

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

Doktora Tezi

İSTİHDAM STRATEJİLERİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR
MODEL ÖNERİSİ

Şeyma İpek Köstekli
2502980073

Tez Danışmanı: Prof. Dr. GÜLTEN KUTAL

İstanbul-2005

ÖZ

İstihdam ve işsizlik gelişme seviyeleri ne olursa olsun tüm dünya ülkelerinin en önemli ekonomik ve toplumsal sorunlardan biri haline gelmiştir. Soruna ülke ölçeği yanı sıra, AB’nde olduğu gibi bölgesel entegrasyonlar temelinde çözüm aranıyor. Ülkelerin kendi ekonomik ve sosyal koşullarını ve ihtiyaçlarını evrensel ölçütler içerisinde değerlendirerek uygun istihdam strateji ve politikaları geliştirmeleri bir o kadar önemli görünüyor. Bu anlamda, son dönemdeki dünya uygulamaları ve seçilmiş ülke örnekleri bize son derece önemli sonuçlar ve karşılaştırma imkanı sunuyor. Tam üyesi olmayı hedeflediğimiz AB ülkelerinde, Avrupa İstihdam Stratejisi ile sürdürülebilir ekonomik büyüme ve “daha çok ve daha nitelikli istihdam” yaratılması hedefi yönünde küçümsenmeyecek ilerlemeler söz konusudur. Ülkemizin de içinde bulunduğu karmaşık ve çok boyutlu istihdam sorununun çözümü için orta ve uzun dönemli istihdam stratejisinin bugünden oluşturulması ve uygulamaya konulması gerekmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de işgücü piyasasının durumu, başlıca özellikleri ve yapısının evriminden hareketle, AB tam üyelik perspektifiyle, dünyadaki başarılı uygulama ve deneyimler ışığında Türkiye’de işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması için bir strateji önerisi getirilmiştir. Tez kapsamında, önce “gelişmiş ülkeler”, “gelişmekte olan ülkeler” ve “geçiş ekonomileri” ayrımı ekseninde dünyadaki istihdam stratejileri ve politikaları incelenmiştir. Ardından Türkiye işgücü piyasasının yakın dönemdeki durumu analiz edilerek bir yön belirlemesi yapılmaya çalışılmış, strateji önerisi bu çerçevede şekillendirilmiştir. Stratejinin yaşama geçirilmesi için yapılması gerekenler ise makro ve mikro nitelikte politikalar olarak önerilmeye çalışılmıştır.

ABSTRACT

Unemployment has become one of the major social and economic issues for all countries regardless of their development status. Currently, the issue of unemployment is being addressed not only at the level of individual countries but also in the context of regional integrations such as the EU. It is important for countries to evaluate their social and economic circumstances based on universal standards and develop appropriate employment strategies and policies. Recent practices in the world and selected country samples provide us with significant conclusions and comparison opportunities for this purpose. It is observed that EU countries have made substantial progress in achieving economic growth that can be maintained by a European Employment Strategy and “increased employment and more qualified employment” goals. To resolve the complex and multi-dimensional unemployment issue our country is facing, both a mid-term and a long-term employment strategy should be developed and implemented immediately.

For purposes of resolving the unemployment issue in Turkey and to increase the employment opportunities, this study proposes an employment strategy that is developed by taking into consideration the status of the labor market in Turkey, its features, and stages of its development. This study approaches the issue from a full EU member perspective and is inspired by the successful practices around the world.

In this study, first, we analyze various employment strategies and policies under the following categories: “developed countries”, “undeveloped countries” and “transition economies”. Second, we analyze the current status of the labor market in Turkey, make projections accordingly, and establish the proposed employment strategy based on our findings. Finally, the steps that need to be taken to implement the strategy are presented and proposed in the nature of micro and macro policies.

ÖNSÖZ

Küreselleşmenin önü alınamaz bir güç olarak belirlediği dünyamızda, işsizlik sadece nicelik olarak artmakla kalmamakta, bir taraftan nitelik de değiştirmektedir. Gerçekten sorunun boyutları değişiyor ve baş etmek giderek zorlaşıyor. Yüksek oranda işsizliğin, çalışanlar arasında yaygın bir yoksulluğun ve özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından artan kayıt dışılığın birlikte var olması, evrensel istihdam-işsizlik sorunlarının en önemli göstergesidir.

Giderek ağırlaşan istihdam sorunları karşısında OECD ve AB ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülke işsizliği azaltıcı ve yeni istihdam olanakları yaratıcı strateji ve politikalara odaklanmışlardır. Elde edilebilen deneyimlerden, işsizlikle mücadelede kısa vadeli, dar açılı yaklaşımların ve kısmi reform uygulamalarının sorununu ertelemekten başka bir sonuç getirmediği anlaşılmaktadır. Genel olarak istihdam strateji ve politikalarının ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklılaştığını söylemek mümkündür. Ancak “raftan indirilip kullanılacak” tek bir model ve bunun standart karşılığını ileri sürmek de yanıltıcı olacaktır. Her ülke kendi ekonomik ve sosyal koşullarını ve ihtiyaçlarını evrensel ölçütler içerisinde değerlendirerek, uygun istihdam strateji ve politikaları oluşturmak zorunluluğu ile karşı karşıyadır.

Türkiye’de işgücü piyasasının durumu, başlıca özellikleri ve yapısının evriminden hareketle, AB tam üyelik perspektifiyle, dünyadaki başarılı uygulama ve deneyimler ışığında Türkiye’de işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması için bir strateji önerisi getirmek tezin ana amacını oluşturmaktadır. Aksi taktirde, zaten düşük olan istihdam oranının daha da düşmesi ve son iki yıldır içinde bulunduğumuz ve bazılarınca işsiz büyüme (jobless growth) olarak da adlandırılan sürecin devam etmesi kaçınılmaz olacaktır.

Bu amaç doğrultusunda çalışmada önce “gelişmiş ülkeler”, “gelişmekte olan ülkeler” ve “geçiş ekonomileri” ayrımı ekseninde dünyadaki istihdam stratejileri ve politikaları irdelenmiş ve istihdam-işsizlik sorunu karşısında

alternatif açılım ve yaklaşımlar ortaya konulmuştur. İstihdam ve işsizliği doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen tüm faktörler, strateji tasarımında ele alınmaya çalışılmıştır. Öngörülen stratejinin yaşama geçirilmesi için politika önerileri, uygulama merceğinden bakılarak makro ve mikro nitelikte geliştirilmiştir. Strateji ve politikalara yol göstermesi bakımından Türkiye işgücü piyasasının yakın dönemdeki durumu ve başlıca özellikleri Devlet İstatistik Enstitüsü Henahalkı İşgücü Anketi Sonuçları'na dayalı olarak, tarafımızca hesaplanan veriler itibariyle değerlendirilmiştir. Çalışmada ayrıca, özel sektör imalat sanayinde hem istihdam yaratan, hem de sermaye/hasıla oranı en küçük olan sektörlerin belirlenmesine yönelik “öncelikli sektör” analizine yer verilmiştir.

