diğer bir tanıma göre de çalışma istek ve gücünde olupta bir iş bulamamış olan ve iş bulma şansının az olması nedeniyle iş aramayan kişilerin durumudur. Bu çalışma, kayıtlı işsizlerle ilgili olduğundan gizli işsizlikle daha geniş bir şekilde ilgilenilmeyecektir.

Açık İşsizlik: Bu başlık altında sıralanan tüm işsizlik türlerinde iş gücü, çalışma istek ve yeteneğine sahip olduğu ve ayrıca geçerli ücret düzeyinde çalışmayı kabul ettiği halde çalışacak bir iş bulamamakta yani istihdam edilememektedir. Ancak bazı açık işsizlik türlerinde işsiz kalma süresi çok kısa, bazılarında çok uzun olabilmektedir.

Ayrıca yine bazı açık işsizlik türleri ekonomide yaygın olarak yaşanırken bazıları sadece bir veya birkaç sektörde görülmektedir. Açık işsizlik türleri arasındaki bu farklılıklar tanımlarından da kolaylıkla anlaşılmaktadır(11).

Geçici İşsizlik: Bir ekonomide toplam emek talebi toplam emek arzına eşit olsa dahi çalışanın hangi nedenle olursa olsun iş yeri veya işini değiştirmesi nedeniyle oluşan işsizliğe geçici işsizlik denir. Emek faktörünün akıcılığından, hareketliliğinden doğan bir olaydır.

Bu işsizliğin belirli bir haddin altına düşmesi mümkün değildir(12).

Uzun zaman küçük miktarda seyreden geçici işsizliğin işgücüne oranı % 2-3 kadardır.

---

(11) İşsizlikle Mücadele, Devlet Bakanlığı İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koordinasyon Kurulu, Ankara, 1985, s.1.

(12) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.251.

Yapısal İŖsizlik: Özellikle az geliŖmiŖ Ŗlkelerde görülen sermaye yetersizliğinden doğan bir olaydır. Bu Ŗlke-lerde genellikle emek oransal olarak fazla iken sermayenin yetersiz kalması süreklilik arzeden bu iŖsizliđe yol açmak-  
tadır.

Teknolojik İŖsizlik: Emek ve sermaye arasında ikame iliŖkisinin var olduğu bilinmektedir. Eğer bir Ŗlkede geliŖen yeni teknolojiler, bir çok alanda ememin yerini ma-kinenin almasını gerektiriyorsa, bu geliŖme sonucu doğan iŖsizliđe teknolojik iŖsizlik denir.

Konjonktürel İŖsizlik: Bir ekonomide Ŗretim ve milli gelir devamlı bir yükselme göstermeyerek dalgalanma gs-termesi sonucu duraklama ve ekonomik bunalım döneminde doğan bir iŖsizlik türüdür. Yapısal ve teknolojik iŖsizlik kadar sürekli değildir(13).

Mevsimlik İŖsizlik: En çok tarımsal Ŗretim, turizm ve inŖaat sektörlerinde kendini gösteren belirli mevsim-lerde ortaya çıkan koŖullar nedeniyle Ŗretim ve ekonomik faaliyetin buna bağlı olarak emek talebinin azalmasının sebep olduğu iŖsizliktir.

---

(13) Bkz.: UNAY, s.231; Donald W. TIFFANY/James R. COWAN/  
Phyllis M. TIFFANY, The Unemployed, New Jersey, 1970,  
s.11-17.

Artık İşsizlik: Azaltılmayan minimum işsizlik veya marjinal işsizlerin, işsiz kalmaları halidir(14).

Tedaviye Muhtaç İşsizlik: Daha çok kötü işletme sevk ve idaresinden, yahut tertip, tasnif veya plan hatalarından ortaya çıkar.

Tesadüfi İşsizlik: Afetler, yangınlar, su baskınları, yer sarsıntıları yahut kuraklıklar gibi beklenmeyen faktörlerin sebep olduğu işsizliktir(15).

#### E. İşsizliğin Yol Açtığı Sorunlar

##### 1. İşsizliğin Yol Açtığı Ekonomik Sorunlar

İşsizlik nedeniyle ücret gelirleri düşen işsizlerin satın alma gücünde gerilemeler görülür.

Satın alma gücü düşünce üretimin sınırlandırılması, dolayısıyla kapasitelerin düşürülmesi gerekir. Bu durumda işletmelerin maliyetleri yükselir ya piyasadan çekilirler yada fiyatlarını düşürmek zorunda kalırlar.

Kapasite düşüşü nedeniyle işletmeler kadrolarını daraltırlar. İş yerine alıştırılmış işçilerin işten çıkarılması ve daha sonra işlerin genişlemesiyle işe yabancı

---

(14) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.253.

(15) Bkz.: DİRİMTEKİN, s.254.

işçilerin alınması işletmelerin maliyetlerini arttırır.

Uzun süren işsizlikler kişileri tembelliğe alıştırdığından bunların tekrar işe alınmaları işletmeler için pek fayda sağlamayabilir.

Kadrolar daraltılırken, marjinal işçilerin daha sonra da kalifiye olmayan işçilerin işine son verilir. Kalifiye işçiler korunarak, şirketin zarar etmesi dahi söz konusu olsa işten çıkarılmazlar(16).

## 2. İşsizliğin Yol Açtığı Sosyal Sorunlar

Piyasada son derece artan emek arzı, ücret hadlerinin düşmesine toplam ücretin azalmasına dolayısı ile işçilerin hayat seviyelerindeki gerilemeye sebep olur.

Uzun ve devamlı süren işsizlik, kişileri tembelliğe, daha kolay para kazanma yollarına sürükler.

Birçok meslekler ve meslek alışkanlıkları yok olurken, çalışma pratiği azalır(17).

İşsizlik, birey, aile ve toplum üzerinde küçümsenmez olumsuz etkiler yaratır. İşsiz kalan kişilerde topluma

---

(16) Bkz.: Maurice PESTON, "Economic Aspects of Unemployment", Suffolk, 1981, s.28-34.

(17) DİRİMTEKİN, s.259.



karşı kin, güvensizlik, suçlama vb. ölümsüz duygular gelişebilecektir(18).

İşsizlik çocuklar üzerinde de pek çok olumsuz etki yaratmakta, toplumun geleceğini tehlikeye sokacak başıboş, suç eğilimi yüksek, saldırgan bir sınıf türetmektedir.

### 3. İşsizliğin Yol Açtığı Siyasal Sorunlar

İşsizlik nedeniyle toplumda ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlar siyasal yaşamıda etkiler.

Gelir kaynakları tükendiği için fakirleşen toplumda sınıflararası farklılık gittikçe belirginleşir.

Emek arzındaki fazlalık nedeniyle ücretlerin çok düşük seviyede tutulabilmeleri bazı çıkar gruplarınınca büyük karlar elde edilmesine yol açabilir.

İşsizlikle birlikte sınıflararasında oluşan büyük farklılıklar, huzursuzluklara yol açar. Devletin, bu durumun önüne geçmek için zaman zaman baskı güçlerini kuvvetlendirerek bir takım ekonomik, hukuki ve mali önlemler alması gerekebilir.

---

(18) İhsan ERKUL, Zühtü ALTAN, Nüvit GEREK, Sosyal Politika Dersleri, Cilt 2, Eskişehir, 1983, s.126; Keith MIDDLEMAS, "Unemployment: The Past and Future of a Political Problem", Unemployment, Suffolk, 1981, s.135-145.

Sosyal güvenlik önlemleri özellikle bu dönemlerde büyük önem taşımaktadır. Devlet, geleceği güven altına alan sosyal yardımlarla ve diğer hukuki önlemlerle işsizliğin önüne geçmeye çalışır.

Devletin işsizliğin arttığı dönemlerde vergi gelirlerindeki gerilemeye karşılık, çeşitli kanaldan işsizlere yardım ettiği için giderlerinde büyük artışlarla karşı karşıya kaldığını görüyoruz.

## II. İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

### A. Yeni İş Olanakları Yaratılması

#### 1. Yeni Yatırımlar

Özellikle mevsimlik işsizliğin yaygın olduğu ülkelerde genellikle kamu kurumlarınca gerçekleştirilen bayındırlık işleri, yol, baraj, liman, köprü, sulama tesisleri vb. büyük yatırımlar işsizliğin önlenmesinde önemli yararlar sağlarlar.

#### 2. Esnek Çalışma Saatleri

İşlerin haftanın belirli günlerine ya da günlerin belirli saatlerine kaydırılarak azaltılması anlamına gelen bu uygulamalarda kayıp saat ücretleri Fransa, İtalya,



Lüksemburg ve Hollanda'da olduğu gibi devletçe özel sübvansiyon ya da işsizlik sigorta fonlarından karşılanabilir(19).

Gizli işsizliğin çoğalması ya da işletmeleri güç koşullarda bırakma gibi sakıncalarının yanısıra özellikle konjonktürel ve Friksiyonel (Geçici) işsizliğin önlenilmesinde önemlidir(20).

### 3. İşe Alınmanın Özendirilmesi, İşten Çıkarılmanın Güçleştirilmesi

İşe alınmanın özendirilmesi; işsizliğin önlenilebilmesi için istihdam olanaklarını genişleten işverenlere devletçe bazı kolaylıklar gösterilmesi, bağışıklıklar tanınması ya da ödemelerde bulunulması biçimlerinde olabilir(21).

İşten çıkarılmanın güçleştirilmesi içinde bir takım önlemler alınabilir. Bunları işten çıkartılması gereken işçiyi çıkartmaması halinde işverene devletçe sübvansiyon verilmesi, fazla çalışmaların engellenmesi, işten çıkart-

---

(19) Yıldırım YAKIN, "Avrupa Topluluğu Üyesi Ülkelerde İstihdamı Teşvik Önlemleri" İşveren, C.XVII, S.7 (Nisan 1979), s.21.

(20) Bkz.: ERKUL, ALTAN, GEREK, s.128-129.

(21) Bkz.: Robert MILLER/John B. WOOD, What Price Unemployment An Alternative Approach, The Institute of Economic Affairs, London, 1982, s.11-25.

tığında işverene işçiye ödemek üzere işten çıkartma tazminatı verme zorunluluğu şeklinde sıralayabiliriz.

#### 4. Tarımsal Politikalar

Tarıma dayalı ekonomilerde özellikle mevsimlik işsizlikle savaşta tarımsal politikaların önemi çoktur.

Tarımsal politika dendiğinde akla, tarımsal ürünlerin çeşitlendirilmesi, yılda birden fazla ürün elde edecek tekniklerin geliştirilmesi, verimsiz sahaların ıslahı, toprak dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesine yönelik önlemler gelmektedir.

Bunun yanında tarıma dayalı sanayilerin gelişmesi, kooperatif ve sendikalar şeklinde tarımsal örgütlenmenin desteklenmesi işsizliğin önlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

#### 5. Emek Göçlerinin Düzenlenmesi

Yeni iş alanlarının açılmasının imkansız ve yapısal işsizliğin olduğu ekonomilerde dışarıya işçi gönderilmesi ile görelî olarak işsiz sayılarında bir azalma sağlanabilir.

Dışarıya gönderilen işgücü, ailelerin parçalanması, bunların kültürel sorunları, belirli bir süre sonra ülkeye toplu olarak geri dönüş gibi problemleri de beraberinde taşır. Bu nedenle olaya uzun dönemli gerçekçi değerlendirmelerle yaklaşılmalıdır. Aksi takdirde zararı yararından fazla olur.

### B. Emek Piyasasının Düzenlenmesi

Emek piyasasında en önemli sorun emek arzıyla emek talebi arasındaki haberleşme noksanlığıdır. Özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinin başta gelen sorunudur.

Bilgisayar işlemlerine ağırlık vererek İş ve İşçi Bulma Kurumları bu sorunu önemli ölçüde çözümlenebilirler.

İşsizlere, beceri kazandıran bir eğitim verilmesi yine çok önemlidir.

### C. Nüfus Artışının Denetlenmesi

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde işsizliği besleyen en önemli kaynaklardan biri hızlı nüfus artışıdır.

Eğer bir ekonomi artan emek arzının tamamını istihdam edemiyorsa, istihdam olanakları ile artan emek arzı arasındaki fark genellikle işsizliğe yol açmaktadır.

Bu nedenle işsizlik sorununa çözüm bulunmasını zorlaştıran hatta olanaksız kılan yüksek oranlı nüfus artışının aile planması, doğum kontrolü vb. yollarla kontrol altına alınması kaçınılmazdır. Potansiyel emek arzının tümünü verimli olarak istihdama sokamayan, işsizlik ve noksan istihdamın yaygın olduğu gelişen bir ekonomide, işgücü hacminde olabilecek bir daralma işsizlik sorununa çözümler

getirebilecek niteliktedir(22).

#### D. İşsizlere Sosyal Güvenlik Çerçevesinde Yapılan Yardımlar

Sosyal güvenlik, toplumdaki tüm bireyleri karşılaştıracakları tüm risklere karşı koruyan ve insanın doğuştan ölümüne dek ve hatta ölümünden sonra da yükümlülüklerini üstlenebilen bir sistemdir. Fiziksel, mesleki ve sosyo-ekonomik risklerin tümünü kapsayan bu güvencede bu çalışmanın ilgi alanı olan sosyo-ekonomik risklerden işsizlik sorunu ve buna bağlı olarak işsizlik sigortasına değinilecektir.

İşsiz kalan kişiye, işsiz kaldığı sürede parasal nitelikte bir ödemede bulunulmasıdır. Burada amaç işsizliğe karşı tedbir olmayıp, daha çok çalışma arzusunda olup da iş bulamayanlara satın alma gücü teminidir. Böylece işsizliğin yaygınlaşmasına engel olunur(23).

İşsizlik sigortası ödendiğinden belli gelire sahip işsizlerin talebinin kısılmaması dolayısıyla üretim ve istihdamda bir daralmanın olmamasıyla ekonomik husuzsuzlukların önüne geçilmiş olunur.

---

(22) Bkz.: ERKUL, ALTAN, GEREK, s.131.

(23) Bkz. . DİRİMTEKİN. s.290.

İşsizlik sigortası daha çok mevsimlik, teknolojik ve geçici işsizliğe karşı başvurulan ve olumlu sonuçların alındığı bir araçtır(24).

---

(24) Bkz.: ERKUL, ALTAN, GEREK, s.143.

## İKİNCİ KISIM

### AET'DE İŞSİZLİK SORUNU VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

#### I. ÜYE ÜLKELERDE İŞSİZLİK SORUNUNUN ÖNEM KAZANMASI

##### A. 1973 Petrol Krizine Kadar Olan Dönem

İkinci Dünya Savaşında önemli ölçüde tahrip olan Batı Avrupa Ülkelerinde, savaşı takip eden yıllarda hızlı bir kalkınma dönemine girilmişti. Sanayideki hızlı ilerlemeyle tam istihdama ulaşan bu ülke ekonomilerinde yeniden kalkınma ve gelişmenin yarattığı işgücü ihtiyacı, işgücü arzında fazlalık olan ülkelere (özellikle Akdeniz Ülkeleri) karşılanmaya çalışılmıştır. Böylece işgücü göçü hızlanmıştır.

1950'lerin sonuna doğru ve daha sonraki on yıl içinde ekonomik açıdan rahat bir dönem geçirilmiştir.

Ancak 1970'lere gelindiğinde artık bu ülkelerin ekonomik yapılarındaki değişimler buna ilaveten 1973-1974 yıllarındaki enerji bunalımıyla herşey değişmiştir. İşsizlik,

artık en önemli sorun haline gelmiştir. Pek tabii olarak bu durumdan en fazla yabancı işçiler etkilenmişlerdir. Çünkü bu işçiler genellikle vasıfsız işçilerdir.

Bu tarihe kadar üretimin arttırılmasını, istihdamın yükseltilmesini, düşük oranlı enflasyonu amaçlayan bu ülkeler artık işsizlik ve mücadele yöntemleriyle ilgilenmeye başlamışlardır.

Yabancı işçi getirme yasağının konması, yabancı işçilerin geri dönüşlerini teşvik edici tedbirlerin alınması, vize uygulaması, haftalık çalışma saatlerinin azaltılması, emeklilik yaşının düşürülmesi gibi tedbirlerle sorunun çözümlüne çalışılmaktadır.

#### B. 1973 Petrol Krizinden Sonraki Dönem

1973-1974 Petrol kriziyle pekişen 1970'li yılların başında başlayan ekonomik krizin sürmesi, Batı Avrupa ülkelerinde işsizliğin büyük boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Bir önceki bölümde de değinildiği üzere bu ekonomik, sosyal siyasal sorunu beraberinde getirmiştir.

İşsizlik arttıkça yerli işçilerin işsiz kalması, yabancı işçilere karşı düşmanlığı kışkırtmakta, daha da önemlisi demokratik düzeni tehdit edecek boyutlara ulaşan huzursuzluklar uluslararası düzeyde konunun ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.



Özellikle 25 yaşın altındaki kayıtlı işsiz sayısında gözlenen artışlar gençler arasında hoşnutsuzluklara ümitsizliklere ve huzursuzluklara yol açarak gençlerin şiddet hareketlerine ve uyuşturuculara yönelmelerine yol açarak, AET'nin toplumsal yapısını önemli ölçüde rahatsız etmektedir.

1960'lı yılların hızlı yatırımları önemli ölçüde yavaşlamıştır. Yatırımlarda arzulanan gelişmenin sağlanamaması AET ülkelerinde işsizliğin sürmesinde en önemli etken olmuştur.