Tez çalışmalarım süresince bana danışmanlık yapan değerli hocam Prof. Dr. Gülten Kutal'la, tez izleme dönemlerinde görüş ve eleştirileri ile katkıda bulunan Prof. Dr. Bengü Dereli, Prof. Dr. İzzettin Önder ve Prof. Dr. Toker Dereli'ye, sektörel strateji geliştirme konusunda pek çok zorluğu aşmama yardımcı olan Doç. Dr. Ruhi Gürdal'a ve İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Öğretim Görevlisi ve İstanbul Sanayi Odası Danışmanı Erdoğan Özötün'e, en içten teşekkürlerimi sunarım. Gerek tez konusunun belirlenmesi sürecinde, gerekse sonrasında ve çalışmamın ilerleyen aşamalarında hastalığına rağmen fikirlerini, desteğini esirgemeyen ve değeri ölçülemeyen katkılarda bulunan, maalesef tezimi hazırlarken kaybettiğim eşim İlyas Köstekli'ye sonsuz teşekkür ediyorum.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ	xii
KISALTMALAR LİSTESİ	xvii
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

İSTİHDAM STRATEJİSİ KAVRAMI, DÜNYADA DEĞİŞEN İSTİHDAM POLİTİKALARI UYGULAMALARI, ALTERNATİF AÇILIM VE YAKLAŞIMLAR

I. İstihdam Stratejisi Kavramı ve İstihdam Politikalarını Etkileyen Faktörler.....	6
A. İstihdam Stratejisi Kavramı.....	6
B. İstihdam Politikalarını Etkileyen Faktörler.....	13
1. Hızlanan Teknolojik Gelişme.....	13
2. Küreselleşme ve Yoğunlaşan Uluslararası Rekabet.....	17
3. Hizmet Sektörünün Artan Önemi.....	20
4. Yeni Üretim ve Organizasyon Sistemlerinin Rolü.....	25
5. Demografik Faktörler.....	28
II. Dünyada Değişen İstihdam Politikaları ve Seçilmiş Ülke Uygulamaları	32
A. İstihdamda Kötüye Gidiş.....	32
B. Uluslararası Kuruluşların Gündemlerinde İstihdamın Artan Önemi.....	36
C. AB'nin İstihdam Stratejisi.....	39
1. Stratejinin Gelişimi ve İşleyişi.....	39
2. İstihdam Yönlendirici İlkeleri ve 10 Yeni Hedef.....	46
3. Açık Koordinasyon Yöntemi ve Alt Uygulamaları.....	49
4. Avrupa Sosyal Fonu'nun Rolü.....	52

5. Uygulama ve Karşılaşılan Sorunlar.....	54
D. Dünya Uygulamalarında Boyutlar.....	58
1. Gelişmiş Ülkeler.....	59
a. Genel Olarak.....	59
b. Seçilmiş Ülke Uygulamaları.....	61
(1) Eğitim İle İlgili Uygulamalar.....	61
(2) Dezavantajlı Grupların (Gençlerin) Harekete Geçirilmesi İle İlgili Uygulamalar.....	71
(3) Girişimciliğin Teşviki ve Kendi İşini Kurma İle İlgili Uygulamalar.....	74
2. Gelişmekte Olan Ülkeler.....	76
a. Genel Olarak.....	76
b. Seçilmiş Ülke Uygulamaları.....	77
(1) Eğitim İle İlgili Uygulamalar.....	77
(2) Girişimciliğin Teşviki ve Kendi İşini Kurma İle İlgili Uygulamalar.....	87
3. Geçiş Ülkeleri.....	91
a. Genel Olarak.....	91
b. Seçilmiş Ülke Uygulamaları.....	92
III. İstihdam-İşsizlik Sorununa Çözüm Arayışlarında Alternatif Açılım ve Yaklaşımlar.....	96
A. Üçüncü Sistem Yaklaşımı.....	96
1. Genel Özellikler.....	96
2. Üçüncü Sistem Yaklaşımı Temelinde Yerel Düzeyde İstihdam Yaratılması.....	101
a. Gelişimi ve Kapsamı.....	101
b. Yerel Aktörlerin Rolü ve Başarı Faktörleri.....	104
c. Uygulama ve Karşılaşılan Sorunlar.....	108
B. Hanehalkı Hizmetleri Yoluyla İstihdam Yaratılması Yaklaşımı.....	111
1. Hanehalkı Gereksinim Potansiyeli Önceden Hesaplanmadan ve Kaynağı Önceden Ayrılmadan İstihdam Yaratılması Modeli.....	112
2. Hanehalkı Gereksinim Potansiyeli Önceden Hesaplanarak ve Kaynağı Önceden Ayrılarak İstihdam Yaratılması Modeli.....	113
C. Güçlü Sosyal Ortaklık Yaklaşımı.....	119

II. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASININ YAKIN DÖNEMDEKİ DURUMU VE BAŞLICA ÖZELLİKLERİ

I. Demografik Yapı ve Eğilimler.....	125
II. Yatırım, Büyüme ve İstihdam Arasındaki İlişki.....	133
III. İşgücü, İşgücüne Katılım ve İstihdam.....	136
A. İşgücü ve İşgücüne Katılım.....	136
1. İşgücü.....	136
2. İşgücüne Katılmayan Nüfus.....	140
a. Genel Eğilimler.....	140
b. İşgücüne Katılmama Nedenleri İle İlgili Eğilimler.....	143
3. İşgücüne Katılım.....	145
a. Genel Eğilimler.....	145
b. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu.....	148
B. İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdam.....	153
1. İstihdam.....	153
a. Düşük İstihdam Oranı.....	153
b. Sektörel Yapı.....	156
c. İşteki Durum.....	161
d. Mesleksel Bileşim.....	164
e. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu.....	167
f. Çalışma Süreleri.....	171
2. Kayıt Dışı İstihdam.....	176
a. Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü.....	176
b. İşteki Durum.....	179
c. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu.....	181
d. Diğer Özellikler.....	182
IV. İşsizlik ve Eksik İstihdam.....	186
A. İşsizlik.....	186
1. Genel Eğilimler.....	186
2. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu.....	192

3. İşsiz Kalma Nedenleri İle İlgili Eğilimler.....	198
4. İş Arama Süresi İle İlgili Eğilimler.....	202
5. Son Çalışılan Sektör ve Mesleksen Bileşim.....	204
B. Eksik İstihdam.....	207
1. Genel Eğilimler.....	207
2. Eksik İstihdam Nedenleri İle İlgili Eğilimler.....	209
3. İşteki Durum.....	210
4. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu.....	212
V. İşgücü Maliyeti, Verimlilik ve İstihdam Arasındaki İlişki.....	215

III. BÖLÜM

DÜNYADAKİ UYGULAMALAR VE DENEYİMLER İŞİĞİNDA TÜRKİYE’DE İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİ VE İSTİHDAMIN ARTIRILMASI İÇİN STRATEJİ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

I. İstihdam Stratejisi.....	226
A. Temel Strateji.....	226
B. Stratejinin Unsurları.....	231
II. Mevcut İşgücü Piyasası Koşullarında Politika Önerileri.....	237
A. Yatırım Kaynaklı ve İstihdam Odaklı Sürdürülebilir Ekonomik Büyümenin Sağlanması.....	237
B. İstihdamda Sektörel Yapının Tarım Dışı Sektörler Lehine İyileştirilmesi.....	240
1. İstihdam Yaratıcı ve Sermaye /Hasıla Oranı En Küçük Olan Sanayi Sektörlerine Odaklanması.....	242
2. Tarımdaki İşgücü Fazlasının Sanayi ve Hizmet Sektörüne Çekilmesi.....	248
3. Hizmet Sektöründeki İstihdam Potansiyelinin Değerlendirilmesi.....	250
C. İşgücü Piyasasının Yeniden Yapılandırılması.....	255
1. Sağlıklı ve Güncel İşgücü Piyasası Enformasyonunun Elde Edilmesi.....	255
2. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına Ağırlık Verilmesi.....	257
3. Dezavantajlı Gruplara Yönelik Özel Programların Tasarlanması ve Eş Zamanlı Uygulanması.....	262
4. Gönüllülük ve Zorunluluk Esaslı Programlar Arasında Denge Sağlanması.....	263
5. Kamu ve Özel İstihdam Kurumlarının Etkinleştirilmesi.....	264

D. Eğitim Sisteminin Hayat Boyu Öğrenim Temelinde Yeniden Yapılandırılması.....	266
1. Eğitim-İstihdam Bağlantısının Kurulması.....	266
2. Etkin ve Kaliteli Bir Mesleki ve Teknik Eğitim Gerçekleştirilmesi ve Yaygınlaştırılması.....	271
E. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi.....	274
F. Etkin Bir İstihdamı Teşvik Sisteminin Oluşturulması.....	279
G. Girişimciliğin Teşvik Edilmesi ve KOBİ'lerin Desteklenmesi.....	282
H. Yerel Düzeyde İstihdam Yaratılmasına Önem Verilmesi.....	284
I. Sosyal Güvenlik Kapsamının Genişletilmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Hizmet Kalitesinin Yükseltilmesi.....	286
İ. Sosyal Sorumluluk Kavramına Dikkat Edilmesi.....	290
III. Diğer Öneriler ve Kritik Konular.....	291
SONUÇ	299
KAYNAKÇA	310
EKLER	326
ÖZGEÇMİŞ	350

TABLÖLAR LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: Temel Demografik Göstergeler.....	29
Tablo 2: Küresel Göç (1965-2000).....	32
Tablo 3: Bölgelere Göre İşsizlik Oranları (2000-2002, %).....	33
Tablo 4: Macaristan’da Aktif İstihdam Programlarına Katılımların Bileşimi (1992-1995, %).....	94
Tablo 5: Hanehalkı Hizmetlerinin Yaygınlaştırılması İle İstihdam Potansiyeli Sunumu.....	113
Tablo 6: Hanehalkına Hizmet Götürme Yöntemi İle İş Yaratma Amaçlı Model Çalışmalarının Kapsadığı Faaliyet Alanları.....	115
Tablo 7: Ülke ve Model Çalışmalarına Göre Hanehalkı Hizmetleri Yoluyla Yaratılan İş Sayıları.....	117
Tablo 8: Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001).....	126
Tablo 9: AB Ülkelerinde Temel Demografik Göstergeler (1980-2002, 2002-2015).....	127
Tablo 10: Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	129
Tablo 11: Çalışma Çağındaki Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	131
Tablo 12: Yatırım-Büyüme-İstihdam Yıllık Artış Hızı (1990-2002, %).....	135
Tablo 13: İşgücünün Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001).....	137
Tablo 14: İşgücünün Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	138
Tablo 15: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	139
Tablo 16: İşgücüne Katılmayan Nüfus Oranının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	141
Tablo 17: İşgücüne Katılmayan Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	142
Tablo 18: İşgücüne Katılmayan Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %).....	142

Tablo 19: İşgücüne Katılmayan İşgücüne Katılmama Nedenlerine Göre Dağılımı (1991-2001, %)	144
Tablo 20: İKO'larının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %)	146
Tablo 21: Türkiye ve OECD Ülkelerinde İKO'ları (1973-2002, %)	146
Tablo 22: İKO'larının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)	150
Tablo 23: İKO'larının Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)	152
Tablo 24: OECD Ülkelerinde İKO'larının Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (2002, %, 25-64 Yaş)	153
Tablo 25: Nüfus-İşgücü-İstihdam Tutarsızlık Tablosu (1990-2002, Yıllık Ortalama %)	154
Tablo 26: Türkiye ve AB Genelinde İstihdam Oranları (1990-2002, %)	155
Tablo 27: OECD Ülkelerinde İstihdam Oranları (1990-2002, %)	156
Tablo 28: Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990-2001, %)	158
Tablo 29: OECD Ülkelerinde İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990, 2000, %)	159
Tablo 30: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda İstihdam (1990-2001)	161
Tablo 31: 500 Büyük Sanayi Kuruluşundaki İstihdamın Toplam Sanayi İstihdamı İçindeki Payı (1990-2001)	162
Tablo 32: Türkiye'de İstihdam Edilenlerin İşteki Duruma Göre Dağılımı (1990-2001, %)	163
Tablo 33: Seçilmiş OECD Ülkelerinde İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı (2000, %)	165
Tablo 34: İstihdam Edilenlerin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)	167
Tablo 35: İstihdam Edilenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)	169
Tablo 36: İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)	171
Tablo 37: İstihdam Edilenlerin Haftalık Fiili Çalışma Süresine Göre Dağılımı (1990-2001, %)	173
Tablo 38: İstihdam Edilenlerin Haftalık 40 Saat Altı ve Üstü Fiili Çalışma Süresine Göre Dağılımı (1990-2001, %)	174
Tablo 39: OECD Ülkelerinde Part-Time Çalışanların Toplam İstihdama Oranı (1990-2002, %)	175
Tablo 40: Kayıtlı-Kayıt Dışı İşçi-İşgücü Kestirimi (2001, 15+Yaş)	177
Tablo 41: İstihdamın Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001)	178