Yatırımlardaki bu olumsuz gelişmenin nedenlerini şöylece sıralayabiliriz:

a) A.B.D.'nin uyguladığı yüksek faiz politikası nedeniyle A.B.D.'deki reel faiz oranlarının Avrupa ortalamasının üzerine çıkması ve bu yüzden Avrupa'daki sermayenin A.B.D.'ne yönelmesi.

b) Petrol fiyatlarının düşmesi sonucu petrol ihraç eden ülkelerin AET üyesi ülkelere yaptıkları ithalatı kısmaları ve bu nedenle petrol ihraç eden ülkelere yönelik mal ve hizmet üretiminde bulunan AET üyesi ülkelerdeki işletmelerin faaliyetlerini daraltmak zorunda kalmaları.

c) Gelişmekte olan ve petrol ihraç etmeyen ülkelerin dış borçları, artan faiz hadlerinden ötürü sürekli yükselmektedir. Bu durum söz konusu ülkelerin dış ödemeler denge-



sini alt üst etmekte ve anılan ülkelerinde önemli ölçüde ithalat sınırlamaları yapmalarına yol açmaktadır. Doğal olarak bu durum, söz konusu ülkelere ihracat yapan AET üyesi ülkeleride olumsuz yönde etkilemektedir.

d) Gelişmekte olan ve petrol ihracatçısı durumunda bulunmayan ülkelerin kendilerine açılan kredilerin ana para ve faizlerini ödemedede gecikmeleri, bu ülkelere kredi açan bankaların da finansal güçlükler içine düşmelerine yol açmıştır. Bu nedenle bankalar ithalat ve ihracat yapacak olan ülkelere ve müesseselere yeterince taze krediler açamamakta ve ekonomiye canlılık kazandıramamaktadırlar.

e) AET bütünleşmesinin önde gelen amaçlarından birisi olan 270 milyonluk bir iç pazar yaratma olgusu üye ülkeler arasında dolaylı ve dolaysız yollardan sürdürülen ticaret savaşları nedeniyle henüz başarılammıştır.

a, c, d şıklarında yer alan konular tamamen A.B.D.'nin uyguladığı politikalardan kaynaklandığından ortadan kalkmaları da A.B.D.'nin sıkı para ve yüksek faiz politikasından vazgeçmesine bağlıdır.

b şıkında belirtilmiş olan neden ise ekonomik olduğu kadar teknolojik koşullara da bağlıdır. Ekonomik durgunluk ve enerji tüketiminde başvurulan tasarruf önlemleri enerji tüketiminin azalmasına yol açarak petrol ihraç eden ülkelerin petrol ürünlerine olan talebin azalmasına neden olmuştur.

Ekonomik canlanma gerçekleşince petrol tüketimi de bir ölçüde artacaktır. Ancak orta ve uzun vadede petrol yerine nükleer enerjinin, güneş enerjisinin ve doğal gazın kullanılacağını dikkate alırsak, petrol ihraç eden ülkelere kaynaklanacak olan talebin eski canlılığına kavuşamayacağı sonucuna varabiliriz.

Şıkında belirtilen nedense AET ülkelerinin mevcut ekonomik sorunlara kısa vadeli değil, uzun vadeli çözümlerle (gümrük birliği, malların ve hizmetlerin topluluk içerisinde serbest dolaşımının gerçekleştirilmesi) yaklaşırlarsa ortadan kalkabilir(25).

## II. ÜYE ÜLKELERDE İŞSİZLİK SORUNUNUN BOYUTLARI

### A. İşsizlik Tanımları ve Kayıt Yöntemleri

Üye ülkelerde işsizlik tanımları ile kayıt yöntemleri arasında birtakım farklılıklar mevcuttur. Burada çok kısa olarak bu farklılıklar ortaya konacaktır.

#### 1. Tanımlar

Genel olarak topluluk düzeyinde dikkate alınan işsizler, resmi iş ve işçi bulma kurumlarına kayıtlı olan-

---

(25) M. Nail BERZEK, "AET'de İşsizlik Sorunu ve Muhtemel Çözümler", İ.K.V. Dergisi, S.31 (Eylül 1983), s.49.

lardır. Bu anlamda işsizlik, çalışabilecekleri bir iş bulamayan, iş aramakta olan ve uygun bir iş bulabildikleri takdirde hemen çalışmaya başlayabilecek durumda olanlardır(26).

AET ülkelerinde genel bir kabul gören bu tanıma ilişkin olarak ülkeler arasında görülen farklılıklar, istenilen işin sürekliliği (mevsimlik olması veya yıl boyunca devam etmesi) ve işin türü (tam gün, yarım gün olması) konularında ortaya çıkmaktadır.

Örnek vermek gerekirse İtalya, Yunanistan ve Belçika'da işsiz kimselerin tam gün ya da yarım gün çalışmak istemelerine bakılmaksızın bu kimseler resmi işsizlik kayıtlarında yer almaktadırlar. Buna karşılık F. Almanya, Hollanda ve Danimarka'da ise işsizlerin resmi kayıtlarda yer alabilmeleri için asgari çalışma saatlerinin uygulandığı işyerlerinde çalışmaya razı olmaları gerekmektedir(27).

İşsizliğin tanımında ve işsizlerin miktarının belirlenmesinde ülkelerarasındaki farklılıkların bir diğer nedeni de işsiz kimselerin daimi veya geçici iş aramalarına

---

(26) "Definitions of Registered Unemployed", Statistical Office of the European Communities (Eurostat), 1984, s.169.

(27) Tam gün (Full-Time) çalışma yapıldığının kabul edilebilmesi için haftalık çalışma süresinin 35-40 saat olması gerekmektedir. Bunun altındaki süreler tam gün çalışma kabul edilmemektedir.

göre bütün ülkelerde aynı şekilde değerlendirmeye tabi tutulmamalarıdır. İtalya, Hollanda, Belçika, İngiltere, Yunanistan ve Danimarka'da işsizler daimi veya geçici iş aramalarına bakılmaksızın işsiz kabul edilmekte ve resmi işsizlik kayıtlarına dahil edilmektedirler. Fransa, Lüksemburg ve F. Almanya'da ise daimi iş aramayan kimseler, işsiz olarak kabul edilmemekte ve dolayısıyla resmi-işsizlik kayıtlarında da yer almamaktadırlar.

25 yaşın altında olan ve sanayi kesiminde mesleki eğitim programlarına katılmak için bekleyen genç işsizler, genellikle işsizlik kayıtlarında yer almamaktadırlar. Ancak F. Almanya ve Yunanistan'da bu durumda olanların kayıtları ayrıca tutulmaktadır.

Ev kadınlarının çoğunluğunu teşkil ettiği daha önce çalışırken bir süre çalışmaya ara veren ve yeniden çalışmak isteyen işsizler bazı AET ülkelerine ilişkin verilerde yer almamaktadırlar.

Örnek vermek gerekirse İtalya'da bu durumdaki iş arayan ev kadınları ulusal kayıtlarda işsiz olarak görülmekte ancak AET kayıtlarında yer almamaktadırlar. Bu durumda bulunanların AET işsizlik kayıtlarında yer alıp almamaları ülkelerinde işsizlik yardımı alıp almamalarına göre değişmekte işsizlik yardımı da ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir.

İstihdam edilebilir işsiz durumundaki sakatların

bütün AET ülkelerinde işsizlik kayıtlarına dahil olduğu söylenebilir.

Geçici iş arayan okul çağındaki çocukların işsizlik kayıtlarında yer alıp almamaları da ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu durumda olanlar, F. Almanya, Hollanda, Fransa, Lüksemburg, İngiltere ve Yunanistan'da işsizlik kayıtlarında yer almazlarken, İrlanda ve Danimarka'da ücret talep ediyorlarsa işsizlik kayıtlarında yer almakta, ücret talep etmeksizin staj mahiyetinde geçici olarak çalışmak istiyorlarsa yer almamaktadırlar.

AET ülkelerinin çoğunda emeklilik ödenekleri almakta olanlar işsizlik kayıtlarında yer almamaktadırlar. Ancak, Fransa ve İngiltere emeklilik ödeneği alanların bir bölümünü işsizlik kayıtlarında göstermektedirler(28).

Yukarıda değinilen farklılıklardan ötürü işsiz olarak tanımlanabilecek olanlar ülkeden ülkeye değişmekte mutlak anlamda karşılaştırmalar yapmak güçleşmektedir(29).

---

(28) Emeklilik ödeneği alanların işsizlik kayıtlarında yer almaları için faal çalışma yaşında olmaları (65 yaş altında) ve başka bir işte çalışmak istemeleri ve bunun için başvuru yapmış olmaları gerekmektedir.

(29) Üye ülkelerde işsizliğin ve işsizlerin tanımı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.: Eurostat, 1984, s.177-215.



## 2. Kayıt Yöntemleri

AET ülkelerinde işsizlerin kayıtlanması ve işsizlik miktarlarının belirlenmesinde işsizlik tanımlarının birinci derecede dikkate alınacağı kuşkusuzdur. Bunun dışında, işsizlik süresinin (İşsiz olarak geçen süre), işsizliğin sona ermesinde önemli bir gösterge olduğu anlaşılmaktadır.

Ülkeler arasında karşılaştırma yaparken işsizlik süresinin nasıl saptandığını belirtmek gerekir. Bu konuda topluluğa üye ülkeler arasında aynı şekilde kullanılan tek bir yöntem yoktur. Kullanılan yöntemler iki ana grupta gözden geçirilebilir.

Birinci yöntemde işsizlik süresi olarak değerlendirilen süre, işsiz kimsenin işçi bulma kurumuna işsiz olarak kaydedildiği süreyle sayım tarihi arasında geçen süredir. Bu yöntemde uzun dönem devam eden işsizlik süreleri gerçekte olduklarından daha fazla görünebilirler. Çünkü sayımlar arasındaki kısa süreli çalışmalar (istihdam) istatistiklere yansıtılmaz. Ayrıca bu yöntemde kişinin işsiz olduğu süreye ilişkin çok sınırlı bilgi bulunabilir.

İkinci yöntemdeyse kişinin işçi bulma kurumunda kaydedildiği tarihle işsizlik kayıtlarından silindiği tarih arasındaki süre esas alınır. Bazı siyasal amaçlarla bu yöntem daha çok tercih edilmektedir.

İşsizlik süresi, bu bölümün başında değinilen genel işsizlik ve işsizler tanımıyla ilişkilidir. Ancak Belçika ve Danimarka'da durum daha farklıdır. Belçika'da yardım alanlar (işsizlik yardımı) ve Danimarka'da da tam gün çalışmak üzere iş arayanlar için işsizlik süresi dikkate alınır.

Topluluk üyesi ülkelerin hepsi işsizlik sürelerini gösteren verileri hazırlarlar. F. Almanya ve Fransa'daysa hazırlanan bu verilere ek olarak tamamlanmış, sona ermiş işsizlik sürelerini gösteren verilerde hazırlanır. Özellikle F. Almanya'da işsizlik süresinin hesabında işsiz olarak kaydedilen kimse daha sonra bir işe girse bile bu iş kesintisiz olarak en az 13 hafta devam etmedikçe işsizlik süresi sona ermiş sayılmaz.

İşsizlik sayımları aylık, üç aylık, altı aylık ve yıllık olarak yapılır.

Belçika, Fransa, Danimarka, Yunanistan, Lüksemburg ve Hollanda aylık işsizlik sayımı yapılan ülkelerdir.

İngiltere'de işsizlik sayımı üç ayda bir yapılır.

İtalya ve İrlanda'da altı ayda bir, F. Almanya'daysa yılda bir kez yapılır.

İşsizliğin kesintiye uğraması, çalışmaya başlama, hastalık ya da tatiller nedeniyle olabilir.

İşsizlik süresinin çalışmaya başlama nedeniyle sona ermesinde Danimarka, İrlanda, Lüksemburg ve Hollanda'da herhangi bir sürenin geçmesi beklenmez, çalışmaya başlandığı anda işsizlik süresi sona erer. Yunanistan ve İngiltere'de çalışmaya başladıktan 3 gün sonra, Fransa'da 7 gün sonra, Belçika'da 2 hafta sonra işsizlik süresi sona ermiş sayılır. Daha öncede değindiğimiz gibi F. Almanya'da bu süre 13 haftadır.

İşsizlik süresinin hastalık nedeniyle kesintiye uğramasında İngiltere'de çalışmaya başlama konusunda olduğu gibi üç gün kuralı uygulanır. Fransa'da yedi gün kuralı uygulanır. Yunanistan ve Danimarka'da işsizlerin hastalığı çok kısa da sürse işsizlik süreleri sona erer. Lüksemburg'da bir aydan daha az süren hastalıklar işsizlik süresini kesintiye uğratmaz. Belçika, İtalya, İrlanda ve Hollanda'da hastalık süreleri ne olursa olsun işsizlik sürelerini kesintiye uğratmaz.

İşsizlik süresinin tatil nedeniyle kesintiye uğraması AET ülkelerinin çoğunda söz konusu değildir. Bu durum ancak İrlanda için söz konusudur. İngiltere ve Yunanistan'daysa işsiz kimse tatilini yurt dışında geçirecek olursa bu süre kadar işsizlik süresi kesintiye uğrar.

Tablo:1 üye ülkelerde işsizlerin "Nitelikleri ve Kayıt Yöntemlerindeki Farklılıkları" göstermektedir.



Tablo:1 Üye Ülkelerde İşsizlerin Nitelikleri ve Kayıt Yöntemleri

	F.Almanya	Fransa	İtalya	Hollanda	Belçika	Lüksemburg	İngiltere	İrlanda	Danimarka	Yunanistan
<b>I- Arama İçin Niteliği</b>										
1. İş Arama	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2. İş Türü										
- Tam Gün (Full-Time)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Yarım Gün (Part-Time)	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+
- Haftalık asgari çalışma saati	20			20		20			15	
- Endüstriyel eğitim	-	+	+	+	+	+	+	+	*)	-
3. İstenen İşin Süresi						( 25 yıl)				
- Daimi	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Geçici	-	-	+	+	+	-	+	*)	*)	+
<b>II- İşsizlerin Nitelikleri</b>										
1. İşsizlerin Yaşı										
- Asgari Yaş	15	16	15	15/16	15/18	16	16	16	16	15
- Asgari Yaş	64	-	-	64	59/64	64	65/70	64	67	-
2. İlk Kez İş Arayanlar (Genç İşsizler)	+	+	+	+	+	+	*)	*)	*)	+
3. İşsizlik Durumundan Sonra Tekrar İş Arayanlar	+	+	+	+	+	+	*)	*)	*)	+
4. Çalıştırılabilir Sakatlar	+	+	+	+	+	+	*)	*)	*)	+
5. Mesleki Eğitim (Okul çağı çocukları için)	-	-	+	-	+	-	-	-	*)	-
6. Meslelik Öğeneç Alanlar	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Meslelik Öğeneç Başında Sosyal Yardım Alanlar	+	+	+	+	+	-	*)	*)	*)	+
<b>III- Kayıt</b>										
1. Son Çalıştığı İş Kaybetmede Kusuru Bulunanlar	+	+	+	+	+	+	+	+	+ (if receiving social assistance)	+
2. İşsizlik Kayıtlarında Görünmeye Devam Etme										
- Geçici İş Görevlilik Durumunda	-	-	+	-	+	( >1 ay)	( >3 gün)	( >3 gün)	- (Sigortalı)	+
- Yapılan İş Tekliflerinin Reddedilmesinden Sonra	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
- Eğitim Programlarına Katılma Süresince	Tam Gün	-	+	2-3 Reddetme	+	-	-	Tam Gün	-	-
- Devlet İstihdam Yaratma Programlarına Katılma Süresince	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
3. Kayıtların Denetimi										
- Düzenli Aralıklarla	Üç Aylık (Sosyal Yardım Alınıyorsa)		Aylık	Aylık	Günlük (Sosyal Yardım Alınıyorsa)	Haftalık Sosyal Yardım Alınıyorsa)	15 günde bir	En az Ayda Bir	Aylık	Aylık
- Talep Üzerine	+	+	+	-	+	Haftalık Sosyal Yardım Alınıyorsa)	+		+	
	(Sosyal Yardım Alınıyorsa)									

+ Dahil/ Olumlu Cevap

- Hariç/ Olumsuz Cevap

\*) Eğer Yardıma Hak Kazanmışsa

Kaynak: "Definitions of Registered Unemployed"

EUROSTAT, 1984, s.172-173.

## B. İşsizlikle İlgili Göstergeler

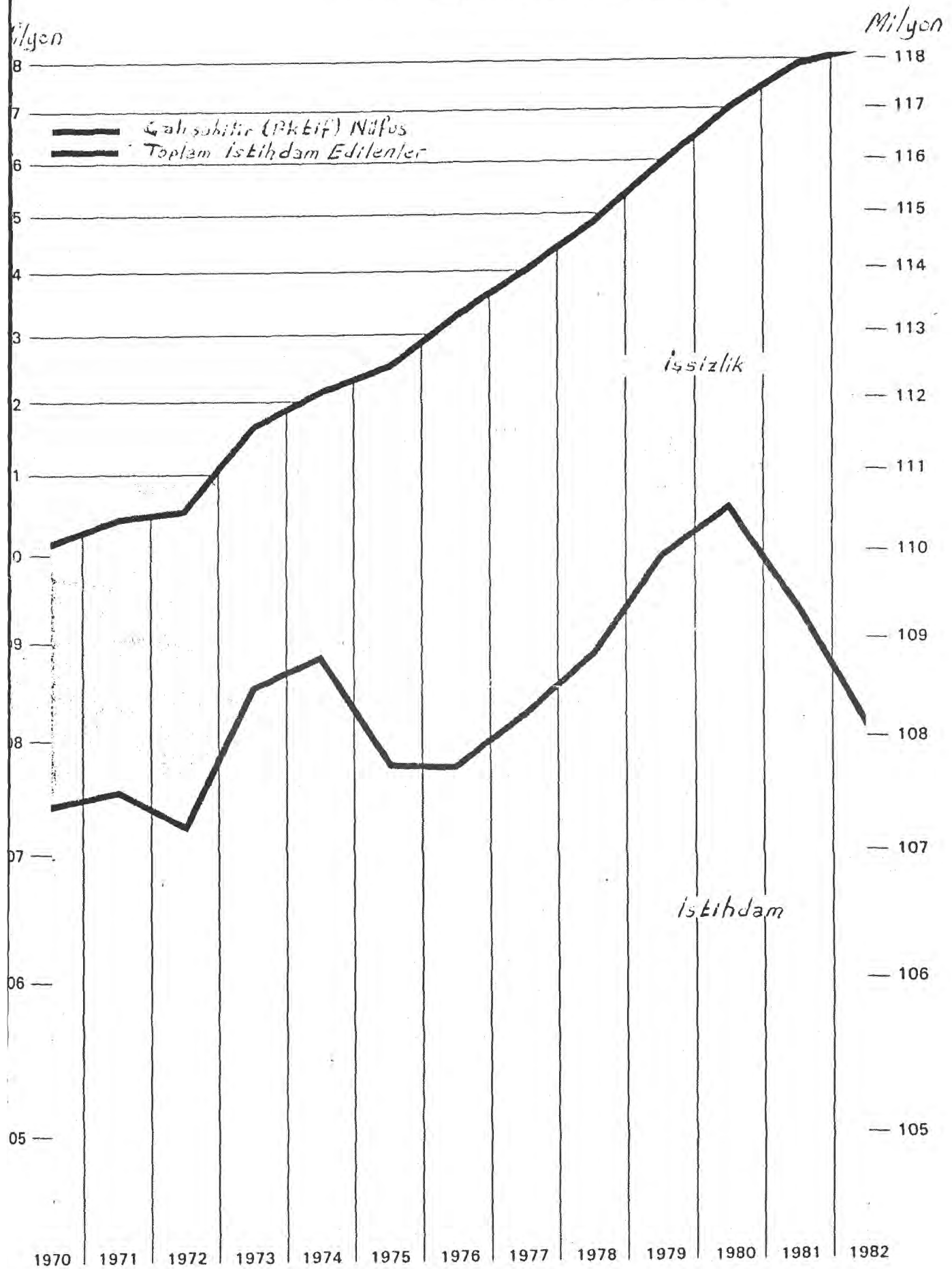
Bu kısmın başında, hatırlanacağı gibi AET ülkelerindeki işsizlik sorunu 1973-1974 öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı dönemde ele alınmıştır.