Tablo 42: İstihdamın İşteki Durumuna Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	180
Tablo 43: İstihdamın İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	181
Tablo 44: İstihdamın Yaş Gruplarına Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	182
Tablo 45: İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	183
Tablo 46: İstihdamda Tek İş Ya da Ek İş Sahipliğine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	184
Tablo 47: İş Arama Nedenlerine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	184
Tablo 48: Son Hafta Çalışmama Nedenlerine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %).	185
Tablo 49: İstihdamın Fiili Çalışma Süresine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001).	186
Tablo 50: İşsizlik Oranlarının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %).	189
Tablo 51: Atıl İşgücü Oranının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %).	190
Tablo 52: OECD Ülkelerinde Standart İşsizlik Oranları (1990, 1998-2002, %).	192
Tablo 53: İşsizlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %).	195
Tablo 54: İşsizlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %).	198
Tablo 55: İşsizlerin İşsiz Kalma Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %).	199
Tablo 56: İşsizlerin İşsizlik Nedenlerinin Alt Kategorilerine Göre Dağılımı (1990-2001, %).	201
Tablo 57: İşsizlerin Son Çalışılan Sektöre Göre Dağılımı (1990-2001, %).	205
Tablo 58: İşsizlerin Son Çalışılan İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı (1990-2001, %).	205
Tablo 59: Eksik İstihdam Oranlarının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %).	209
Tablo 60: Eksik İstihdamın Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %).	210
Tablo 61: Eksik İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı (1990-2001, %).	212
Tablo 62: Eksik İstihdamın Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %).	213
Tablo 63: Eksik İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %).	214

Tablo 64: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda İşgücü, Sermaye ve İşgücü Verimliliğindeki Reel Değişimler (1990=100).....	216
Tablo 65: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Ödenen Ücret ve Maaşların Toplam Satış Hasılatı İçindeki Payı (1990-2001, %).....	218
Tablo 66: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda İmalat Sanayii Kesiminde, İstihdam ve Katma Değer Dağılımı, Alt Sektörlerde Kişi Başına Düşen Katma Değerin, Toplam Kişi Başına Düşen Katma Değere Oranı (Nispi Hasıla) (1982, 1990, 2000, %).....	219
Tablo 67: İşgücü Verimliliği ve Birim İşgücü Maliyetinde Artış Oranları, 1980-2000, %).....	221
Tablo 68: AB Ülkelerinde Birim İşgücü Maliyeti Artışındaki Reel Değişim (1991, 1999-2002, %).....	222
Tablo 69: Gelir Vergisi İle İşçi ve İşverenin Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Ödedikleri Prim Toplamının İşgücü Maliyeti İçindeki Oranı (1997-2002, %) (İki Çocuklu Ailede Tek Çalışan İçin).....	224
Tablo 70: OECD Ülkelerinde Yıllık Net Ücretin Yıllık İşgücü Maliyetine ve Brüt Ücrete Oranı (2000, %).....	225
Tablo 71: Özel Kesim İmalat Sanayi Sektörlerinde Sabit Fiyatlarla Yatırım, Üretim (Çıktı) ve İstihdamda Dönemler İtibariyle Yıllık Ortalama Artış Oranları (1975-1998, %).....	246
Tablo 72: Özel Kesim İmalat Sanayi Sektörlerinde Bir Birim Yatırımın Yarattığı İstihdam ve Üretimin (Çıktı), Dönemler İtibariyle Yıllık Ortalama Birim Oranları	247
Tablo 73: Sektörlerin GSYİH İçindeki Payları (1998-2003) (Sabit Fiyatlarla % Değişim).....	249
Grafik 1: Özel Sektör İmalat Sanayinde Sektörler İtibariyle Birim Yatırım İle İstihdam, Çıktı İlişkisi.....	245

EK TABLOLAR

Ek Tablo 1: Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	326
Ek Tablo 2: Çalışma Çağındaki Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	327
Ek Tablo 3: İşgücünün Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır).....	328
Ek Tablo 4: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Erkek-Kadın).....	329
Ek Tablo 5: İşgücüne Katılmayan Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Erkek-Kadın).....	331

Ek Tablo 6: İşgücüne Katılmayanlardan İş Aramayıp İşbaşı Yapmaya Hazır Olanların İş Aramama Nedenine Göre Dağılımı (1990-2001, %, Erkek-Kadın)....	332
Ek Tablo 7: İKO'larının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	333
Ek Tablo 8: İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	335
Ek Tablo 9: AB Ülkelerinde Kendi Hesabına İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Payı (1991, 2000, %).....	336
Ek Tablo 10: İstihdam Edilenlerin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	337
Ek Tablo 11: İstihdam Edilenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	339
Ek Tablo 12: İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	341
Ek Tablo 13: OECD Ülkelerinde Genç İşsizlik Oranları (1990, 1998-2001, %)....	342
Ek Tablo 14: İşsizlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	343
Ek Tablo 15: İşsizlerin İşsizlik Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	344
Ek Tablo 16: İşsizlerin İş Arama Süresine Göre Dağılımı (1990-2001, %, Erkek-Kadın).....	346
Ek Tablo 17: OECD Ülkelerinde Uzun Süreli İşsizlerin Toplam İşsizler İçindeki Oranı (1990, 1998-2000, %).....	347
Ek Tablo 18: Hanehalkı Reisi Olan ve Olmayanların İşsizlik Oranları (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	348
Ek Tablo 19: Eksik İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın).....	349

EKLER

Ek Tablo 1: Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
15-19	16.6	15.5	15.6	15.6	15.5	15.5	15.6	15.6	15.3	15.4	14.8	14.6
20-24	11.8	13.4	13.2	12.9	12.9	12.8	12.6	12.5	12.7	12.5	13.0	12.7
25-29	12.0	13.0	13.0	13.0	12.9	12.7	12.6	12.5	12.4	12.3	12.2	12.3
30-34	10.6	11.3	11.4	11.4	11.4	11.5	11.5	11.6	11.5	11.4	11.3	11.3
35-39	9.9	9.6	9.7	9.8	9.8	9.9	9.9	10.0	10.0	10.0	10.1	10.2
40-44	7.7	7.9	8.0	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.6	8.7	8.8
45-49	6.5	6.4	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2	7.3	7.3
50-54	6.5	5.6	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6	5.7	5.8	5.9	6.0
55-59	6.0	5.3	5.2	5.1	5.0	4.9	4.8	4.7	4.6	4.6	4.6	4.7
60-64	5.1	4.3	4.3	4.4	4.4	4.4	4.3	4.3	4.2	4.1	4.0	3.9
65+	7.1	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.8	7.9	8.0	8.1	8.1	8.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent												
15-19	16.5	14.6	14.5	14.6	14.9	14.9	14.9	14.9	14.7	14.9	14.5	14.4
20-24	12.1	13.8	13.6	13.3	13.1	13.2	12.9	12.9	13.6	13.0	13.5	13.2
25-29	13.0	14.2	14.2	14.3	14.0	13.7	13.8	13.6	13.3	13.4	13.2	13.3
30-34	11.6	12.5	12.8	12.5	12.4	12.5	12.3	12.4	12.2	12.2	12.3	12.2
35-39	11.0	10.6	10.5	10.7	10.5	10.4	10.6	10.5	10.5	10.7	10.7	10.8
40-44	8.5	8.6	8.4	8.5	8.8	8.6	8.6	9.0	8.8	8.8	9.2	9.3
45-49	6.6	6.4	6.5	6.6	7.0	7.0	7.1	7.0	7.3	7.4	7.5	7.5
50-54	5.9	5.2	5.1	5.2	5.1	5.2	5.2	5.3	5.5	5.7	5.6	5.7
55-59	5.1	4.5	4.6	4.6	4.2	4.3	4.3	4.1	4.0	4.1	4.0	4.1
60-64	4.1	3.7	3.6	3.6	3.7	3.6	3.8	3.5	3.4	3.4	3.3	3.1
65+	5.6	5.9	6.3	6.1	6.2	6.5	6.5	6.6	6.7	6.4	6.2	6.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
15-19	16.7	16.4	16.9	16.9	16.4	16.3	16.6	16.5	16.2	16.2	15.4	15.0
20-24	11.5	13.0	12.7	12.4	12.6	12.2	12.2	11.9	11.3	11.7	12.2	11.8
25-29	10.9	11.6	11.6	11.4	11.4	11.4	11.0	10.9	11.0	10.5	10.6	10.6
30-34	9.5	9.9	9.6	10.1	10.1	10.1	10.4	10.4	10.5	10.3	9.8	9.7
35-39	8.8	8.4	8.7	8.6	8.9	9.2	9.1	9.1	9.3	9.0	9.1	9.2
40-44	6.8	7.2	7.6	7.7	7.5	7.9	8.1	7.7	8.1	8.3	7.8	7.8
45-49	6.4	6.5	6.5	6.6	6.4	6.6	6.7	6.9	6.8	6.9	6.8	7.1
50-54	7.2	6.2	6.1	5.9	6.0	5.9	5.9	6.0	5.9	6.0	6.4	6.4
55-59	7.1	6.3	6.0	5.7	5.9	5.6	5.5	5.6	5.6	5.5	5.6	5.6
60-64	6.3	5.0	5.3	5.4	5.4	5.5	5.1	5.3	5.3	5.1	5.2	5.3
65+	8.8	9.5	9.1	9.4	9.4	9.2	9.6	9.8	9.9	10.7	11.0	11.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 2: Çalışma Çağındaki Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
Okuryazar Olmayanlar	15.8	14.3	13.1	10.7	10.8	10.7	10.9	10.9	10.7	9.7	8.9	8.9
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	6.0	5.9	6.1	7.3	6.6	5.3	4.2	3.6	3.5	3.8	3.7	3.6
İlkokul	48.2	49.0	48.1	47.7	46.9	45.3	45.3	45.3	44.3	43.9	43.7	44.2
Ortaokul	11.2	11.3	11.9	12.4	12.7	13.7	13.6	13.2	14.0	13.9	12.5	12.0
Orta Dengi Meslek	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.5	0.2
Lise	8.9	10.0	10.6	12.2	12.6	13.4	14.2	14.0	15.1	14.4	14.8	14.0
Lise Dengi Meslek	3.9	3.6	3.8	3.2	3.6	4.2	4.4	4.9	4.6	5.0	5.9	6.7
Yüksekokul veya Fakülte	5.2	5.1	5.5	5.6	6.1	6.5	6.8	7.4	7.3	7.8	8.1	8.1
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	1.9	2.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	6.7	5.3	5.0	4.2	4.1	3.8	3.8	3.9	3.8	3.3	3.0	3.0
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	5.6	5.1	4.9	4.8	4.8	4.1	3.3	3.0	2.8	3.0	2.9	3.0
İlkokul	51.4	51.6	50.2	49.3	47.7	45.3	45.1	44.8	43.6	43.1	42.1	41.9
Ortaokul	13.6	14.0	14.6	15.0	15.4	17.0	16.6	16.1	17.1	16.9	15.3	14.8
Orta Dengi Meslek	1.1	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.3
Lise	9.8	11.4	12.2	13.9	14.3	15.1	16.1	15.8	17.0	16.1	16.6	15.9
Lise Dengi Meslek	4.8	4.6	4.9	4.1	4.7	5.4	5.6	6.3	5.9	6.4	7.4	8.6
Yüksekokul veya Fakülte	7.0	6.9	7.2	7.6	8.0	8.4	8.7	9.3	9.1	9.6	9.8	9.9
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	2.2	2.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	25.0	23.3	21.3	17.2	17.5	17.6	18.1	17.9	17.6	16.1	14.7	14.8
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	6.3	6.7	7.3	9.8	8.3	6.5	5.1	4.3	4.1	4.6	4.4	4.2
İlkokul	44.9	46.4	46.0	46.1	46.1	45.4	45.6	45.7	45.0	44.8	45.4	46.4
Ortaokul	8.8	8.7	9.2	9.8	9.9	10.5	10.5	10.2	10.9	10.9	9.7	9.1