İşsizlik sorununun özellikle 1974 ve sonrasında giderek önem kazandığı bilinmektedir. Çok çeşitli kaynaklardan işsizlerin miktarı ve işsizlik oranları hakkında veri elde edilebilir. Ancak bu çalışmanın kapsamı ve amacı açısından belli bir yıldaki veya belli bir andaki mutlak rakamları vermektен ziyade 10 yılı aşkın bir dönemi kapsayan verilerin seçilerek değerlendirilmesi daha yararlı bulunmuştur. Böylece, kısa sayılamıyacak bir dönem içerisinde sorunun gelişimi yakın tarihteki verilere dayanılarak değerlendirilebilecektir. Tablo: 2 bu amaçla seçilen verilerin ilkidir.

Tablo: 2'de üstteki eğri aktif nüfusu alttaki eğriyse istihdam edilenler toplamını göstermektedir.

Tablo: 2'nin incelenmesinden yıllar itibariyle aktif nüfusun çok büyük sapmalar göstermeksizin sürekli ve muntazam artış içerisinde olduğu gözlenmektedir. Oysa istihdam edilen nüfus eğrisi iniş çıkışlar göstermiş ve istihdam edilen toplam nüfus 1970-1983 döneminde mutlak değer olarak çok az bir artış göstermiştir. Toplam istihdam edilenleri gösteren eğri (alttaki eğri) 1971 yılında bir miktar azaldıktan sonra 1973 yılı ortalarına kadar artmış, bu artış

Tablo:2 Avrupa Ekonomik Topluluğunda Aktif Nüfus ve 38  
İstihdam Edilenler 1970-1983 Trendi



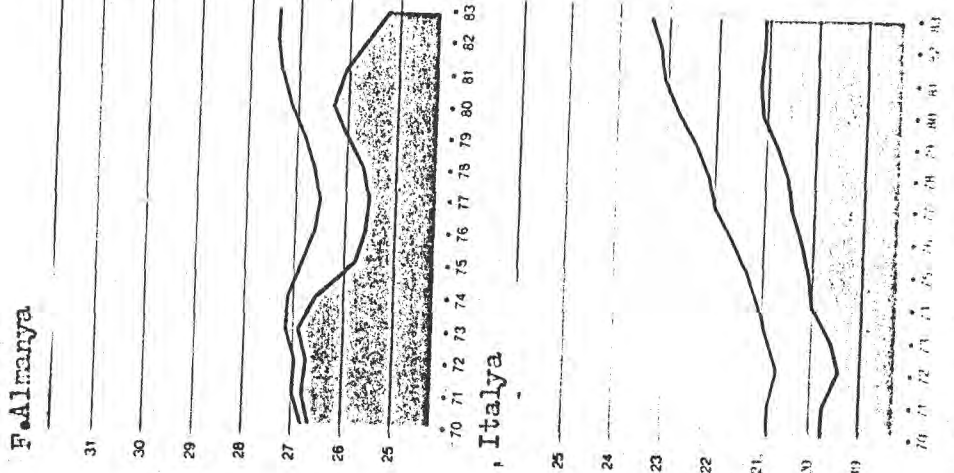
1974 yılı ortalarına kadar azalarak devam etmiş, 1975 yılı ortalarına kadar önemli bir düşüş göstermiş 1976 yılı ortalarına kadar bu düşme sürmüştü ancak bir önceki yıla göre düşüş önemli ölçüde azalarak devam etmiştir. Bu tarihten itibaren 1978 yılı ortalarına kadar eğri yükselmiş bu yükseliş daha da hızlanarak 1980 yılı ortalarında en üst düzeye ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren eğri devamlı ve keskin bir düşme eğilimi göstererek 1983 yılı ortalarında neredeyse 1970 yılı miktarlarına yaklaşan bir düzeye inmiştir. 1980 yılı ortalarına kadar, özellikle 1975-1980 döneminde işsizlik oranlarında çok genel bir gözleme dayanarak nispi bir kararlılık bulunduğunu söyleyebiliriz. Bu dönemde aktif nüfus artarken, istihdam edilenlerin toplamında da hemen hemen aynı oranda bir artış söz konusu olmuştur. Ancak 1980'den sonra aktif nüfus önceki yıllara göre uygun bir artış gösterirken, istihdam edilenlerin toplamında aynı oranda artış sağlanamadığı gibi değinildiği üzere önemli bir azalma meydana gelmiştir. İşte bugün için topluluğu ilgilendiren sosyal ve ekonomik sorunların başında işsizliğin gelmesi işgücü arzı artarken işgücü talebinin azalmaya devam etmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

Tablo: 2 AET ülkelerinin toplam aktif nüfus ve toplam istihdam edilenleri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Tablo: 3 ise üye ülkelerin durumlarını ulusal düzeyde ayrı ayrı göstermektedir. Tablo: 3'de yer alan ülkelerden F. Almanya, İngiltere ve Belçika'nın durumları tablo: 2'deki genel

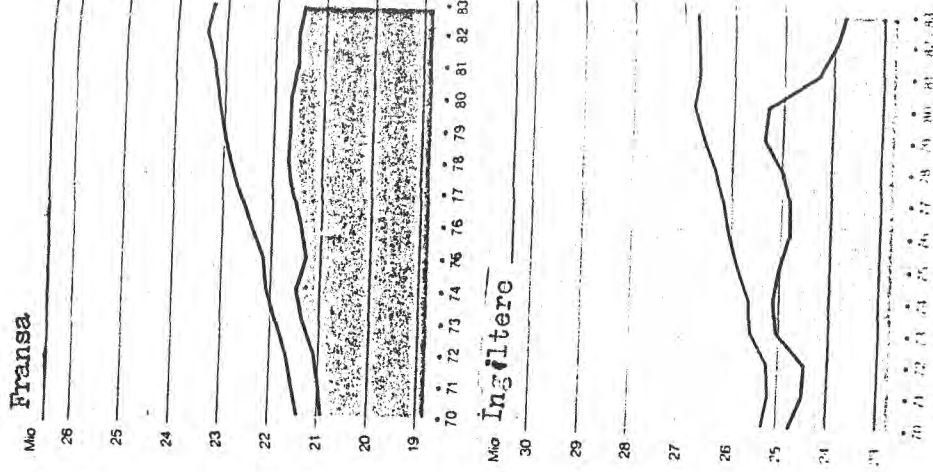


Tablo: 3 " Üye Ülkelerde Aktif Nüfus  
ve İstihdam Edilenler  
1970 - 1983 Trendi

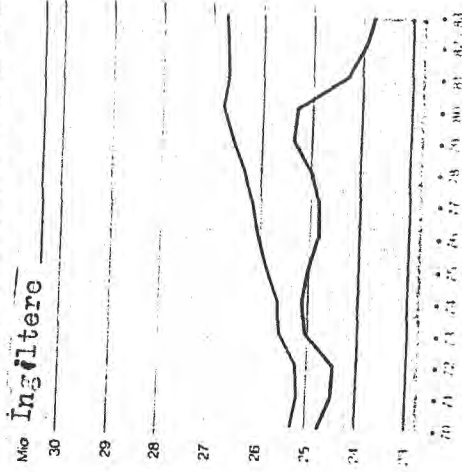
F. Almanya



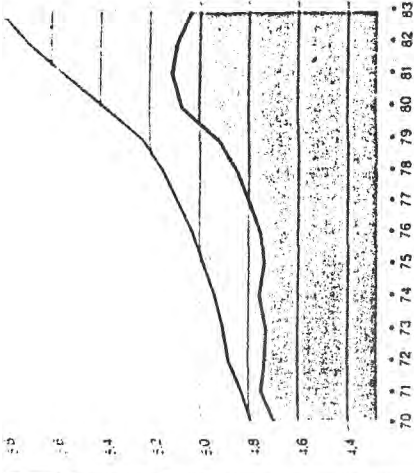
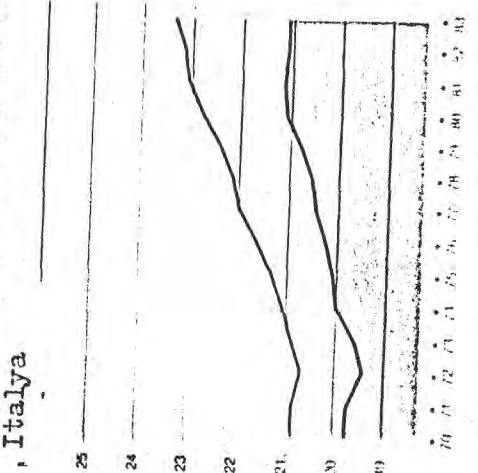
Fransa



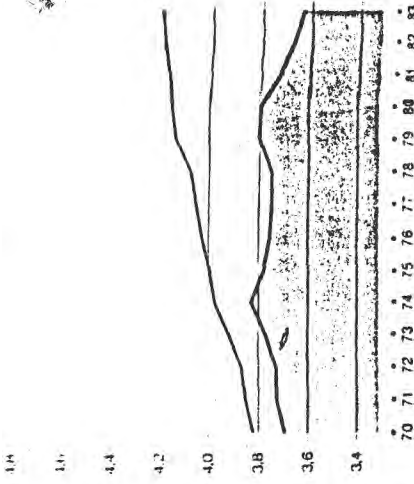
İngiltere



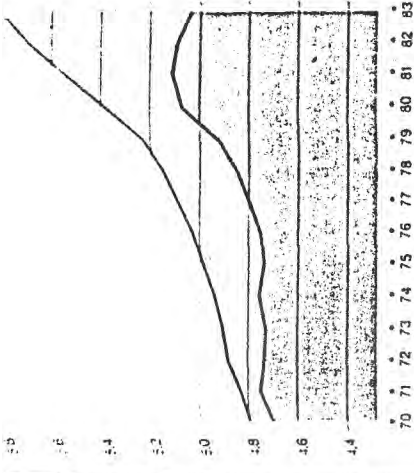
İtalya



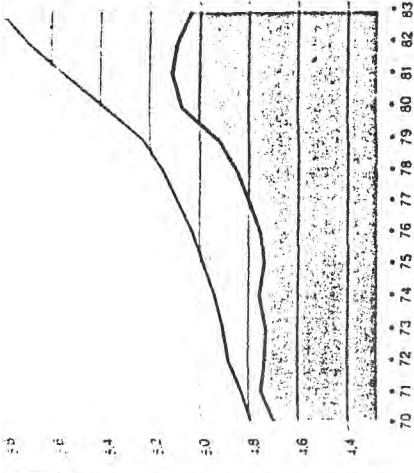
Lüksemburg



İrlanda



Danimarka



Yunanistan

Kaynak: "Employment and Unemployment" EUROSTAT, 1985, s. 90-91.

eğilime çok benzemekte hatta bu ülkelerde toplam istihdam edilenlerin miktarları 1970 yılındaki miktardan daha aşağıya inmiştir. Diğer ülkelerde (Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg, İrlanda, Danimarka ve Yunanistan) ise durum biraz daha iyidir. İstihdam edilenlerin miktarlarında azalma daha azdır. Ancak hepsinde ortak özellik işsizlik sorununun gittikçe ağırlaşmasıdır. Bu soruna yol açan temel etkenin istihdam edilenlerin miktarının arttırılamayışı, hatta azalmalarının bile önlenememesi olduğu söylenebilir. Bu durum ekonomik daralma ile ilgilidir. Ekonomik sorulara ve nedenlerine ise bir önceki bölümde değinilmiştir.

Üye ülkelerde 1970-1984 yılları arasında kayıtlı işsizleri gösteren Tablo: 4 incelendiğinde işsizliğin hemen her ülkede giderek arttığını görüyoruz. Özellikle 1980'den buyana bu artış oldukça hızlanmıştır. Gerek topluluk gerek ulusal düzeyde acil önlemlerin alınması gerekmektedir. Aksi takdirde topluluk ve ülke düzeyinde ekonomik, sosyal, siyasal bunalımlardan sıyrılmak güçleşebilecektir.

Yine aşağıda ülkeler itibariyle işsizlik oranları karşılaştırmasını veren Tablo: 5'i incelediğimizde görüyoruz ki 25 yaş altındaki işsizlerin oranı, 25 yaş ve üstündeki işsizlerin oranından dikkatleri çekecek kadar yüksektir. Bu durum, gerek toplulukta, gerek ülkelerin her birinde 25 yaş altındaki işsizler için alınan bir sonraki bölümde inceleyeceğimiz önlemlerin ne kadar önemli ve gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Topluluğun ve üye ülkelerin geleceğini







yaratacak olan bu gençlerin sorunlarına çözüm sağlamak bir takım ek mali yükler getirecektir, fakat bu konuda başarı elde edildiği takdirde kazanç, mali külfeti kat kat aşacaktır.

### III. ÜYE ÜLKELERDE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Sosyal politikanın yaygın işsizlik, durgun ya da düşmekte olan satınalma gücü gibi pek çok yönü üye ülkelerde benzerlik göstermesine rağmen bu sorunlara her ülkenin bulunduğu çözüm yolları iktidardaki hükümetlerin izlediği politikalara paralel olarak bir takım farklılıklar göstermektedir.

Verilerin pek güvenilir olmaması, mekanizmalardaki karışıklık ve değişmelerdeki süreklilik bu tür alanda karşılaştırma yapmada bazı problemler yaratabilir. Bazı ana çizgilerle eğilimleri ortaya koymaktan, bazı yönleri eksik bırakma hatta bazan olayların gerisinde kalma pahasına olayların basite indirgenmesinden başka birşey yapılamamasına rağmen üye ülkelerde özellikle son yıllarda büyük boyutlara ulaşan işsizlikle mücadelede kullanılan yöntemleri gözden geçirmeyi yararlı buluyoruz(30).

Konuya önce ulusal düzeyde daha sonra topluluk düzeyinde ve özellikle de son yıllardaki gelişmelere dikkat çekilmek suretiyle değinilecektir.

---

(30) Avrupa, S. 83 (Temmuz-Ağustos 1983), s.4.

### A. Ülkelerin Ulusal Düzeydeki Mücadele Yöntemleri

1980 sonrası özellikle 1982-1984 arası, işsizlik oranı hızla artan F. Almanya'da soruna çözüm bulunulması için her türlü piyasanın daha iyi çalışması gerektiğine inanılmaktadır. Konuyla ilgili son çalışmalar, büyük programlarla doğrudan işsizliği azaltmaya yönelmek şeklinde değilde ya emek piyasasını esnekleştirerek ya da kısa çalışma süreleri temin ederek çözüm yolları aramaktadır.

Gençlere büyük önem verildiğinden 1.7 milyon kişiye iş içinde veya dışında yaklaşık 2 yıllık programlarla mesleki eğitim verilmektedir. İşsiz gençlere yönelik devletçe finanse edilen, Federal çalışma Enstitüsünce yürütülen istihdam yaratma programları mevcuttur.

Yine yabancı işçilerin ülkelerine dönüşlerini teşvik için hazırlanan kanun 30 Kasım 1983'de yürürlüğe konmuştur. 30 Haziran 1984'e kadar uygulanmıştır.

1981 yılından bu yana ortak pazar dışı ülkelere geleceklerin sınırlandırılması amacıyla yabancı ailelerin birleşmeleriyle ilgili sınırlamalar getirilmiştir(31).

---

(31) Ergün BÖRTÜÇENE, "Yabancı İşgücünün Batı Avrupa'da İstihdamı" Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni, S.10 (Ocak 1985), s.6.

Fransa, diğer ülkelere göre en geniş istihdam tedbirleri almış olan ülkedir. Emek arzını şekillendirip, işbölümünü teşvik eden Fransa'da birim işçi maliyetinin azalmasını sağlayıcı yaklaşık 30 kadar farklı tedbir alınmıştır. İstihdam yaratma ve daha esnek bir çalışma biçiminin teminine ağırlık verilmiştir. İşsizliğe karşı aktif emek piyasası yaklaşımı değişmemektedir.

İki veya üç yıl önce çalışma sürelerinin (39 saat/haf-  
ta) kısaltılması, fazla mesailerin sınırlandırılması ve erken emeklilik işsizlikle savaş için ele alınan konulardı. 1977 yılında "İstihdam ve Eğitim Anlaşmaları" ile işverenler işsizleri eğitmek için yönlendirildi. Bu yük kamudan alınarak işverenler devreye sokulmuştur(32). İşverenlerle işçi sendikaları arasında yapılan yeni bir sözleşme ile mesleki eğitim alanında etkili bir koordinasyon sağlama ve eğitimi geliştirme amaçlanmıştır. Bu sözleşmeyle nitelikli işçiler yetiştirilmesi için işverenlerin eğitimlerine izin verecekleri işçi sayısı arttırılmış, işletmelerin çalışma konseyleri içersinde "ilave eğitim komiteleri" kurulmuştur(33). Ancak 1984'de Hükümetle işçi sendikaları konfederasyonu

---

(32) Bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.4.

(33) Ayşe Nur BERZEK, "AET Ülkelerinin İşsizlik ve Nitelikli İşçi Sorununa Mesleki Eğitim Açısından Yaklaşımları" İ.K.V. Dergisi, S.26 (Nisan 1983), s.37.

arasında tam bir anlaşma sağlanamamıştır. 1977 yılında ülkelere dönmek isteyen yabancı işçilere 10 bin Frank dönüş yardımıyla, yol masraflarını ödeme kararı almış, 1980 yılına kadar bu kararı uygulamıştır. Yine kendi arzusuyla ülkelere dönecek yabancı işçilere işverenlerin de katkılarıyla 30-100 bin Frank yardım yapmayı öngören kararını 1984 Nisan sonunda yürürlüğe koymuştur(34).

Emeklilik yaşınının 60'a indirilmesi pahalı bulunulduğundan vazgeçilmiş. Çalışma haftası ve saatlerinin 39 saatin altına düşürmeyi öngören program görüşülmüş ve bundan da vazgeçilmiştir. Yeni iş yaratmak değil, mevcut işi korumak tercih edilmiştir.

İşverene özendirici tedbirler getirerek işsizlikle mücadelede yardımcı olmalarını sağlamak için üye ülkeler girişimlerini arttırmışlardır. Bu yardım oranını arttıran ülkelerden biri de Hollanda'dır. Haftada 4 gün iş üzerinde, bir gün de okulda mesleki eğitim alan gençler arasında işsizliğin artması üzerine hükümet eğitim veren işletmelere yaptığı yardımı arttırmıştır(35).

Diğer üye ülkeler gibi Hollanda da yabancı işçilerin ülkelere dönüşlerini teşvik edici yardımlar için kanun

---

(34) Bkz.: BÖRTÜÇENE, s.6.

(35) Bkz.: Ayşe Nur BERZEK, s.36.

çıkarma hazırlıklarını sürdürmektedir(36).

İşsizlik mücadele alanında en geniş tedbir paketi uygulayan ülkelerden İngiltere'de alınan tedbirler şunlardır.

1) Ücretler, fiyatlar, kredi ve döviz kurları üzerindeki bürokratik kontrollerin kaldırılması

2) Bütün gelir vergilerinin azaltılması. Kişisel vergi muafiyetlerinin reel olarak yükseltilmesi,

3) Düşük ücretli işçiler için, hem çalışan hem de çalıştıranlar açısından "Milli Sigorta" katkılarının azaltılması,

4) Kendi kendini istihdam edenlere yardım için önemli tedbirler geliştirilmesi,

5) Sanayi üzerindeki vergi yükünün azaltılması, örneğin; Milli Sigorta ilave katkısının kaldırılması.

6) Kurumlar vergisi yapısını yeniden düzenleyerek ilk yıl muafiyetlerini arttırmak ve daha etkin yatırım yapılmasının teşvik edilmesi,

7) Yatırım gelirlerinin ayrı vergilendirilmesini önleyerek, yeni istihdam yaratıcı teşebbüslerin teşvik edilmesidir. Bu yeni istihdam yaratılmasının özendirilmesinden birkaç örnek verirsek;

---

(36) Bkz.: BÖRTÜÇENE, s.6.



- Devletleştirilmiş sanayiler özel sektöre devredilmektedir. 400.000 kişinin çalıştığı bu şirketlerin devredilmesiyle sağlanan gelir 5 milyar sterlin olup, gelecek 3 yılda ilave 2 milyar daha beklenmektedir.

- 25 "özel, teşebbüs bölgesi" gerice bölgelerden seçilerek tesis edilmiştir.

- Planlama sistemini basitleştirip, hızlandıracak tedbirler alınmıştır.

- 1983'de "İş Tevsii Programı" getirilmiş ve böylece kişilerin küçük şirketlere 40 milyon T.L.'na kadar hisse senedi olarak yatırım yapmaları sağlanmış, kendilerine gelir vergisi muafiyeti tanınmıştır. İlk yıl 10.000'den fazla kişi 400 küçük şirkete 75 milyar yatırmıştır.

Hükümet, emek piyasasının düzenlenmesine yardımcı olmak amacıyla ücretlerin esnekliğini azaltan mevzuatı basitleştirmiştir. Bu konuda yapılan çalışmalara birkaç örnek verirsek:

- "Genç Çalışanlar Programı" ve "Gençler İçin Eğitim Programı" vasıtasıyla daha gerçekçi ücret seviyeleri teşvik edilmiştir.

- 1975 yılında çıkarılan ve birbirinden farklı işlerde çalışanlara eşit ücret verilmesine yol açan "İstihdamı Koruma Yasası" ile Kamu sektörü sözleşmelerinde aynı etkiyi yapan "Adil Ücret Andlaşması" düzeltilmiştir.



1980 ve 1982 İstihdam Yasası ve 1984 Sendikalar Yasası vasıtasıyla daha iyi haberleşme ve daha gerçekçi bir pazarlığı esas alan sağlıklı çalışma hayatı temin edilmiştir(37).

Eğitim sorumluluğunun hükümet, yerel makamlar, işverenler, işçi sendikaları insangücü hizmetleri Komisyonu ve Endüstriyel Eğitim Kuralları arasında dağıldığı İngiltere'de çalışma hayatının gerektirdiği niteliklere sahip olmayı sağlayacak ve işsizliği önleyecek yeni bir girişimde bulunulmuştur. Eğitim harcamalarında esas sorumluluğu alan işvereni özendirmek amacıyla hazırlanan programda 16 milyon Sterlin eğitim düzeylerinin arttırılmasına, 100 milyon Sterlin de gençlerin nitelikli işçi olarak çalışma hayatına atılmalarını sağlayacak programlara ayrılmıştır(38).

Hükümetin eğitime yaptığı harcamalar 1979'da 380 Milyar T.L. iken 1985-86'da 1,2 trilyon T.L.'na yükseltilmiştir. Bu kapsam içinde;

- Mesleki beceri ve özellikle çıraklık alanında eğitim yapmak için modernizasyon sağlanmıştır.

- 160 adet "Enformasyon Teknolojisi Merkezi" halen gençlere bilgisayar ve elektronik montaj yapabilme becerisi kazandırmaktadır.

---

(37) Bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.6.

(38) Bkz.: Ayşe Nur BERZEK, s.36.

- "Beceri Kazandırma Merkezleri" adı altında ticari temele oturtulan beceri eğitimi başlatılmıştır.

- Teknik veya gözetim mesleklerinde çalışan ve beceri kazanmak ya da becerilerini güncel hale getirmek isteyen yetişkinlere yardım ve daha esnek eğitim imkanları sağlamak amacıyla "Açık Öğretim Sistemi" geliştirilmiştir.

Emeğin kolayca yer değiştirebilmesine yardımcı olmak için şunlar yapılmıştır:

- İnsangücü Hizmetleri Komisyonunun işe yerleştirme hizmetleri geliştirilmiştir. Bilgisayar destekli Milli bir açık-işler sirkülasyon sistemi geliştirilmiştir.

- İnsangücü Hizmetleri Komisyonunun, "İstihdam Transfer" ve "İş Arama" düzenekleri, daha geniş vasıflı işler sahasını kavrayacak şekilde genişletilmiştir.

- Serbest bir ev piyasasının oluşmasına yardım için konut politikası değiştirilmiştir.

- Konut alımındaki pul resmi azaltılmıştır.

- İşten erken emekli olmak isteyenlerin haklarını korumak için bir yasa çalışması yapılmaktadır.

Yeni bir "Bölgesel Yardım" sisteminin (1984 kasımında ilan edilmiştir) istihdam yaratmada etkisi büyük olmuştur. Çalışma şeklindeki esnekleştirme hamleleri ise şunlardır:

- İş-bölme ve yarı-zamanlı iş boşaltma programları, part-time iş imkanlarını arttıracaktır.

- İş-boşaltma programları yaşlı kimseleri erken emekli olmaya ve yerlerini genç işsizlere bırakmaya teşvik edecektir.

- Gönüllü erken emeklilik (60 yaş) yine istihdama katkıda bulunacaktır.

- Toplum Programlar 130.000 uzun süreli işsize iş sağlayacaktır.

- İngilizce bilmeyen nüfusa "iş ile ilgili dil" kursları açılmaktadır.

- Sakatlar için programlar uygulanmaktadır.

- İnsangücü Hizmetleri Komisyonu, işverenlere sakatların yeteneklerinden nasıl yararlanacakları hakkında tavsiyelerde bulunmaktadır(39).

İtalya'da yüksek düzeyde "genç işsiz" olmasına rağmen herhangi bir özel bir program uygulanmamaktadır. Fakat bu konuda çeşitli tedbirler alınmaktadır.

Bunun yanısıra İtalya'da alınan en önemli tedbir, azaltılmış çalışma süresinin sübvansede edilmesidir. Yaklaşık

---

(39) Bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.7.

yarım milyon çalışanın bu destekten yararlanacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca erken emeklilik de özellikle taahhüt işleri sektöründe düşünülen tedbirlerden birisidir. Gayri resmi çalışanların varlığı nedeniyle, ilan edilen işsizlik oranının gerçekte daha büyük olduğu inancı yaygındır. Bu tür çalışanlar genellikle kendi kendini istihdam edenlerdir.

Kamu sektörünün belirgin özelliği ise istihdamın esnek olmayışıdır. Hükümet halen esnekleştirme çareleri aramakta ve muhtelif tedbirler geliştirilmektedir. Yarı zamanlı çalışma önemli ölçüde azalmıştır(40).

Danimarka, "HTX" eğitimi olarak adlandırılan yeni bir deneyime girişmiştir. İnşaat, elektrik, mekanik ve makineye ilişkin alanları kapsayan program, iki yıllık bir eğitimle mesleki niteliğin arttırılmasını amaçlamaktadır(41). Hükümet işsizlik konusunda ciddi bir program ya da çalışma içinde görülmemektedir. Halbuki işsizliğin ulaştığı boyut iktisatçılar tarafından kaygu verici olarak nitelendirilmektedir(42).

1980'li yılların başından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik durgunluk İrlanda ekonomisini olumsuz

---

(40) Bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.4-5.

(41) Bkz.: Ayşe Nur BERZEK, s.36.

(42) İ.K.V. Dergisi, S.35 (Ocak 1984), s.62.

yönde etkilemektedir. İşsizlik bu ülkede de tehlikeli boyuta ulaşmıştır. Hükümet tarafından ülkede işsizliğin azaltılabilmesi için maliyetlerin kontrol altına alınması, prodüktivitenin arttırılması ve dizayn ve pazarlamanın geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. İşsizliğin en yoğun olduğu sektör inşaat sektörüdür. Hükümet çevrelerince sınai üretiminin daralması ve işsizliğin yüksek boyutlara ulaşması sorununa Japonya'daki gibi ücret maliyeti esnekliğini sağlayan kâr-dağıtım sisteminin uygulamaya konulmasıyla çözüm getirileceği savunulmaktadır(43).

Bu arada İrlanda Endüstriyel Eğitim Kurumuyla Endüstriyel Gelişme Kurumu nitelikli işçi azlığı ve işsizlik oranının arttığı alanlara mesleki eğitim getiren bir program düzenlemiştir. Sonuçta 7000 iş için gerekli niteliğe sahip işçiler sağlanarak işsizlik bir ölçüde önlenmiştir. Ayrıca İrlanda'da yapı endüstrisinin gereksinmelerini karşılamak üzere 1980-1985 dönemini kapsayan bir çalışma halen yürürlükte. Buna göre her yıl 1600 genç yapı endüstrisi alanında nitelikli olarak hazırlanmaktadır(44).

Belçika'da diğer üye ülke ekonomilerin pekçoğu gibi sarsıntılı bir dönem geçirmektedir. İşsizliğin azaltılması için yabancı sayısının kısıtlanması, ülkeye yabancı işçi

---

(43) İ.K.V. Dergisi S.34 (Aralık 1983), s.49.

(44) Bkz.: Ayşe Nur BERZEK, s.36.

göçünün önlenmesi amacıyla yasal düzenlemeler yapılmaktadır(45). Avrupa Sosyal Fon'undan kısmen destek alarak TV programları ile mesleki niteliklendirmeye yönelik "Canal Emploi" adlı TV programıyla 2 ay süren 200 saatlik kurslar verilmektedir(46).

Üye ülkelerde "işsizlik sigortası" uygulamaları:

İşsiz kalan kişiye, işsiz kaldığı sürede parasal nitelikte bir ödemede bulunulması şeklinde tanımladığımız işsizlik sigortası uygulamaları, bekleme süresi, prim ödemeleri, işsizlik ödeneğinin miktarı ve devam süresinde görülen farklılıklar nedeniyle üye ülkeler arasında çeşitlilik göstermektedir.

"Bekleme süresi", işsiz kalan kişinin sigorta örgütüne başvurması, başvurunun incelenmesi, kişi ve işverenle görüşme, bilgilerin toplanması ve incelenmesi, karar verilmesi, ödeme işleminin başlaması için geçen süredir(47).

Her ne kadar işsiz kalan kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin bir an önce gelir güvencesine kavuşturulmaları gerekiyorsa da sigorta kolunun kötüye kullanılmaması için bu sürenin geçmesi gerekmektedir.

---

(45) Bkz.: BÖRTÜÇENE, s.6.

(46) Bkz.: Ayşe Nur BERZEK, s.36.

(47) Bkz.: ERKUL, ALTAN, GEREK, s.142.



İşsizlik sigortası ödemesi için, işsizlik ve iş arayan olarak siçile kendini kaydettirme ön şartı vardır. Almanya, Belçika, Fransa ve Lüksemburg'da ayrıca işgücüne sahipolmada gereklidir. Fransa, İtalya, Lüksemburg'da söz konusu işsizliğin mevsimlik işsizlik niteliğinde olmaması şartı da vardır.

Bu sigortanın ön şartı olarak Almanya'da son iki yılda 26 hafta, Belçika'da son 10 ayda 6 ay, Fransa'da son 12 ayda 150 gün, İtalya'da son 2 yılda 1 yıl, Lüksemburg'da son 12 ayda 200 işgünü, Hollanda'da ise son 12 ayda 78 gün süreyle sigortalı olma zorunluluğu vardır. Sigorta ödemesi Almanya'da son 13 haftanın ortalama haftalık ücreti esas alınarak, ücretin miktarına göre % 87'den % 40'a kadar değişik olabilir. Belçika'daysa, medeni hale göre değişen götürü sigorta ödemeleri usulü vardır. Fransa'da günde 4,20 franklık esas tutar üzerine ilk 270 günde son 6 aylık gelir ortalaması üzerinden % 35 ve sonrasında da % 30 ödeme yapılır.

İtalya'da günde işsizlik sigorta ödemesi olarak 300 liret ödenir. Hollanda'da medeni hale göre bu ödeme önceden alınan ücretin % 60-80'i arasında değişmektedir. Lüksemburg'da % 60 ödeme yapılır.

İşsizlik ödemesi, ençok 26 hafta öncesinde sigortalı olanlarda 13, 29 hafta öncesi sigortalı olanlarda 20 ve 52 hafta öncesi sigortalı olanlarda 26 hafta devam eder. Belçika'da ve Fransa'da işsizlik ödemesi süre sizdir. İtalya'da



180 gün ve Lüksemburg'da 28 hafta boyu işsizlik sigortası ödemesi yapılır.

Almanya'da bu sigorta için devlet yardımları dışında % 1'er den işçi ve işverenden de prim kesilir(Maden ocağı işletmeleri ve işçileri prim ödeme yükümünden muaftır.). Devlet en az 3 ay süreyle 600.000 işsize yapılacak ödemeleri karşılayabilecek bir işsizlik sigorta karşılığını hazır etmek zorundadır. Tarımda yıllık kazancı 10.800 D.M. aşanlar da dahil, bütün çalışanlar, bu sigortaya tabidirler. Ancak en az 1 yıl süreli veya süresiz ve en az 6 ay ihbar süreli iş sözleşmesi olanlar, bu sigorta yükümünden istisna edilmişlerdir. Sigorta primi tarım dalında % 1,3'er hesabıyla işçi ve işverenden eşit olarak kesilir. Prim hesabında, ayda 1.300 D.M.'ı aşan gelirler, dikkate alınmaz.

Belçika'da işsizlik sigorta için, işçi ve işverenden eşit olarak (ücretin % 2'si oranında) prim tahsil edilir. Fonun açıklarını devlet karşılar. Tarım alanı için bir özellik söz konusu değildir.

Fransa'da işsizlik sigortası için özel finansman sistemi söz konusu değildir. İşsizlik koruma giderlerini devlet ile mahalli idareler karşılar. Ancak mahalli idarelerin yükü, işsizlik ödemeleri tümünün % 5'inden az ve % 20'sinden fazla olamaz, kalanını da devlet tamamlar. İşsizlikte ilave ödemeler için de, yine primlerle beslenen bir sigorta sistemi vardır. Bu sistemde işletmeler ücretin % 2'sini

aşmayan bir giriş aidatı öderler. Ayrıca % 1'lik temel primi ödenir, bunun % 20'si işçi ve % 80'i işveren payıdır. Bundan başka aynı sistemde belirli kesintilerden beslenen bir de karşılık fonunun oluşturulması öngörülmektedir.

Hollanda'da meslek kuruluşları tarafından uygulanan sistemde işsize bekleme parası ve mali destek adıyla iki ayrı ödeme yapılır. İşçi ve işveren primiyle beslenen bekleme parasını; her meslek kuruluşu kendisi öder. Yarısı devletçe sağlanan "mali destek" ödemesiyse "genel işsizlik" denen merkezi fondan yapılır. Bekleme parası primi her meslek birliği için ayrıya hesaplanır. Bu ödeme işçiyle işveren tarafından eşit olarak yapılır. "Mali destek" primiyse bütün işletmeler için aynıdır, bunun 1/4'ü işçi, 1/4'i işveren, 2/4'si devlet tarafından sağlanır. Her meslek birliği geçmiş yılın giderlerinin % 20'si oranında bir yedek fon teşkil etmek zorundadır.

İtalya'da tarım dışındaki dallarda işsizlik sigortası, sigortalının ücret sınıflamasına göre ayda 6 ile 16 liralık arasında değişirken tarım kesiminde gün hesabıyla götürü prim kesilmektedir.

Lüksemburg'da işsizlik sigortası sadece devlet tarafından organize edilir. Devlet bu sigortanın % 75'ini ve mahalli idare de % 25'ini karşılar(48).