Orta Dengi Meslek	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4	0.2
Lise	7.9	8.6	9.0	10.5	10.9	11.8	12.2	12.3	13.1	12.6	13.0	12.0
Lise Dengi Meslek	3.0	2.5	2.7	2.3	2.5	2.9	3.1	3.5	3.4	3.7	4.4	4.8
Yüksekokul veya Fakülte	3.4	3.3	3.7	3.7	4.2	4.6	4.9	5.5	5.4	6.0	6.4	6.2
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	1.7	2.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
Okuryazar Olmayanlar	27.9	27.9	24.8	21.1	22.5	20.8	20.9	20.5	19.5	19.8	21.1	21.0
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	9.6	8.5	9.4	10.4	8.3	7.6	6.3	5.1	4.8	5.1	5.6	6.0
İlkokul	49.9	52.6	53.1	55.0	55.9	55.7	56.0	57.4	57.6	58.3	55.5	54.6
Ortaokul	6.0	5.1	6.1	6.4	6.2	7.7	7.7	7.9	8.6	7.8	7.3	7.2
Orta Dengi Meslek	0.6	0.4	0.4	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.1
Lise	3.2	3.0	3.7	4.0	4.3	5.4	5.4	5.5	6.0	5.0	5.1	5.2
Lise Dengi Meslek	1.4	1.1	1.3	1.1	1.1	1.3	1.8	1.9	1.8	1.8	2.3	2.8
Yüksekokul veya Fakülte	1.4	1.4	1.3	1.4	1.2	1.1	1.4	1.3	1.5	1.4	1.7	1.7
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1.1	1.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	6.7	5.3	5.0	4.2	4.1	3.8	3.8	3.9	3.8	3.3	3.0	3.0
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	5.6	5.1	4.9	4.8	4.8	4.1	3.3	3.0	2.8	3.0	2.9	3.0
İlkokul	51.4	51.6	50.2	49.3	47.7	45.3	45.1	44.8	43.6	43.1	42.1	41.9
Ortaokul	13.6	14.0	14.6	15.0	15.4	17.0	16.6	16.1	17.1	16.9	15.3	14.8
Orta Dengi Meslek	1.1	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.3
Lise	9.8	11.4	12.2	13.9	14.3	15.1	16.1	15.8	17.0	16.1	16.6	15.9
Lise Dengi Meslek	4.8	4.6	4.9	4.1	4.7	5.4	5.6	6.3	5.9	6.4	7.4	8.6
Yüksekokul veya Fakülte	7.0	6.9	7.2	7.6	8.0	8.4	8.7	9.3	9.1	9.6	9.8	9.9
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	2.2	2.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	40.6	41.4	37.5	32.0	34.3	32.0	32.1	31.3	30.2	30.3	32.4	32.3
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	8.2	7.6	9.7	12.0	8.4	7.8	5.9	4.5	4.2	5.0	5.3	5.5
İlkokul	44.2	45.7	46.3	49.0	50.3	51.5	52.5	54.4	55.1	54.8	52.2	51.7
Ortaokul	3.3	2.4	3.0	3.2	3.4	4.5	4.5	4.6	5.2	4.5	3.9	3.8
Orta Dengi Meslek	0.4	0.2	0.2	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Lise	2.2	1.5	2.1	2.4	2.2	3.0	3.2	3.3	3.5	3.5	3.1	3.0
Lise Dengi Meslek	0.6	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.9	0.9	0.9	0.9	1.3	1.5
Yüksekokul veya Fakülte	0.6	0.7	0.8	0.7	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	0.9
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7	1.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 3: İşgücünün Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
15-19	13.3	11.2	10.1	9.4	10.1	9.4	9.5	9.9	9.5	9.5	8.9	8.4
20-24	13.1	14.7	14.8	14.2	14.1	13.7	13.5	13.4	14.1	13.8	13.6	13.8
25-29	16.4	18.1	18.3	18.9	18.2	18.1	18.5	18.1	18.2	17.8	17.8	17.9
30-34	14.9	16.1	16.7	16.3	16.3	16.7	16.7	16.5	16.2	16.5	16.7	16.8
35-39	14.1	13.5	13.5	14.3	13.7	13.8	14.3	14.1	14.0	14.5	14.5	14.7
40-44	10.7	10.6	10.3	10.6	10.9	11.0	11.0	11.6	11.1	11.1	11.9	12.0
45-49	7.2	6.7	6.7	7.1	7.5	7.4	7.3	7.6	7.7	7.6	8.0	8.1
50-54	4.6	4.3	4.2	4.1	4.2	4.5	4.2	4.3	4.5	4.5	4.3	4.3
55-59	3.0	2.5	2.9	2.7	2.6	2.7	2.4	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
60-64	1.6	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.6	1.4	1.4	1.3	1.1	1.0
65+	1.0	1.0	1.1	1.0	0.9	1.3	1.0	1.0	1.2	1.1	1.0	0.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
15-19	15.8	15.9	15.2	14.9	14.8	14.2	14.2	13.5	12.9	13.3	12.4	11.4
20-24	12.5	14.1	14.1	13.7	13.8	13.1	13.1	12.9	11.8	12.4	12.4	12.2
25-29	12.1	12.8	12.8	13.0	12.9	13.0	12.2	12.6	12.5	11.6	12.3	12.2
30-34	10.8	11.4	11.0	11.8	11.7	11.4	11.6	11.8	11.9	11.8	11.5	11.5
35-39	10.3	9.7	10.1	10.1	10.3	10.6	10.5	10.6	10.9	10.4	10.8	11.1
40-44	8.0	8.1	8.7	9.1	8.6	9.2	9.4	8.9	9.6	9.7	9.4	9.5
45-49	7.2	7.3	7.4	7.6	7.4	7.6	7.6	7.9	7.9	7.5	7.9	8.4
50-54	7.7	6.7	6.5	6.3	6.3	6.2	6.4	6.4	6.4	6.3	7.1	7.0
55-59	6.8	6.5	5.9	5.5	5.8	5.6	5.5	5.8	5.7	5.4	5.7	5.6
60-64	5.0	4.0	4.3	4.3	4.2	4.6	4.5	4.6	4.7	4.8	4.4	4.5
65+	3.7	3.7	3.9	3.6	4.2	4.5	5.0	5.1	5.7	6.7	6.1	6.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DIE-HHIA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 4: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Erkek-Kadın, Kent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	8.0	7.4	6.6	5.4	5.3	4.9	4.9	4.7	4.3	4.1	4.2	3.8