---

(48) Ali Sait YÜKSEL, Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri, Ankara, 1973, s.236-239.

## B. Topluluk Düzeyindeki Mücadele Yöntemleri

### 1. Avrupa Sosyal Fonu

1960'da kurulan Avrupa Sosyal Fonunun görevi Topluluk içinde istihdamı kolaylaştırmak ve nüfus ve meslek hareketliliğini hızlandırmaktır. Bunun için Fon, işçilerin mesleki yeniden eğitimleri ya da yeniden yerleştirilmeleri yararına üye devletlerin verdiği yardımların % 50'si oranında işe karışır. Fon, komisyon tarafından, hükümetlerin, işverenlerin ve işçilerin temsilcilerinden oluşan bir komiteyle birlikte yönetiliyordu. Bununla birlikte bu paranın geri verilmesi (ya da haklı geri dönüş) sisteminin zengin ülkelerin yararına olduğu görüldü, bu yüzden fon 1972'de yenileştirildi. Şimdi bu fon, toplumsal güçlüklerle yalnız çare bulmak değil, aynı zamanda ve özellikle onları önlemek isteyen dinamik bir politikaya uygun düşmektedir. Genel olarak fon ücretli işçilerin istihdamını ya da yeniden istihdamını amaçlayan herhangi bir program lehine ve bazen de ücretli olmayan işçiler yararına müdahalede bulunabilir. Fon, Topluluk politikası çerçevesinde alınan çok özel önlemler sonucu istihdam piyasası bozulduğunda ya da bozulma tehlikesiyle karşılaştığında, 4. maddeye dayanarak müdahale edebilir. Ortak Pazarın işleyişine doğrudan bağlı olmayan nedenlerden ileri gelen ya da bu pazarın uyum içinde gelişmesini engelleyen güçlükler sonucu istihdam piyasasında dengesizlik olduğunda da Fon Yönetmeliğinin 5. maddesine dayanarak müdahale edebilir. Sosyal fon 1977'de yeniden incelendi. Bu nedenle

Fon'u istihdam durumuna daha iyi uyarlamak amacıyla değişiklikler getirildi. İşsizlik oranının en yüksek olduğu geri kalmış bölgelerde gerçekleştirilecek mesleki yetiştirme ve yeniden eğitim eylemleri, öncelikli olarak fonun yardımlarından yararlanacaklardı. Kasım 1978'de Konsey yeni bir yardım biçimine izin verdi. Genç işsizler için özel bir fonun kurulmasına karar verilmişti. Ocak 1979'dan itibaren gençlerin işsizliğine karşı savaşı desteklemek için, Fon doğrudan müdahalede bulunabilecekti. Bu ise işsiz bir gencin işe girişinde bir prim biçiminde ve yine işsiz gençlerin genel yarar sağlayan işlere sokulmasıyla ilgili programlara yapılacak para yardımları şeklinde olacaktı(49).

Avrupa Sosyal Fonu yardımlarının yeni iş alanları yaratmaya ve yeni teknoloji kullanımını geliştirmeye yoğunlaştırması ve daha etkin kılınması, 1986-1988 döneminde Avrupa Sosyal Fonunun önceliklerini oluşturacaktır.

% 37'sini 25 yaşın altındaki gençlerin oluşturduğu % 12'lik işsizlik oranıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu özellikle belirli bölgelerde ve bir yılı aşkın süredir boş geçen işsizler bakımından toplumsal bir bunalım içindedir.

Böylesi bir ortamda Avrupa Sosyal Fonu, giderek çoğalan bir yardım talebiyle karşılaşmaktadır. Ancak yeni

---

(49) Avrupa Topluluğu Sözlüğü, Ankara, 1984, s.17-18.

taleplerin karşılanması mümkün değildir. Avrupa Sosyal fonunun bütçesi 1983 yılından beri 2 milyar Avrupa Hesap Birimi (ECU) 5 Milyar Avrupa Hesap Birimine artış vardır.

Bu hedefler arasındaki en büyük öncelik istihdam sorununa verilmiştir. Bu grupta da kaynakların % 75'i kendilerine ayrılan gençler ilk sırayı almaktadır. Yeni program bölgesel olarak, nüfusun % 57'sine yöneliktir. Bundan önceki program ise nüfusun % 64'ünü yardım kapsamına alıyordu.

Mesleki eğitim yine desteklenmeye devam edilecek ancak bundan böyle en az 200 saatlik görece büyük ölçekli ve bu 200 saatin 40 saati Avrupa Ekonomisinin modernleştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla yeni teknolojilerin kullanımına yönelik projeler üzerinde yoğunlaşacaktır.

Avrupa Sosyal fonundan sağlanacak yardımın ulaşmayı amaçladığı diğer gruplar küçük işletmeler, ağır imalat sanayi gibi yeniden şekillenmekte olan sektörlerdeki işçiler ve uzun süreli işsizler olacaktır. Her durumda öncelik, iş yaratmayı ve yeni beceriler kazandırmayı amaçlayan projelere verilecektir(50).

## 2. Avrupa Yatırım Bankası Fonu

1 Ocak 1958'de Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Yatırım Bankası, topluluğun yapısı içinde yer alan özerk

---

(50) Avrupa, S.99 (Haziran 1985), s.19.



bir kamu kuruluşudur. Sermaye piyasalarına ve öz kaynaklarına başvurma yoluyla Topluluğun yararına Ortak Pazarın dengeli bir biçimde ve aksaksız kalkınmasına katkı amacıyla kurulan Avrupa Yatırım Bankasının tüzel bir kişiliği vardır. AYB'nin üyeleri üye ülkelerdir(51).

AYB, topluluğun ekonomik yönden daha zayıf bölgelerinin gelişmesi için hazırlanmış projelere destek vermek, sanayi modernleştirmek ve değişimini sağlamak birkaç ülkeye yada bir bütün olarak Topluluğa ortak çıkarlarla ilgili yeni tesisler kazandırmak amaçlarınyönelik olarak çalışır. Banka aynı zamanda komşu Akdeniz ülkelerine ve Lome Sözleşmesiyle Topluluğa bağlanmış olan ülkelere de finansman yönünden yardımlarda bulunmaktadır. AYB, bu biçimiyle Topluluğun en büyük yatırım finansman organı ve aynı zamanda en önde gelen ödünç veren kurumudur. AYB, borç olarak sabit kıymetlerinin % 50'sinden fazlasını vermemektedir(52).

### 3. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

1975'de kurulan bu fon Topluluk bölgesel politikasının başlıca araçlarından biridir. Amacı, Topluluğun nispeten yoksul bölgelerine yapılan ulusal yardımlara katkıda bulunmak ve genel bir bölgesel stratejinin oluşturulmasına

---

(51) Bkz.: Avrupa Topluluğu Sözlüğü, s.23.

(52) European Investment Bank, January, 1985.

yardımcı olmaktadır. Topluluğun bütününde kaydedilen büyük ekonomik ilerlemelere rağmen, zengin ve yoksul bölgeler arasında önemli farklar olduğu açıktır. Bu durumun düzeltilmesi için olumlu adımlar atılması gerekliydi.

Fon üç yıllık bir süre için 1,3 milyar Hesap Birimlik bir başlangıç sermayesiyle oluşturuldu ve 1978'de sermayesi 2,48 milyar Hesap Birimine yükseltilerek üç yıllık bir süre için yenilendi. Ulusal paylar üzerinde önceden anlaşmaya varıldı. İtalya % 40'ile en büyük paya sahip oldu, İngiltere % 27, Fransa % 17, İrlanda % 6,5 payla bu ülkeyi takip etti. Bölgesel yetkililer belirli amaçlarla kullanılmak üzere yardım almak için müracaatta bulunuyorlar ve finansman ilgili ulusal hükümet aracılığıyla yapılıyor. Üzerinde ısrarla durulan ilkeler "saydamlık" ve "ek katkı", yani sağlanan fonların açık bir biçimde kullanılması ve ulusal yardımların yerine değil, onlara ek olarak yapılması gereklidir. Her ne kadar AYB, Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti Fonu ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu fonlarının bölgeler üzerinde belli bir etkisi olmuşsa da, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu bölgesel amaçlara uygun olarak tasarlanmış tek kurum niteliğini taşımaktadır(53).

İngiltere'nin Ortak Pazara girişi üzerine, üye ülkelerin özellikle geleneksel ağır endüstrinin egemen olduğu

---

(53) Bkz.: Avr. Topluluğu Sözlüğü, s.7.



yoksullaşan bölgelerin sorunlarına daha fazla eğilinmesi gerektiğine karar verilmesi üzerine kurulan bu fonun yardımı esas olarak altyapı ve yatırım projelerine verilse bile, bu projeler istihdam üzerine olumlu etkiler yapmaktan geri kalmamaktadırlar. Örneğin 1981 yılında Fon'un kota bölümü sayesinde 59.000 kişinin iş bulduğu ya da işini koruduğu hesaplanmaktadır(54).

Topluluklar Komisyonu 1983 yılı fon programı uyarınca Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) yardımlarının dördüncü diliminden 2.732 proje için 1.536 milyon hesap birimi tutarında yardım yapılmasını onaylamıştır. Bu miktar 1975 yılında kurulduğundan bu yana yaptığı en büyük yardım olarak nitelendirilmektedir. Bu tutarın 1.358 milyon hesap birimlik bölümü istihdamı artıracak sanayiler kurulması için altyapı hazırlamak amacıyla hazırlanan yatırım projelerine ayrılmıştır(55). Aşağıda 1975-1982 yılları arasında Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından üye ülkelere yapılan yardımların yüzde olarak oranları gösterilmiştir(56).

F. Almanya	$\frac{\%}{5,32}$
Fransa	16,0

---

(54) Avrupa, S.85 (Ekim 1983), s.26.

(55) İ.K.V. Dergisi, S.36 (Şubat 1984), s.22.

(56) About Evrope, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1983, s.17.

İtalya	38,18
Hollanda	1,36
Belçika	0,99
Lüksemburg	0,1
İngiltere	24,13
İrlanda	6,27
Danimarka	1,14
Yunanistan	6,51

## ÜÇÜNCÜ KISIM

### TÜRKİYE'DE İSSİZLİK SORUNU

#### I. TÜRKİYE'DE İSSİZLİK SORUNUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

##### A. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu sanayi devrimi ile Avrupada gerçekleşen ekonomik gelişimlere ayak uyduramadığından dikkat çekici bir işçi kitlesi oluşmamıştır. Bu yüzden İmparatorlukta sosyal politika tedbirlerine önem verilmemiş; diakkati çekecek bir kitle oluşturmamış olsalar da, mevcut işçilerin korunmasına yönelik sosyal içerikli kanunlar çıkarılmamıştır.

İmparatorlukta işçi ve işveren ilişkileri, 19. yy. ikinci yarısında zamanın Borçlar Kanunu olan 1860 tarihli Mecelle'yle düzenlenmiştir. Bireyci ve aşırı liberal nitelik taşıyan Mecelle, zamanın koşullarına göre işçi ve işveren ilişkilerini düzenlemek bakımından yetersiz kalmıştır.

Bunun dışında imparatorlukta herhangi bir kanun bulunmamaktaydı. Sadece nispeten yoğun bir kitlenin çalıştığı maden sektöründe uygulanmış olan 1863-1865 ve 1869 tarihlerinde çeşitli isimlerde çıkarılan tüzüklerden 1869 tarihli "Maadin Nizamnamesi" zorunlu çalışmanın yasaklanması, işçi sağlığının korunması, iş güvenliğinin sağlanması vb. hükümleriyle dönemine göre ileri normlar getirmişti. 1865 tarihli "Dilaver Paşa Nizamnamesi" ise zorunlu çalışma esasını benimseyen işçiyi korumaktan çok üretimi arttırmaya yönelik bir tüzüktü.

Meşrutiyetten sonra siyasal faktörlerin de etkisiyle, imparatorlukta, grev dalgası esmeye başlamıştı. Kamu hizmeti gören işyerlerinde sendika kurulmasıyla, grev yapılmasını yasaklayan Tatil-i Eşgal Kanunu 1909 tarihinde bu tür olaylar nedeniyle çıkarılmıştır.

## B. Cumhuriyet Dönemi

### 1. Kalkınma Planları Öncesi Dönem

Yeni Türk Devletinin kuruluşunun ilk günlerinden itibaren işçi sorunlarına önem verilmiştir. Bir yandan Kurtuluş Savaşı sürerken diğer yandan çok kötü koşullarda çalışan ve oldukça yoğun bir işçi grubuna sahip Ereğli Kömür bölgesindeki işçilerin geçim ve çalışma koşullarını

düzeltilmeyi amaçlayan iki kanun (57) çıkarılmıştır. Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim sırasında ortaya çıkan ve işletmece terkedilmiş bulunan kömür tozlarının açık arttırma yoluyla satılarak tutarının işçiler yararına kullanılmasını sağlamak için ve Ereğli Kömür Bölgesi maden işçileri için çıkarılan bu kanunlar, uygulama alanı ve işçilere tanıdığı haklar açısından sınırlı olmakla birlikte dönem için büyük önem taşımaktadır.

151 Sayılı Kanunla Ereğli Kömür Bölgesinde işveren ve işçi ilişkileri düzenlenmiş, zorla çalışma yasaklanmış çalışma süresi, asgari ücretler, işçi eğitimi konularında emek lehinde hükümler getirilmiş.

Madende çalışmaya kabul yaşının "18 yaş" ile sınırlandırılması, fazla çalışmanın işçinin isteği ile mümkün olması gibi günün şartlarına göre oldukça ileri normlar getirilen 151 sayılı kanunla dünyanın belli başlı ülkeleri arasında ilk kez Türkiye'de uygulanmaya başlayan çalışmaya kabul yaşının 18 olarak hükme bağlanması ayrıca önemli bir noktadır.

---

(57) 28 Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafif Umumiyesine olarak Fûrûhtuna Dair Kanun" ve 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Mûteallik Kanun".

151 Sayılı Kanun dışında Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında (1924, 1929 ve 1932 yıllarında) genel bir iş kanunu çıkarılması için yapılan çalışmalar tasarı halinde kalmış kanunlaşmamıştır. 1926'da Mecelle kaldırılmış, Borçlar Kanunu kabul edilmiştir.

1934'den sonra giderek artan sanayileşme çabaları Türkiye'de bir işçi kitlesinin ve emek piyasasının doğup genişlemesine neden olmuştur. Bu şartlarda yurt çapında sermaye-emek ilişkilerinin düzenlenmesi, bu yönde ilerde doğabilecek olumsuz gelişmelerin önlenmesi için gerekli tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Atatürk'ün de direktifiyle 1932'de Uluslararası Çalışma Teşkilatı'na (ILO) girilmiş. 1934 yılında hazırlanan, 1936'da kanunlaşan ve 1937'de yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla ilk kez Türkiye'de Modern sosyal sigortaların kurulması öngörülmüştür. Sosyal sigortaların kuruluş ve gelişimi bu ilkelere göre gerçekleşmiştir. Fakat İkinci Dünya Savaşı nedeniyle Türkiye'nin savaş ekonomisine girmiş olması nedeniyle kuruluştaki gecikmeler sonucu ortaya çıkan boşluklar 3008 sayılı kanun hükümleriyle doldurulmaya çalışılmıştır.

Devletçi ve müdahaleci ekonomik görüşlerin Dünyada ve Türkiye'de hakim olduğu 1930'lu yıllarda çıkarılan 3008 sayılı kanunla grev ve lokavt yasaklanmıştı. Bu yasağın nedeni, ülke olarak sanayileşmenin henüz başlangıcında



olunmasıydı(58).

1945 yılında Çalışma Bakanlığının kurulmasından sonra 1946'da İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Bunu diğer sosyal güvenlik kuruluşları izlemiştir.

1950'den sonra liberal görüşlerin hakim olduğu bir döneme geçilmiştir. Aktif nüfusun istihdam durumuyla ilgili yeterli ve karşılaştırmalı bilgiler, ancak 1955 nüfus sayımından sonra verilmeye başladığından bu tarihten önceki döneme ait sağlıklı veri bulmak mümkün olamamıştır. İç fiyat artışları, gelir dağılımı gibi problemler giderek büyümüş ve 1960 hareketına yol açmıştır.

## 2. Kalkınma Planları Dönemi

Bu döneme girildiğinde yeni Anayasa ile ekonomik planlamanın zorunlu hale getirildiğini Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatının kurulduğunu görüyoruz. 1963'den itibaren uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve diğerlerinde istihdam sorunu, dolayısıyla işsizlik olayıyla ilgili olarak mevcut verilerdeki yanlışlık ve eksikliklerin önüne geçilememiştir. Örneğin Birinci Beş Yıllık Planda öngörülen istihdam artışı 1960 nüfus sayımı yüzde 1 örnekleme ön sonuçlarına dayanılarak hesaplandığından

---

(58) Sait DİLİK: "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", İşveren, S.5 (Şubat 1985), s.3-8.



kesin sonuçların bulunması ile önemli ölçüde farklılıklar doğmuştur(59).

Her kalkınma planında işsizlik konusunda değişik tutumlar göze çarpmaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yan hedef olarak istihdama yer verilmişken, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yan hedef olarak dahi alınmamıştır. Üçüncü Plan'da da istihdam sorununa getirilmiş bir çözüm yoktur. Dördüncü Plan döneminde plan uygulaması sonucu işsizliğin mutlak ve oran olarak azalacağı göngörülürken(60) Beşinci Planda hedeflenen kalkınma hızının gerçekleşmesi ve ekonomik ve sosyal politika tedbirleri sonucunda, Plan döneminde mevcut işgücü fazlasının mutlak sayı olarak bugünkü düzeyini aşmaması ve işsizlik oranının gerilemesinin mümkün olacağı belirtilmiştir.

## II. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNUNUN BOYUTLARI

### A. İşsizlik Tanımları ve Hesaplama Yöntemleri

#### 1. Tanımlar

Türkiye'de işsizlikle ilgili tanımlar değişik kurum

---

(59) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara 1967, s.128.

(60) Halil DİRİMTEKİN, Türkiye Ekonomisi (Ders Notları), Eskişehir, 1983, s.186.

ve kişilere göre çeşitlilik arz ettiğinden işsizlikle ilgili istatistikler de çok değişik rakamlar içermektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı, işsizliği emek arz fazlası olarak hesaplamakta, iş aramayan veya çeşitli nedenlerle çalışmak istemeyenleri işsiz olarak kabul etmektedir. Bir başka deyişle çalışma çağı nüfusundan (15 + yaş), sivil emek talebi ve faal olmayanlar (öğrenciler, ev kadınları, emekliler, mahkumlar, irad sahipleri) toplamının düşürülmesi ile işsizlerin sayısı bulunmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsüye (DİE) iş aramayan kişileri "işsiz" kabul etmemekte, yalnızca "iş olmayan", çalışmaya hazır ve "iş aramakta" olan kişileri işsiz olarak tanımlamaktadır.

Tanımlardaki farklılığın yanısıra, yurdumuzda çalışma hayatına ait istatistiklerin ancak son yıllarda düzenli bir şekilde tutulmasının ve işsizlik türlerinin çok fazla olmasının da, rakamlardaki farklılığa yol açtığı söylenebilir(61).

---

(61) Bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.8; Nazım DÜZENLİ, "Türkiye'de İstihdamı Geliştirici Ekonomik ve Sosyal Tedbirler", İşveren, C.XXII, S.9 (Haziran 1984), s.3-6.

## 2. Kayıt Yöntemleri

Her çalışmama hali gerçek anlamda işsizlik değildir. İşsizlik toplumda bazen açık olarak kendini ortaya koyarken, bazen de varlığının farkına dahi varılmaz.

İşsizliğin varlığı, iş piyasalarının iyi organize edildiği ülkelerde yapılan istatistiklerde açık olarak ortaya konur.

Türkiye gibi ülkelerdeyse tutulan istatistikler hakiki işsiz sayısını göstermezler(62). Çünkü bu ülkelerde yapılan tanımlar farklıdır, toplanan veriler ya sağlıklı ya da yetersizdir.

Ekonomik açıdan aktif nüfusun tespitinde nüfus sayımlarının önemi çok fazladır. Fakat tek araç bu sayımlar değildir. Bunun yanısıra nüfus sayımlarındaki gibi büyük ve detaylı olmasa da sanayi sayımları, işyeri sayımları, sosyal sigorta kayıtları vb. önemli kaynaklardan yararlanılabilir(63).

İş ve İşçi Bulma Kurumunun kayıtlarını da önemli bir araç olarak ele alabiliriz. Fakat bu kayıtların her zaman

---

(62) Bkz.: DİRİMTEKİN, Makro ..., s.243.

(63) Ayrıntılı bilgi için bkz.: Nusret EKİN, İşgücü ve Ekonomik Gelişme, İstanbul, 1968, s.85-92.

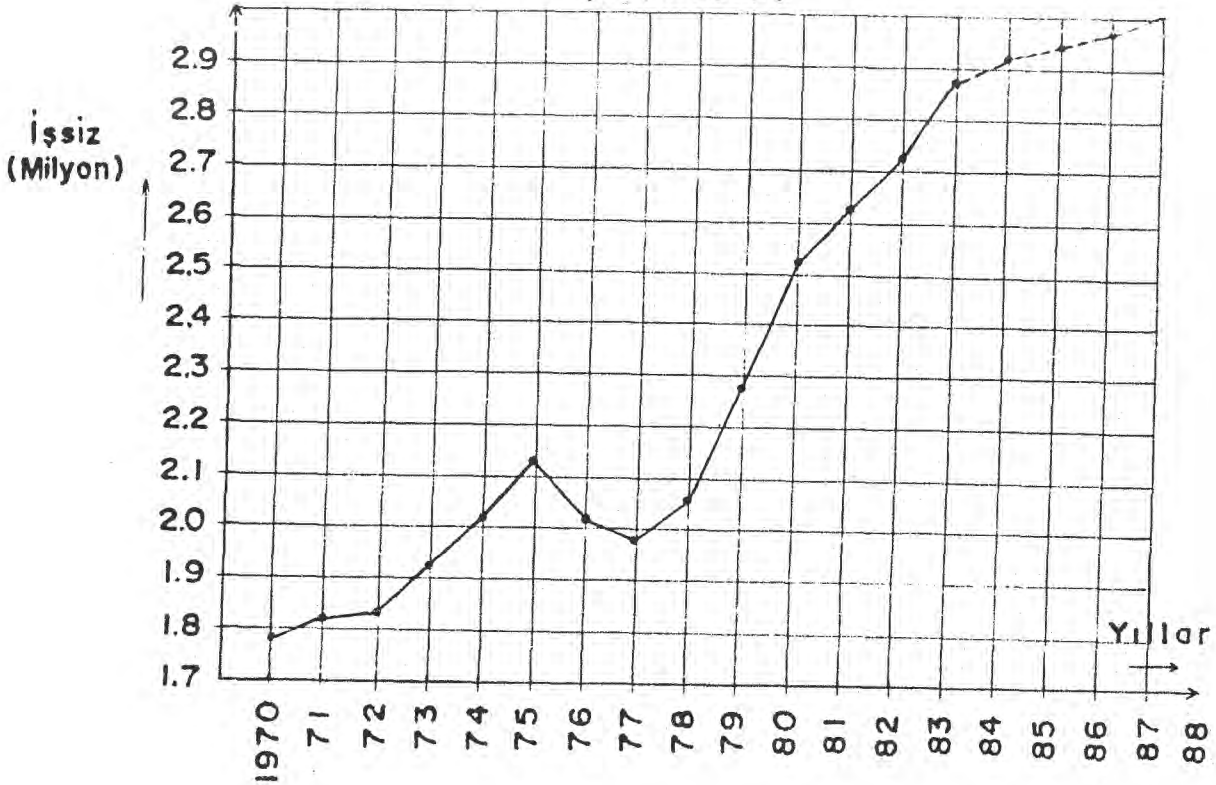
için güvenilir olduğu söylenemez. Bu kayıtlarda yer almayan işsizler olabileceği gibi, başvuruda bulunanların pek çoğunun işini değiştirmek isteyen, mevcut işini beğenmeyenlerden oluştuğunu gözden kaçırmamak gerekmektedir.

Bu çalışmada esas olarak Devlet Planlama Teşkilatının verilerine yer verilmektedir.

### B. İşsizlikle İlgili Göstergeler

İşsizlik sorunu, Türkiye'de de AET Ülkelerinde olduğu gibi 1974 sonrasında giderek önem kazanmaya başlamıştır. Aşağıdaki tablo: 6'da 1970-1987 arasındaki toplam işgücü

Tablo: 6 Türkiye'de Toplam İşgücü Fazlası  
(1970-1983)



Kaynak: DPT.

fazlası gösterilmiştir(64).

Tablo: 6 incelendiğinde işsizliğin giderek arttığı özellikle de 1980'den sonra hızlandığı görülmektedir. 1970-1983 döneminde yaşanan iki petrol şoku, anarşik ortam nedeniyle çalışma hayatının bozulması ve modern teknolojiyle donatılmış fabrikaların üretime geçememesi, kalkınma hızı ve istihdam üzerinde çok olumsuz etkiler yaratmıştır(65). Örneğin, 1977 yılında % 13,5 civarında olan işgücü fazlası oranı 1983'ün sonunda % 19,2'e yükselmiştir.

Tablo: 7 ve Tablo: 8'de ise Planlı Dönemde Emek Piyasasındaki gelişmeler izlenebilir.

1962 yılında işgücü arzı 13 milyon 133 bin iken, 1980'de 17 milyon 182 bine, 1983'de 18 milyon 492 bine yükselmiştir. İşgücü talebinde de 1962-1983 arası artışlar görülmektedir. Fakat bu, işgücü arzının altında kalmaktadır. Dolayısıyla işsizlik her geçen gün giderek artmaktadır.

---

(64) Bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.12.

(65) İktisadi Rapor 1985, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Ya. No.1985/5, Ankara, 1985, s.42.

Tablo: 7 Türkiye'nin Emek Piyasası (1962-1977)

(15 + Yaş, Erkek - kadın, binkişi)

	<u>1962</u>	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>
I. Sivil İşgücü Arzı	13.133	13.868	15.013	16.162
II. Sivil İşgücü Talebi	12.643	13.238	13.917	14.726
III. Yurtiçi İşgücü fazlası	1.440	1.680	1.996	2.175
IV. Yurtiçi İşgücü faz- lası oranı(%)	11,0	12,1	13,3	13,5

Kaynak: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.26.

Tablo: 8 Türkiye'nin Emek Piyasası (1980-1983)

(15 + Yaş, Erkek - kadın, binkişi)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
I. Sivil İşgücü Arzı	17.182	17.621	18.081	18.492
II. Sivil İşgücü Talebi	15.231	15.368	15.457	15.577
III. Yurtiçi İşgücü Fazlası	2.651	2.953	3.289	3.565
IV. Yurtiçi İşgücü Faz- lası Oranı(%)	15,44	16,75	18,19	19,28

Kaynak: DPT 1983 Programı



### III. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

#### A. İşsizlikle Doğrudan Mücadele

Türkiye'de işsizlik sorununun son yıllarda giderek büyüdüğü bilinmektedir. Bu durum, işsizlikle mücadelede devletin daha etkin rol oynaması gerektiğini ortaya koymuştur. Özellikle 1980 yılından itibaren, hükümetlerin işsizlikle mücadeleyi önemli bir görev olarak değerlendirdikleri anlaşılmaktadır. Bu konuda halen bir Devlet Bakanlığının görevlendirilmiş olması da konuya verilen önemi ifade etmektedir. İşsizlikle doğrudan mücadelede, amaçların ve yöntemlerin neler olacağı, yapılmış ve yapılmakta olan çalışmalara göre üç grupta gözden geçirilebilir.

#### 1. İstihdam Yaratma ve İşgücü Piyasası Politikalarını Geliştirme Projesi

Bakanlar Kurulunun 18.5.1983 tarihli 83/6618 sayılı kararnamesiyle(66), hükümet adına 19.4.1983 tarihinde imzalanan hükümetle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı arasında oluşturulan "İstihdam Yaratma ve İşgücü Piyasası Politikalarını Geliştirme" projesi onaylanmıştır.

Bu proje, Türkiye açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü işsizlik ve işsizlikle mücadele hükümetin çok önemle

---

(66) Bkz.: R.G., 2.8.1983 T., No.18123.

üstünde durduğu konulardır. Bu projede bu sorunların çözümü için öngörülen amaç ve tedbirler şu şekilde gözden geçirilebilir.

Temel amaç, istihdam artışı sağlanması, kalkınma hedefleriyle uyum içinde olan emek piyasasına ilişkin politikaların geliştirilmesidir.

Bu amaca ulaşabilmek için projede öngörülen ara amaçlar şu şekilde sıralanabilir:

- i) Ekonomik İstikrar Modeli (EİM)
- ii) Ekonomik Kamu İstihdam Projeleri (EKİP)
- iii) İşgücü Piyasası Haberalma Sistemi (IPHES)
- iv) Sanayide Kapasite Kullanımı (SKAP)
- v) Beceri Eğitimi Sistemi (BES)
- vi) Yeni Çalışma Türleri ve Düzenlemeleri (YÇTD)(67).

Bakanlar kurulunun 84/8630 No.lu ve 12.10.1984 tarihli "1985 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararı"nda da İLO ile birlikte yürütülen "İstihdam Yaratma ve İşgücü Piyasası Politikalarını Geliştirme Projesi"ne 1984 yılında da devam edildiği ifade edilmiştir(68).

---

(67) Ara amaçlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: R.G., 2.8.1983 T., No.18123.

(68) Bkz.: R.G., 14.10.1984 T., No.18545.

## 2. V. Beş Yıllık Kalkınma Planında Öngörülen Sosyal Hedef ve Politikalar

Temel amacı mevcut işgücü fazlasının mutlak sayı olarak bugünkü düzeyini aşmamak ve işsizlik oranının gerilemesi olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planıyla "İstihdam Yaratma ve İşgücü Piyasası Politikalarını Geliştirme Projesi" arasında amaç ve politika yönünden önemli benzerlikler bulunmaktadır.

Projeye göre daha ayrıntılı ve kapsamlı bir şekilde planda da yer alan amaçları kısaca ele alalım: ülkenin kaynak dağılımına uygun düşen işkollarının geliştirilmesi, emek yoğun teknolojilerin kullanımına ağırlık verilmesi, okul içi ve okul dışı beceri eğitim sistemlerinin geliştirilerek vasıfsız (niteliksiz) işçilerin vasıflı (nitelikli) hale getirilmesi, genç işsizlere yönelik tedbirler alınması, özel amaçlı kamu istihdam projelerinin yürürlüğe konması, sanayide kapasite kullanımının artması.

Yine Planda bazı sektörler itibarı ile genç işsizlerin istihdam şansının daha fazla olabileceğine ilişkin ilginç veriler yer almaktadır. 15-19 ve 20-24 yaş grubundaki işgücüne en çok talebi olan sektörlerle giyim, mobilya, elektrik makineleri ve taşıt araçları imalatı sektörlerini örnek verebiliriz. Bu yaş grubuna en az talebi olan sektörlerse petrol madenciliği, enerji üretimi, toptan ticaret

ve bankacılık gibi alt sektörlerdir(69).

İşçi başına yatırım açısından ele alındığında ağaç işleme, mobilya, giyim, elektrik makineleri, taşıt araçları imalatı ve bakımı sektörlerinde petrol arama ve enerji üretimi sektörlerine kıyasla, daha az ortalama sermaye yatırımla daha çok istihdam yaratılabildiği tespit edilmiştir.

Planda yer almasına rağmen projede yer almayan amaçlar da bulunmaktadır. Bunlara da kısaca değinilmesinde yarar vardır.

Ekonominin dışa açılması, yabancı sermaye akışının hızlandırılması ve serbest bölgelerin geliştirilmesi, istihdam politikasının sanayileşmeye ve sektör politikalarına entegre edilmesi, yurt dışı istihdam imkanlarının zorlanması, kendi işini kuracaklara yardım edilmesi, çalışma barışının sürdürülmesi, ücret ve gelirler politikasının düzenlenmesi.

### 3. Devlet Bakanlığı, İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koordinasyon Kurulu Çalışmaları

Başlangıçta da belirttiğimiz gibi Türkiye'de işsizlikle doğrudan mücadelede ilk kez sorun bir devlet Bakanlığının çalışma programında bu denli kapsamlı ve ayrıntılı

---

(69) Ayrıntılı bilgi için bkz.: V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Dördüncü Bölüm, s.131-133.

bir şekilde ele alınmaktadır. Çünkü artık Türkiye'de yıllardır üzerinde durulan yapısal işsizlik, gittikçe artan hem yapısal hem de konjonktürel işsizliğe dönüşmüştür. Bu nedenle işsizliğin önüne geçilerek bunun bir sosyal felakete yol açmasına mani olmak herkesin hedefi olmuştur.

Devlet Bakanlığı, İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koordinasyon Kurulu çalışmalarında mücadelede izlenecek yol uzun vadede, orta ve kısa vadede alınacak tedbirler olmak üzere iki grupta toplanmıştır.

Yine ara başlıklarda bu tedbirleri görelim(70).

Uzun vadede alınacak tedbirler ekonomi, sanayi, eğitim, işgücü piyasası politikaları açısından ele alınmış, yapılması gerekenler maddeler halinde sıralanmıştır.

Orta ve kısa vadede alınacak tedbirler ise şunlardır: İşsizlikle mücadele yürütme kurullarının kurulması, işsizlikle mücadele proje gruplarının ihtiyacı olan finansal desteği sağlamak için kullanım alanları belirlenmiş olan bir fonun oluşturulması, işsizlikle mücadelede istihdam yaratıcı, istihdam yaratılmasını engelleyici ortamları düzenleyici, bu iki tedbirin yaratacağı gelir artımını doğrudan sağlayıcı önlemlerin her birinin birer proje olarak ele alınması (bununla ilgili 17 adet "Proje Grubu" belirlenmiştir).

---

(70) Ayrıntılı bilgi için bkz.: İşsizlikle Mücadele, s.17-29.



## B. İşsizlikle Dolaylı Mücadele

Yukarıdaki açıklamalarda işsizlikle doğrudan mücadelede nasıl bir yol izleneceğine dair bilgiler ana hatları itibarıyla sunulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde ise doğrudan doğruya işsizlikle mücadeleyi hedef almanakla beraber sonuçta işsizliğin azalmasına yardımcı olabilecek nitelikte uygulamalardan söz edilecektir.

### 1. 24 Ocak 1980 Kararlarının Sonuçları

Türkiye ekonomisi 1977-1980 yılları arasında hızla gerilemiş ve neredeyse iflas noktasına gelmiştir. Bu nedenle "24 Ocak Kararları" olarak bilinen bir dizi istikrar tedbirleri uygulamaya konulmuştur. Bu uygulamalarda piyasa ekonomisine ağırlık verilmiş, fiyat kontrolleri kaldırılarak fiyatların piyasada serbestçe oluşması sağlanmıştır. KİT'lere devlet sübvansiyonu kaldırılarak ekonomiye yük olmaktan çıkarılmaları istenmiştir. Tasarrufa enflasyon üzerinde faiz verilmesi öngörülerek atıl fonların yatırımlara aktarılabilmelerine imkan sağlanmak istenmiştir. Dış ticarete liberasyona gidilmesi ve gerçekçi döviz kuru uygulamaları öngörülmüştür. İhracatın arttırılması için çeşitli teşvik kararları uygulamaya konmuştur.

Çok ana hatlarıyla değindiğimiz istikrar tedbirleri sonucunda ekonomi toparlanma ve tekrar büyüme sürecine girmiştir. Bunun sonucu olarak GSMH ve tüketim harcamalarında



artışlar olmuştur. Bazı sektörlerde özellikle inşaat sektöründe konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payında bir artış olduğu gözlenmektedir. Bütün bu hususlar ekonomide bir toparlanma, canlanma olduğunu göstermektedir. Ekonominin canlanması ve büyüme hızının tatminkar bir seviyeye gelmesi her alanda olduğu gibi istihdam yaratma ve işsizliği azaltma konusunda da sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır. Mutlak değer olarak henüz bir azalma sağlanamamış olsa bile(71) arzulanan hedefe ilerki yıllarda ulaşılması mümkün olabilecektir.