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	7.4	6.5	5.9	5.5	5.4	4.7	4.0	3.4	3.2	3.0	3.0	3.1
İlkokul	58.8	60.4	59.8	60.0	59.2	56.8	56.6	56.7	55.4	55.7	53.7	52.8
Ortaokul	9.0	8.8	9.2	9.4	9.5	11.2	11.1	11.5	12.3	12.0	11.5	11.9
Orta Dengi Meslek	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.2
Lise	7.0	7.7	8.8	9.9	10.5	11.4	11.7	11.1	12.5	11.6	11.9	11.8
Lise Dengi Meslek	3.7	3.4	3.7	3.2	3.6	4.2	4.7	5.2	4.9	5.2	6.3	7.6
Yüksekokul veya Fakülte	5.5	5.3	5.4	5.9	6.0	6.3	6.8	7.1	7.2	7.5	8.0	8.4
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.9	0.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
Okuryazar Olmayanlar												
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	7.4	7.1	7.8	7.0	6.8	5.7	4.7	3.2	3.1	3.7	3.9	4.1
İlkokul	44.7	46.0	45.8	48.1	49.2	49.2	49.9	49.3	49.2	49.8	44.3	46.3
Ortaokul	3.4	3.3	3.5	3.7	3.9	4.1	3.7	4.4	4.7	4.7	4.3	4.2
Orta Dengi Meslek	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Lise	6.6	6.0	7.3	9.7	8.3	9.1	9.3	10.1	10.5	9.6	9.9	8.9
Lise Dengi Meslek	2.7	2.2	2.7	2.7	2.1	2.9	3.2	4.2	3.9	3.6	5.2	5.4
Yüksekokul veya Fakülte	4.7	5.0	6.0	6.9	6.8	6.9	7.5	8.9	9.2	9.1	11.5	11.5
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6	0.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent												
Okuryazar Olmayanlar	5.8	4.5	4.4	3.5	3.6	3.4	3.3	3.2	3.2	2.6	2.4	2.3
Okuryazar Olup Ok. Bitm	4.4	4.1	4.1	3.7	4.0	3.0	2.4	2.0	1.9	2.1	1.9	1.8
İlkokul	52.7	52.8	51.1	50.8	49.3	46.5	46.2	45.8	44.1	44.1	43.2	43.3
Ortaokul	10.4	10.9	10.8	10.6	11.2	12.4	12.2	12.5	13.3	13.0	12.2	12.5
Orta Dengi Meslek	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.2
Lise	11.1	12.4	13.4	15.5	15.2	15.9	16.6	15.5	17.1	16.4	16.3	15.3
Lise Dengi Meslek	5.6	5.2	5.5	4.7	5.1	6.3	6.5	7.4	6.8	7.2	8.5	9.8
Yüksekokul veya Fakülte	9.4	9.5	10.0	10.5	11.2	11.8	12.5	13.2	13.2	13.7	14.2	14.5
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.8	0.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	4.8	3.8	3.5	3.2	2.9	2.6	2.6	2.6	2.6	2.0	1.9	1.8
Okuryazar Olup Ok. Bitm	4.6	4.3	4.1	3.6	3.9	3.1	2.5	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8
İlkokul	56.5	56.6	55.2	54.3	52.6	50.1	49.9	49.8	48.1	47.6	46.8	46.4
Ortaokul	10.9	11.1	11.4	11.4	12.0	13.5	13.3	13.5	14.5	14.0	13.3	13.7
Orta Dengi Meslek	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.2
Lise	9.4	10.8	11.8	13.7	13.8	14.3	15.0	13.9	15.5	15.3	15.3	14.6
Lise Dengi Meslek	5.0	4.7	5.0	4.3	5.0	6.0	6.1	6.9	6.4	7.0	8.1	9.5
Yüksekokul veya Fakülte	8.1	8.0	8.3	8.9	9.4	9.9	10.3	10.8	10.7	11.2	11.4	11.8
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.9	0.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	10.1	7.9	8.4	5.4	6.6	7.2	6.7	5.6	5.7	5.0	4.4	4.4
Okuryazar Olup Ok. Bitm	3.3	3.3	4.2	4.3	4.3	2.6	2.2	1.6	1.6	2.2	2.0	1.8
İlkokul	35.1	33.6	32.5	33.7	34.7	31.0	29.1	28.5	26.5	30.2	27.9	30.7
Ortaokul	8.2	10.0	7.8	7.2	8.1	7.5	7.3	8.1	8.4	8.8	7.7	7.4
Orta Dengi Meslek	0.8	0.5	0.7	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2
Lise	18.8	20.4	20.8	24.2	21.2	23.0	23.8	22.5	24.4	20.9	20.9	18.3
Lise Dengi Meslek	8.3	7.3	7.9	6.7	5.6	7.9	8.1	9.8	8.9	8.3	10.3	11.0
Yüksekokul veya Fakülte	15.4	17.1	17.6	18.1	19.0	20.3	22.5	23.7	24.3	24.0	26.0	25.8
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.3
Toplam	99.9	100.1	99.9	100.0	100.1	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ek Tablo 4: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kır)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kır												
Okuryazar Olmayanlar	21.8	21.7	19.4	15.3	16.5	15.6	15.6	14.5	13.9	14.4	15.6	14.9
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	9.7	8.6	8.5	8.0	7.4	6.8	5.8	4.7	4.6	4.5	4.9	5.3
İlkokul	55.9	58.7	59.7	62.8	63.0	62.1	62.7	63.7	63.9	64.5	60.9	60.8
Ortaokul	4.9	4.3	4.8	5.4	4.8	6.2	6.0	6.6	6.9	6.7	6.5	6.5
Orta Dengi Meslek	0.4	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1
Lise	3.7	3.2	4.1	4.5	4.9	6.0	5.8	6.0	6.4	5.4	5.4	5.7