## 2. Yeni Gelişen Sektörler

"24 Ocak Kararları" ile bir ölçüde bağlantılı sayılabilecek ama büyük ölçüde istikrar tedbirlerinin dışında bazı sektörlerin diğerlerine göre daha hızlı bir gelişme gösterdiği daha çabuk serpilip dikkati çektiği gözlenmektedir. Örnek vermek gerekirse son üç yılda (1985 dahil) turizm gelirlerinde sürekli bir artış olmuştur. Önümüzdeki yıllarda Türkiye bu alandaki potansiyelini çok daha iyi değerlendirme şansına sahiptir.

Bir diğer gelişen sektör, ulaştırma sektörüdür. Gerek karayolu transit taşımacılığında, gerek deniz ticaret taşımacılığında önemli gelişmeler vardır. Toplu taşımacılık

---

(71) Bkz.: Tablo: 8.

konusunda da çalışmalar sürdürülmektedir.

Gıda Sanayiinde (özellikle Konserve) ihracata bağlı olarak gelişmeler vardır. Gıda sanayinin ihracata yönelik olarak gelişmeye devam etmesi halinde hem üreticinin ürünü daha iyi değerlenecek, hem döviz girdimiz artacak ve daha da önemlisi yapısal özelliği nedeniyle bu süreçte yeni istihdam imkanları doğabilecektir.

## DÖRDÜNCÜ KISIM

### AET ÜLKELERİNDE ve TÜRKİYE'DE ÇALIŞANLARIN SERBEST DOLAŞIM HAKLARININ VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

#### I. ÇALIŞANLARIN SERBEST DOLAŞIM HAKLARI AÇISINDAN

##### A. Roma Anlaşması ve AET Ülkelerinde Çalışanların Serbest Dolaşım Hakları

Topluluğa üye ülke vatandaşlarının serbest dolaşımı, gerek kömür-çelik sanayilerinde gerekse diğer sanayi dallarında tedrici bir şekilde yaygınlaştırılmıştır.

Kömür ve Çelik Topluluğu kapsamında olan demir ve çelik sanayi işçilerinin serbest dolaşimleri 8 Aralık 1954 ve 16 Mayıs 1961 tarihlerinde aldığı kararlarla garanti altına alınmıştır.

Roma Anlaşmasınının 48 ve 49. maddeleri 15 Ocak 1968 tarihli Konsey Kararıyla tabkik sahasına konmuştur. 8 Aralık 1968'de yürürlüğe girmiştir. Buna göre topluluğa dahil ülke-

lerin çalışanları uyrukları ne olursa olsun Topluluk içerisinde mevcut işler için başvurabilirler, bu amaçla diğer bir üye ülkede yerleşebilirler, ailelerini yanlarına alabilirler ve ülke vatandaşları ile eşit haklara sahip olurlar. Bu kurala sadece kamu düzeni kamu güvenliği, halk sağlığı konularında bazı kısıtlamalar getirilmiştir.

İşçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak için Avrupa genelinde bir sistem oluşturulmuştur. Bu sistem ülkeler içerisinde mevcut işgücü boşluklarınının diğer üye ülke işçileriyle doldurulması amacını gütmektedir. 1970'den sonra bu sistem bütün üye ülkelere benimsenerek Topluluk içi iş ve işçi taleplerinin merkezileştirilmesi sağlanmıştır(72).

Esasında işçilerin serbest dolaşımının sağlanması girişimleri AET'nin kurulmasından önce başlamıştır. Avrupa Ekonomik İşbirliği teşkilatı 30 Ekim 1953'de aldığı bir kararla kendi üyelerinden birinde bir iş talebine dört hafta süreyle o ülke uyruklu bir işçi cevap vermezse teşkilat üyesi başka bir işçinin müracaatı halinde işe alınabilmesi öngörülmekteydi. Topluluk içinde ilk düzenleme bu teşkilat kararı yönünde oldu. 16 Ağustos 1961'de kabul edilen 15 sayılı tüzük bu teşkilatın koyduğu prensibi teyid

---

(72) Ömer OKTAV: "Topluluğun 1970 Yılına Kadar Sosyal Alanda Benimsediği Prensipler ve Uygulamaları", İ.K.V. Dergisi, S.35 (Ocak 1984), s.48.

ediyor. Ancak ikinci önceliği Topluluk üyelerine tanıyordu. Bir başka deyimle açık bir işe o ülkenin işçisi başvurmazsa diğer bir üye ülke işçisinin talip olma hakkı doğuyordu. Serbest dolaşımın gerçekleşmesini sağlayacak girişim ve önlemleri Komisyonun önerileri üzerine ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışarak saptamak ve uygulamaya koymakla görevli olan Konsey, 25 Mart 1964'de kabul edilen tüzükle bu görev çerçevesinde yapılacak düzenlemeler somutlaştırılıyordu(73).

Emeğin serbest dolaşması imkanını tanımak, kişilere ekonomik ufuklarını genişleten yeni haklar tanımak demektir. Makro düzeyde ise serbest dolaşım, büyük pazarlar mekanizmasının daha iyi çalışmasını kişilere mesleki faaliyet ve yeteneklerini daha geniş imkanlar dahilinde icra edebilmesi fırsatını verir. Bu seçim özgürlüğü ekonomik hayatın dinamizmini destekleyen önemli bir unsurdur.

AET Antlaşmasının, gelişen bir sosyal politika ilkesi olması gerektiğini benimseyen 117. maddesi, ayrıca bunun gerçekleştirilmesi için sosyal alandaki hukuk ve kamu yönetimi kurallarının denkleştirilmesi gerektiğini de öngörmüştür. Avrupalı insanın ekonomik kalkınmasını "birlikte" başara-  
bileceğini yakalayan bu soyut kuralın somuta indirgenmesi çabalarından biri de serbest dolaşım ilkesidir. AET'nin

---

(73) Tefvik SARAÇOĞLU, "Sosyal Politika, Elemeğinin Serbest Dolaşımı", İ.K.V. Dergisi, S.10 (Aralık 1981), s.39.

temel felsefesini saptayan Antlaşmanın 117. maddesi, bu hedefe yönelik en önemli araçlarını da 104. maddesinde belirtmiştir "tam istihdam koşulları ve fiyat istikrarını sağlamak". Ekonominin tümü ve sosyal koşulların denkleştirilmesi amacıyla izlenen sosyal uyumlaştırma politikası sonucu belirli aşamalar halinde, hukuki entegrasyonun gerçekleştirilmesi kadar, sosyal standartlardaki farklılıklarında giderek ortadan kaldırılması gerekir(74).

Serbest Dolaşım ilkesinin gereği gibi uygulanabilmesi için Topluluk değişik alanlarda çalışmalarını sürdürmektedir.

Bilgi değişiminin gelişmesi: Avrupa Komisyonu ulusal iş bulma kurumları arasındaki işbirliğini destekliyor ve Topluluk ülkelerinin iş bulma konusunda uzmanlaşmış memurları arasında değişimler düzenliyor. Ayrı SEDOC (iş önerisi ve iş istemi üzerine Avrupa bilgi değişimi sistemi), 1980 yılı sonunda Topluluk ülkelerinde hazır bulunan işler ve bunlar için aranan nitelikler hakkında bilgi değişimi sağlamıştır.

Sınır işçilerinin durumunun düzelmesi: Bunların paralar arasındaki kambiyo değişikliğinde ya da ulusal vergi rejimleri arasında mevcut farklılıklardan dolayı zorluklarla

---

(74) Ahmet A. ERYILMAZ, "AET'de Kişilerin Serbest Dolaşımı I", İ.K.V. Dergisi, S.24 (Şubat 1983), s.33.



karşılaşmalarının önlenmesiyle mümkündür. 1979'un sonuna doğru Avrupa Komisyonu ulusal vergi mevzuatı arasında koordinasyonu önerdi. Bu koordinasyon vergilemenin işçinin oturduğu ülkenin mali mevzuatına göre yapılması ve bu ülkenin işçinin çalıştığı yerde ücretinden yapılan kesintileri gözönünde tutması prensiplerine dayanmaktadır.

Komisyon halen sınır işçilerinin karşılaştığı diğer zorlukları incelemeyi sürdürüyor.

Özel diploma gerektiren meslekler ve özellikle serbest meslekler için yerleşme serbestliği: Bu meslek mensupları için ulusal diplomaların karşılıklı olarak tanınmasına dayanan önlemlerin pratikte esnek olması gerekir. Bu esasa dayanılarak meslek icrası ve yerleşme serbestisi tip mesleğinin başlıca kollarına (doktorlar, hemşireler, dişçiler, ebeler, veterinerler) ve yazıhane açmamakla beraber üye ülkelerde görülen davaları alabilen avukatlara da kısmen sağlanmıştır. Mimarlar, mühendisler, eczacılar vb. için de bu önlemler incelenmektedir.

Çalışmayanların oturma hakkı: Yakın zamana kadar Topluluk uyruklu öğrenci ve emekliler başka bir üye ülkede yaşıyorlarsa hiç bir özel hakka sahip değildiler. Eğer kabul eden ülkenin yasalarına göre asgari geçim ücretine sahipse, Komisyon onlara en az beş yıllık bir oturma

izninin sağlanmasını önermiş bulunmaktadır(75).

Çalışmamızın ilk kısmında belirttiğimiz gibi topluluğun kurulmasından sonra geçen ilk on yıl içinde altı üye ülkeden beşinde yüksek düzeyde istihdam sağlanması sonunda önemli bir sorun çıkmamıştır. İtalya dışındaki beş üye ülke işgücü talebinin yüksek olması yanında Antlaşma hükümlerinin serbest dolaşımı mümkün kılması, İtalyanın geri kalmış bölgelerindeki kronik işsizlik sorununun hafifletilmesine yardımcı olmuştur. Bu nedenle diyebiliriz ki uzun yıllar Roma Antlaşmasının serbest dolaşım ile ilgili hükümlerinden en çok İtalyan vatandaşlar yararlanmıştır.

Topluluğun birinci genişlemesi sonucu İrlanda Cumhuriyetinden İngiltereye yönelik göç, Topluluk içi göçlerde ikinci bir faktör olarak belirlemiştir.

Göçmen işçilerin önemli bir kısmı Fransa, Almanya ve İngiltere'de yoğunlaşmıştır. İtalyan ve İrlandalı işçiler de göçmen işçiler içinde ilk sıraları almıştır.

Yine çalışmamızın başında da belirttiğimiz gibi 1974 den sonra durum tamamen değişmiş, topluluk ülkelerinde önemli oranda artan işsizlik nedeniyle istihdam düzeyinin korunması, yeni iş sahalarının açılması, mevcut işlerin pay-

---

(75) Çev. Nilgün KOLOĞLU, "Topluluk ve Göçmen İşçiler", İ.K.V. Dergisi, S.13 (Mart 1982), s.41.

laşılması, gençlerin, kadınların yaşlı ve sakatların özel ihtiyaçlarına göre hareket edilmesi gibi programlara yönelinmiştir.

Topluluk ülkelerinde uzun bir süredir yabancı işçi girişi önemli ölçüde kısıtlanmış olmasına rağmen yine de yabancı işgücüne başvuruluyor. Çünkü bunların çoğu niteliksiz ve ulusal işçilerin çalışmadığı işlerde çalışıyor.

İşsizlik, enflasyon, ekonomik etkinliklerin yavaşlaması, bütçe açıkları vb. durumlar nedeniyle gerek Topluluk düzeyinde, gerek ulusal düzeyde sosyal güvenlik kurumları bunalım içindedir. Amaçları çalışanlardan alıp çalışmayanlara aktarmak olan bu kurumların, işsizlik çok arttığından yaptıkları işsizlik yardımları tutarı, aidat ve vergi olarak kaybettikleri gelirlerini aşmıştır. Hemen her ülkede işsizlik fonları açığı büyürken; toplam sosyal hizmetler bütçesi toplam devlet bütçesine yaklaşan üye ülkeler vardır.

Sosyal harcamalara getirilen birtakım kısıtlamalar gelirleri sosyal yardımlara sıkı sıkıya bağlı olan kesimleri daha çok etkilemektedir. Bu durum Roma Antlaşmasının sosyal güvenliğin ahenkleştirilmesi ilkesine ters düşmektedir(76).

---

(76) Philippe HEYMANN/Sylvie PERELMAN, "Sosyal Güvenlik", Avrupa, S.79 (Mart 1983), s.10.

B. Çalışanların Serbest Dolaşım Hakkının Türkiye  
Açısından Önemi

AET ülkelerinde Türk işçilerinin serbest dolaşım-  
larını düzenleyen hukuki metinleri iki ana grupta toplayabi-  
liriz. Bunlardan birinci grubu Türkiye ile AET arasında  
kabul edilen çeşitli düzenleme metinleri oluşturmakta, di-  
ğerineyse Türkiyenin çeşitli ülkelerle yaptığı ikili anlaş-  
malar.

Türkiye ile AET arasında bir ortaklık kuran Ankara  
Antlaşması 1.12.1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türki-  
ye'nin topluluğa tam üye olabilmesi için geçmesi gereken  
üç kademedен ilki olan hazırlık döneminin tamamlanması üye-  
rine 10 Ocak 1973'te Katma Protokol ile ortaklığa geçiş  
dönemi başlamıştır.

AET ile Türkiye arasında serbest işgücü hareketine  
ilişkin ilkeler esas olarak Ankara Antlaşmasının 12. ve  
Katma Protokolün de 36 ile 41. maddelerinde belirtilmiştir.  
Anılan 12. maddeye göre Ankara Antlaşmasına taraf olan dev-  
letler serbest işçi akımını gerçekleştirmek için Topluluğu  
kuran Roma Antlaşmasının 48, 49 ve 50. maddelerinden esin-  
lenmekte anlaşmışlardır. Katma Protokolün 36. maddedeki  
ilkeye uygun bir biçimde 1976 ile 1986 yılları arasında  
gerçekleştirileceğinin kabul edildiği anlaşılmaktadır. Ni-  
tekim buna uygun olarak 20 Aralık 1976 tarihinde alınan  
Ortaklık Konseyi kararı ile işçilerin serbest dolaşımına  
ilişkin bazı düzenlemeler getirilmiştir.

Bundan sonra 1 Aralık 1980 ile 1 Aralık 1983 tarihleri arasında kapsayan ikinci kademe çalışmaları yapılması ve bu dönem için örneğin AET içerisinde ikinci kademeyi düzenleyen 38/64 sayılı AET tüzüğüne esas alınması (hatta aradan 15 yıldan fazla bir zaman geçtiğine göre bazı konularda haklı olarak daha da ileri hükümler kabul ettirilmesi) beklenirken, bu yapılmamış bunun yerine kaim olmak üzere 19.9.1980 tarih ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı ile yetinilmiştir. Bu karar 2/76 sayılı Karara göre birtakım iyileştirme hükümleri getirmiş olmakla birlikte gerçek bir ikinci kademe düzenlemesi olmaktan uzaktır.

Türkiye için son kademe çalışmaların yapılması sırasında ve AET içerisinde, işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen 1612/68 sayılı Tüzüğün sağladığı tüm haklardan (yerli işçilerle tam olarak eşit muamele görme hakkı) Türk işçilerinin de yararlandırılmaları için her türlü hukuki aracın kullanılması imkanları zorlanmalıdır.

Türkiye, AET'ye üye ülke devletlerinin pek çoğuyla ikili işgücü antlaşmaları yapmıştır. Bu antlaşmalar, bazı husullarda karşı taraf olan ülkenin özelliklerine göre değişiklik göstermekte iselerde, temel çerçeve aynı kalmaktadır (aile birleşmesine imkan verme, Türk işçilerine yerli işçilerle eşit muamele hakkı, tasarruflarını Türkiye'ye transfer edebilme, mesleki eğitim ve yabancı dil kursları, açılması gibi).



Türkiye, AET üyesi ülkelerden F. Almanya (30.10.1961), Fransa (8.4.1965), Belçika (16.7.1964), Hollanda (19.8.1964), ile "işgücü antlaşması" imzalamıştır.

Bir değerlendirme yapacak olursak, uygulamada AET ile ilişkileri düzenleyen işçilerin serbest dolaşımına dair hukuki metinlerin, ikili işgücü antlaşmaları ile sağlanan hakların pekte ötesinde (bir iki istisnası ile) yeni haklar sağlamadığı sonucuna varırız.

Türkiye ile AET arasında ortaklık kuran Ankara Antlaşmasının 4. maddesinde, antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra hazırlık ve onu takip edecek beş yıllık geçiş döneminin şartlarını gerçekleştirilme usul ve ahengini düzenlemek üzere bir katma protokol yapılacağı vurgulanmıştır. Ankara Antlaşmasına ek olarak yapılan bu Katma Protokol 23 Kasım 1970'de Brüksel'de imzalanmıştır. Ankara Antlaşmasının 12. maddesinde yer alan işçilerin serbest dolaşımı hükmünün gerçekleştirilme usulleri bu protokolde belirlenmiştir. Söz konusu Protokol, 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiş ve yukarıda açıklandığı gibi bu protokola dayanılarak serbest dolaşımı düzenleyen iki ortaklık konseyi kararı çıkarılmıştır.

Türkiye, AET'ye tam üye olmadan dahi serbest dolaşımının kademeli olarak gerçekleşmesi hakkını elde etmiştir(77).

---

(77) Avrupa Ekonomik Topluluğu Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1983, s.114-117.



1 Aralık 1986 tarihinden itibaren tam anlamıyla serbest dolaşıma ulaşılmış bir başka deyişle serbest dolaşım fiilen yürürlüğe girmiş olacaktır. Bunun için ek bir karara veya antlaşmaya gerek yoktur.

Bu konuda üye ülkeler tarafından engelleyici yönde bir takım tepkiler gelse de yapılmış olan uluslararası düzeyde bir antlaşmanın tek taraflı olarak değiştirilmesi mümkün görülmemektedir. Topluluk organları da bu görüştedir.

Roma Antlaşmasınının 48. maddesine dayanılarak şu rahatlıkla söylenebilir serbest dolaşım işgücü için söz konusudur, işsizler için değil. Bu nedenle Türkiye'nin serbest dolaşım hakkını feda etmesi Türkiye-AET ortaklık antlaşmalarını temelden sarsması demek olacaktır(78).

1 Ocak 1986'dan itibaren İspanya ve Portekiz'in tam üyeliği yürürlüğe girecektir. Beş yıl olarak düşünülen bir geçiş döneminde el emeğinin serbest dolaşımının engellenmesi söz konusudur. Bu nedenle bu iki ülkede mevcut işgücü fazlasının Toplulukta açık bulunan işyerlerinde eritilmesi belli bir süre geçmeden mümkün değildir. 1 Aralık 1986'dan itibaren kesinleşerek serbest dolaşım hakkını elde edecek

---

(78) Halûk A. KABAALIOĞLU: "AET'nin Yaptığı Anlaşmalar ve Topluluklar Adalet Divanı", İstanbul Sanayi Odası Der-gisi, S.230 (Nisan 1985), s.41.

olan Türk işçileri, gelecekte açılacak yeni iş sahalarına diğer tüm topluluk vatandaşları gibi başvurabilirler(79).

Türkiye'nin Topluluğa tam üye olması halinde Roma Antlaşmasının özünde Topluluk üyesi ülkeler arasında ekonomik ve sosyal dengesizliklerin kaldırılması yattığından, AET ülkelerinden Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Sosyal Fonu, Bölgesel Kalkınma Fonu aracılığıyla Türkiye'de istihdam arttırıcı girişimleri teşvik edici, Türk işçilerinin hayat ve çalışma şartlarını şükseltici yardımlar sağlanabilir.

Kademeli geçişte ise sadece üye ülkelerde çalışan Türk işçilerinin durumu ele alınabileceğinden aleyhimize olabilecek herhangi bir kararın çıkmaması için gereken çalışma ve planların yapılması gerekmektedir(80).

Yalnız burada dikkat edilmesi gereken bir nokta vardır, Türkiye eğer tam üyelik için baş vurmazsa yani üyeliğe hazırlık anlaşması (gözlemci üyelik anlaşması) hükümleri geçerliğini sürdürürse Türkiye'nin bu gözlemci üyelik konumundan Topluluk ülkelerine bir hak daha tanınmış olmaktadır. Buna göre Avrupa Topluluğuna üye ülkeler, iç piyasalarında ortaya çıkacak aksaklıklar yada yaşam standardında başgösderecek tehlikeler karşısında bir meslek ya da iş kolunda

---

(79) Bkz.: KABAALIOĞLU, s.41.

(80) Bkz.: AET Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.119.

Türkiye uyruklu işçilere tek yanlı olarak serbest dolaşım hakkını kullandırmama hakkını da ellerine geçirmiş bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu belgelerinde, değinilen çelişkiyi pekiştiren hükümler vardır. Bu da demektir ki serbest dolaşım gerçi yürürlükten kaldırılmayacaktır ama belirli bir bölgede belirli bir meslek ya da işkolu dalında bir süre için Türk işçilerinin hakkı askıda tutulabilecektir. Bu durumda bugünkü hükümlerle bile Türkiye uyruklu işçilere 1 Aralık 1986'dan sonra Avrupa Topluluğu ülkelerinde dolaşım hakkının hukuksal anlamda tanınması mümkün değildir(81).

## II. İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ AÇISINDAN

AET'de ve Türkiye'de işsizliğin nedenleri ve türleri farklı olduğundan kullanılan mücadele yöntemleri de farklıdır.

### A. İşgücü Arzı-İşgücü Talebi

AET'de gördüğümüz gibi işsizlik işgücü talebinin azalmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'de ise istihdam edilen nüfus azalmamakta diğer bir deyişle işgücü arzındaki fazlalık azaltılamamaktadır.

---

(81) Ekrem TOS, "Avrupa Ekonomik Topluluğu Hukukunda İşçilerimizi Bekleyen Öngörülebilir Gelecek", İ.K.V. Dergisi, S.36 (Şubat 1984), s.14.

Üye ülkelere göre Türkiye'de yeni iş imkanları yaratılması daha kolaydır. Örneğin Türkiye'de bir konut açığı vardır ve konut sektörü gereği gibi organize edildiğinde geniş istihdam imkanı yaratılabilir. Oysa AET üyesi ülkelerin çoğunda bu tür bir imkan yoktur, çünkü konut açığı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmamaktadır.

### B. Esnek Çalışma Süreleri

Üye ülkelerde esnek çalışma saatleri uygulaması işsizlikle mücadelede oldukça sık başvurulan bir yöntem olarak uzun zamandan beri kullanılmaktadır. Türkiye'de henüz bu konuda bir uygulama yoktur. Oysa her ne kadar kişisel düzeyde kazançta bir azalma söz konusuysa da ekonomideki toplam kazanç tutarında bir değişme olmayacaktır. Zira yalnızca yapılan işleri paylaşanların sayısı artacaktır.

Ayrıca esnek çalışma saati uygulaması ücretlerde düşüşe neden olabilirse de istihdam edilen işçi sayısı arttığından sendikaların gelirleri artabilecektir. Bu gelirler, işsizliğe karşı bir fon oluşturabilir ve ekonomik kriz anında kullanma gücü yaratılabilir. Bu şekilde talep eksikliğinden doğan ekonomik durgunluğa da bir ölçüde mani olacaktır(82).

---

(82) Ayrıntılı bilgi için bkz.: DİRİMTEKİN, Makro ..., s.287.

### C. Nüfus Planlaması

Nüfus Planlaması AET üyesi ülkelerin hemen tümünde başarıyla uygulanırken, Türkiye için aynı başarıdan söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla nüfus kontrolü tam sağlanamadığından mevcut işsizlere hergün yenileri eklenmektedir.

İşgücü piyasasının düzenli işleyişi çok önemlidir. İşgücü arzıyla talebi AET üyesi ülkelerde son derece gelişmiş bir haberleşme sistemi içinde birbirlerinden haberdar olabilmektedirler.

Türkiye'de ise işgücü arzıyla talebi arasındaki haberleşmeyi tek bir kurum sağlamaya çalışmaktadır. Bu da çok sınırlı ölçülerde çalışan İş ve İşçi Bulma Kurumudur.

AET üyesi ülkelere baktığımızda (gerek topluluk gerek ulusal düzeyde) işsizlikle planlı ve koordineli bir şekilde mücadele edilirken, Türkiyede işsizlikle mücadele, uygulanmakta olan ekonomik politikanın sonuçlarına bırakılmıştır. Yeni yeni hükümet düzeyinde birtakım çalışmalar yapılmaya başlamıştır. Fakat bunun da sonuç vermesi uzun bir dönem gerektirmektedir.

### D. İşsizlik Yardımları

AET üyesi ülkelerde işsizlere sosyal güvenlik sistemleri çerçevesinde yapılan yardımlar düzenli bir şekilde

ulaşırken (örneğin: işsizlik sigortası uygulaması), Türk Sosyal güvenlik sisteminde "işsizlik yardımı" uygulaması henüz yoktur. Bu alandaki çok önemli boşluk aile içi dayanışma ile doldurulmaya çalışılmaktadır.

Serbest Dolaşım hakkından yararlanan AET uyruklu işçilere karşılık, Türk işçileri için bu tür bir imkan henüz yoktur. Bu hakkın verilmemesi için bir takım engeller ortaya atılmaktadır.

Mesleki eğitim vb. projeler yardımıyla vasıfsız işçi sayısı son derece azalmıştır, fakat Türkiye'de bu tür projeler yeni ele alınmaya başlandığından vasıfsız işçilerin işsizler içindeki payı oldukça yüksektir. Oysa bu tür projeler aracılığıyla işgücünün verimi yükseltilebilmektedir.

#### E. Programların Uygulanması

AET ülkelerinde gerek ulusal düzeyde gerekse topluluk düzeyinde kısa ve uzun vadede işsizlikle mücadele konusundaki programlar titizlikle ve sabırla uygulanmaktadır. Türkiye'de ise en azından bugüne kadar bu konudaki çabaların sürekli olduğu söylenemez. Kalkınma planlarında hedeflenen amaçların genellikle gerisinde kalınmakta ve bir programın sonuçlanması beklenmeksizin yenileri hazırlanmaktadır.



## S O N U Ç

İşsizlik sorununun günümüzde pek çok ülkeyi uğraştıran sosyo-ekonomik bir olgu olduğu gözlenmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğunda ve Türkiye'de sorunun boyutları oldukça farklıdır. AET'de işgücü talebinin azalmasına bağlı olarak istihdam edilenlerin toplamında bir azalma vardır. Türkiye'de ise istihdam edilenlerin azalmasından belki bazı sektörler itibarı ile söz edilebilir. Ancak ülke genelinde işgücü arzının artış eğiliminin işgücü talebinin artış eğiliminden daha yüksek olması işsizliğe yol açmaktadır. Bunun nedeni Türkiye'de nüfus artış hızının oldukça yüksek olmasıdır. AET'de nüfus artış hızı kontrol altına alınmış olup bir sorun olmaktan çıkmıştır. Hatta bazı ülkelerde nüfus azalmasından ötürü doğumlar teşvik edilmektedir. İşsizlik sorununun değinilen şekilde ortaya çıkışındaki farklılığa bağlı olarak mücadele yöntemlerinde de farklılıklar vardır. Mücadele yöntemleri gözden geçirilerek karşılaştırıldığında Türkiye'nin yapması gereken daha pek çok şey olduğu anlaşılmaktadır.

AET'de topluluk düzeyinde ve ülkeler düzeyinde işsizlikle doğrudan, planlı, koordineli mücadele sürdürülürken, yakın zamanlara kadar Türkiye'de işsizlikle mücadele konusunda ciddi bir çaba sarfedilmemiş, sorunun çözümü izlenen

genel ekonomik politikaların akışına bırakılmıştır. Çalışmanın dördüncü kısmında belirtildiği üzere işgücünün verimliliği Türkiye'de AET standartlarına göre oldukça düşüktür. Bu durumun kısa sürede düzeltilemeyeceği bir gerçektir. İşgücü piyasasında iletişim yetersizliği kısa süreli ve mevsimlik işlerde Türkiye'de hem üretim kaybına yol açmakta, hem de işsiz sayısının kabarık olmasına yol açmaktadır.

Yukarda genel hatları itibarı ile değindiğimiz hususlar göz önünde bulundurulursa Türkiye, işsizlik sorununun çözümünde başarılı olabilmek için gerek iç bünyesinde, gerekse AET ile olan ilişkilerinde neler yapması gerektiğini gerçekçi bir şekilde tespit edip, titizlikle uygulamalıdır. Uygulamalar zamanında yapılamazsa yararı büyük ölçüde azalacaktır. Değişen ihtiyaçlar, iç ve dış talep sürekli izlenerek gerekirse plan ve programlarda değişiklik yapılmalı, ülkenin kapasitesi iyi değerlendirilmelidir. Enflasyon oranı mutlaka düşürülmelidir. Aksi halde öngörülen bazı hedeflere rakamsal olarak ulaşılsa bile bunun fazla bir anlamı kalmayacaktır. Nüfus artış hızında son yıllarda nispi bir azalma görülmekle birlikte bu yeterli değildir. Nüfus planlaması çalışmaları daha etkin hale getirilmelidir. Hızlı nüfus artışı kontrol altına alınamazsa istihdam sorunu dışında başka sosyal ve ekonomik sorunlar da artacaktır. Kısa dönemde sonuç verebilecek olan turizm, ulaşım ve inşaat sektörlerine daha fazla önem verilmelidir. İnşaat sektörü ve konut sorunu üzerinde özellikle durulmalıdır. Toplu konut

yapımlarının yaygınlaşması, hem konut sorununu hafifletecek, hem de inşaat sektörünün diğer yan sektörleri harekete geçirmesi yeni istihdam kapasitesiyaratılmasını kolaylaştıracaktır.

Uzun dönemde vasıfsız işgücüne mesleki beceri kazandıracak eğitim programları titizlikle hazırlanmalıdır. İstihdam Politikasının saniyileşme ve sektör politikalarına entegre edilmesi zorunludur.

Yurt dışı istihdam imkanları zorlanmalıdır. Son yıllarda F. Almanya başta olmak üzere AET üyesi ülkelerdeki Türk işçilerinin sayısında azalmalar olmaktadır.

Ortadoğu ülkelerinin petrol gelirlerinin azalması nedeniyle önümüzdeki yıllarda bu ülkelere de önemli miktarda işgücü sevkinin olması beklenemez. Bu durumda Türkiye'nin serbest dolaşım hakkı konusunda elindeki avantajları en iyi şekilde değerlendirmesi gerekmektedir. 1986 yılında Türk işçilerinin AET ülkelerinde serbest dolaşım hakları anlaşmalar çerçevesinde doğacaktır. Ancak bu ~~hakkın~~ Türkiye'ye kullandırılmaması veya geciktirilmesi söz konusu olabilecektir. Türkiye bu konuda bir değerlendirme yapıp ya anlaşmaların verdiği hakkı kullanmaktan vazgeçmemeli ya da bu hakkın kullandırılmamasına karşı AET ülkelerinden yeni kolaylıklar göstermelerini talep etmelidir. Örnek vermek gerekirse Türkiye'deki yatırımlar için uygun koşullarda kredi verilmesi, halen üye ülkelerde çalışan Türk işçilerinin işten çıkartılmamalarının garanti edilmesi. Türk ihraç mallarına daha geniş kotalar tanınması istenebilir.

\*

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- BERZEK Ayşe Nur : "AET Ülkelerinin İşsizlik ve Nitelikli İşçi Sorununa Mesleki Eğitim Açısından Yaklaşımlar", İ.K.V. Dergisi, S.26 (Nisan 1983).
- BERZEK M. Nail : "AET'de İşsizlik Sorunu ve Muhtemel Çözümler", İ.K.V. Dergisi, S.31 (Eylül 1983).
- BORTUÇENE Ergün : "Yabancı İşgücünün Batı Avrupa'da İstihdamı", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni, S.10 (Ocak 1985).
- DİLİK Sait : "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", İşveren C.XXIII, S.5 (Şubat 1985).
- DİRİMTEKİN Halil : Genel İktisat Teorisi II (Makro), Ankara, 1985.
- DİRİMTEKİN Halil : Türkiye Ekonomisi (Ders Notları), Eskişehir, 1983.
- DÜZENLİ Nazım : Türkiye'de İstihdamı Geliştirici Ekonomik ve Sosyal Tedbirler", İşveren, C. XXII, S.9 (Haziran 1984).

- EKİN Nusret : İşgücü ve Ekonomik Gelişme, İstanbul, 1968.
- ERKUL İhsan/ ALTAN :  
Zühtü/GEREK Nüvit : Sosyal Politika Dersleri, Cilt 2, Eskişehir, 1983.
- ERYILMAZ Ahmet : "AET'de Kişilerin Serbest Dolaşımı I", İ.K.V. Dergisi, S.24 (Şubat 1985).
- HEYMAN Philippe/  
PERELMAN Sylvie : "Sosyal Güvenlik", Avrupa, S.79 (Mart 1983).
- İŞGÜDEN Tamer : Makro İktisat, İstanbul, 1982.
- KABAALIOĞLU Haluk A. : "AET'nin Yaptığı Anlaşmalar ve Topuluklar Adalet Divanı", İstanbul Sanayi Odası Dergisi, S.230 (Nisan 1985).
- KEYNES, J. M.  
(Çev. A. Baltacıgil): Genel Teori, İstanbul, 1969.
- Çev. KOLOĞLU Nilgün : "Topluluk ve Göçmen İşçiler", İ.K.V. Dergisi, S.13 (Mart 1982).
- MIDDLEMAS Keith : "Unemployment: The Past and Future of a Political Problem", Unemployment, Suffolk, 1981.

MILLER Robert/WOOD

John B. : What Price Unemployment An Alternative Approach, The Institute of Economic Affairs, London, 1982.

OKTAV Ömer : "Topluluğun 1970 Yılına Kadar Sosyal Alanda Benimsediği Prensipler ve Uygulamaları", İ.K.V. Dergisi, S.35 (Ocak 1984).

ÖZCAN Enver : Ekonomik Bunalımlar, Ankara, 1981.

PESTON Maurice : "Economic Aspects of Unemployment", Suffolk, 1981.

SARAÇOĞLU Tevfik : "Sosyal Politika, Elemeğinin Serbest Dolaşımı", İ.K.V. Dergisi, S.10 (Aralık 1981).

TIFFANY Donal W./

COWAN James R./

TIFFANY Phyllis : The Unemployed, New Jersey, 1970.

TOS Ekrem : "Avrupa Ekonomik Topluluğu Hukukunda İşçilerimizi Bekleyen Öngörülebilir Gelecek", İ.K.V. Dergisi, S.36 (Şubat 1984).

UNAY Cafer : "İstihdam Analizi", İktisadi Analizi 4, Anadolu Üni. Ya. No. 40, Açıköğretim Fa. Ya. No.12, Ankara, 1984.



- YAKIN Yıldırım : "Avrupa Topluluğu Üyesi Ülkelerde İstihdamı Teşvik Önlemleri", İşveren, C. XVII, S.7 (Nisan 1979).
- YÜKSEL Ali Sait : Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sana-yimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri, Ankara, 1973.
- : About Europe, Office for Official Publications Of the European Communities.
- : AET Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1983.
- : Avrupa, S.83 (Temmuz-Ağustos 1983).
- : Avrupa, S.85 (Ekim 1983).
- : Avrupa, S.99 (Haziran 1985).
- : Avrupa Topluluğu Sözlüğü, Ankara 1984.
- : Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara, 1985.
- : "Definitions of Registered Unemployed", Statistical Office of the European Communities (Eurostat), 1984.
- : "Employment and Unemployment" Statistical Office of the European Communities (Eurostat), 1985.

- : European Investment Bank, January  
1985.
- : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı  
(1968-1972), Ankara, 1967.
- : İ.K.V. Dergisi, S.4 (Haziran 1981).
- : İ.K.V. Dergisi, S.34 (Aralık 1983).
- : İ.K.V. Dergisi, S.35 (Ocak 1984).
- : İ.K.V. Dergisi, S.36 (Şubat 1984).
- : İktisadi Rapor 1985, Türkiye Ticaret,  
Sanayi, Ticaret Odaları ve Ticaret  
Borsaları Birliği, Ya. No. 1985/5,  
Ankara, 1985.
- : İşsizlikle Mücadele, Devlet Bakanlığı  
İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koor-  
dinasyon Kurulu, Ankara, 1985.
- : R.G., 2.8.1983 T., No. 18123.
- : R.G., 14.10.1984 T., No. 18545.