Lise Dengi Meslek	1.7	1.4	1.6	1.6	1.4	1.5	2.2	2.4	2.2	2.1	3.1	3.5
Yüksekokul veya Fakülte	2.1	1.9	1.8	2.1	1.7	1.5	1.8	1.8	2.0	1.8	2.5	2.6
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.9	0.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Erkek												2001
Okuryazar Olmayanlar	11.4	11.3	10.1	8.1	8.3	7.8	7.8	7.5	6.5	6.9	7.6	7.1
Okuryazar Olup Ok. Bitm.		8.9	8.0	7.7	7.2	6.6	5.8	5.0	4.9	4.4	4.8	5.2
İlkokul	61.3	64.5	65.1	66.7	67.3	64.9	64.9	65.6	65.5	67.0	63.9	62.9
Ortaokul	7.0	6.3	6.7	7.2	6.5	8.3	8.4	8.9	9.3	9.2	8.8	9.0
Orta Dengi Meslek	0.5	0.3	0.4	0.5	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
Lise	4.5	4.4	5.4	5.4	6.4	7.9	7.6	7.5	8.4	6.6	6.9	7.4
Lise Dengi Meslek	2.3	1.9	2.2	1.9	1.9	2.0	2.8	3.1	2.8	2.8	3.8	4.6
Yüksekokul veya Fakülte	2.7	2.4	2.1	2.4	2.0	1.9	2.3	2.2	2.4	2.3	3.0	3.1
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1.1	0.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	37.1	37.3	34.1	29.5	30.0	28.5	28.2	27.2	26.6	26.6	30.8	29.0
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	8.8	8.3	9.2	8.4	7.9	7.1	5.8	4.1	4.0	4.6	5.1	5.6
İlkokul	48.0	49.9	51.1	55.0	55.9	57.5	59.0	60.4	61.2	60.5	55.4	56.9
Ortaokul	1.8	1.2	1.7	2.0	2.0	2.6	2.2	2.4	2.8	2.5	2.1	2.1
Orta Dengi Meslek	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0
Lise	2.4	1.4	2.0	2.7	2.3	2.8	2.9	3.5	3.1	3.5	2.5	2.5
Lise Dengi Meslek	0.8	0.6	0.6	0.8	0.5	0.6	1.0	1.2	1.2	1.0	1.7	1.7
Yüksekokul veya Fakülte	1.0	1.1	1.3	1.4	1.2	0.9	0.9	1.0	1.2	1.0	1.7	1.8
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6	0.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 5: İşgücüne Katılmayan Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Erkek												
15-19	31.5	31.8	35.2	35.8	34.7	36.2	35.7	34.5	35.2	33.9	31.6	31.3
20-24	6.1	8.9	8.0	8.3	8.1	10.0	9.6	10.7	11.5	11.2	12.6	12.0
25-29	1.9	2.0	1.9	1.9	2.0	2.2	1.9	2.0	2.1	2.9	4.2	4.2
30-34	1.1	0.9	0.8	1.0	1.1	1.2	1.1	1.4	1.1	1.5	2.3	2.4
35-39	0.9	0.9	1.2	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2	1.8	2.0
40-44	1.6	2.1	1.9	1.7	2.0	1.9	1.6	1.9	2.0	2.1	2.2	2.6
45-49	3.1	3.5	3.6	3.5	3.9	4.0	4.9	4.7	4.3	4.9	4.8	4.7
50-54	6.7	6.2	5.9	6.2	6.2	5.6	6.4	6.4	6.7	6.7	6.9	7.3
55-59	10.0	8.8	8.3	8.3	7.8	7.6	7.8	7.6	7.3	7.4	7.1	7.0
60-64	11.8	9.9	9.3	9.2	10.0	8.8	8.9	8.5	7.9	8.2	7.7	7.4
65+	25.2	25.0	23.9	23.4	23.0	21.5	21.1	21.4	20.9	20.2	18.9	19.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
15-19	15.5	13.4	14.3	14.5	14.3	14.6	14.6	15.0	14.8	15.2	14.5	14.7
20-24	11.8	13.1	12.7	12.8	12.7	12.8	12.6	12.1	12.6	12.0	13.1	12.5
25-29	11.6	12.7	12.5	12.2	12.2	11.9	12.1	11.8	11.4	11.7	11.1	11.4
30-34	10.2	10.8	10.8	10.8	10.8	10.8	11.0	11.1	11.2	10.7	10.6	10.4
35-39	9.2	9.1	8.9	9.1	9.3	9.3	9.2	9.4	9.4	9.3	9.4	9.5
40-44	7.1	7.6	7.5	7.7	7.9	7.7	7.9	8.1	8.1	8.1	8.3	8.3
45-49	6.3	6.2	6.3	6.5	6.4	6.7	6.8	6.8	7.0	7.3	7.2	7.2
50-54	6.7	5.5	5.6	5.7	5.5	5.6	5.5	5.7	5.7	6.0	5.9	6.0
55-59	6.3	5.3	5.4	5.5	5.2	5.1	4.9	4.8	4.8	4.9	4.9	5.0
60-64	5.8	5.2	5.2	5.1	5.2	5.1	4.8	4.7	4.6	4.3	4.5	4.4
65+	9.5	11.1	10.8	10.3	10.6	10.5	10.5	10.5	10.4	10.3	10.4	10.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 6: İşgücüne Katılmayanlardan İş Aramayıp İşbaşı Yapmaya Hazır Olanların İş Aramama Nedenine Göre Dağılımı (1990-2001, %, Erkek-Kadın)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam											
Bölgede İş Bulunm. İnaniyor	28.1	23.0	25.0	28.3	16.0	19.3	26.8	20.3	11.6	7.5	8.2
Nereden İş Arayacağını Bilmiyor	14.0	12.7	13.8	9.9	13.6	13.5	13.5	11.2	9.8	4.4	2.0
Son Altı Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	33.2	0.0	0.0
Son Üç Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	59.2	66.3
Ev Kadını	21.1	24.2	21.9	23.5	19.6	26.3	29.7	34.5	19.8	7.8	6.3
Mevsimlik Çalışan	11.6	14.3	14.7	11.0	14.8	9.3	7.4	8.4	5.6	8.8	10.1
Özürlü, Yaşlı veya Hasta	2.9	2.8	3.1	2.9	3.2	3.5	3.5	3.8	1.5	1.0	0.5
Öğrenci	2.1	0.8	3.1	1.8	4.4	4.2	1.5	5.3	2.1	1.0	0.8
İrad Sahibi	0.4	0.4	0.0	1.1	2.0	0.8	0.6	0.0	0.1	0.8	0.1
Ailevi ve Kişisel Nedenler	9.9	14.7	10.7	11.8	14.0	11.6	6.2	6.1	9.0	5.0	3.3
Emekli	6.6	6.7	7.1	8.8	8.8	7.3	5.3	6.6	4.3	2.6	2.3
Diğer	1.7	1.6	0.4	1.1	2.8	3.5	5.9	3.3	2.5	1.9	0.0
Toplam	98.3	101.2	100.0	100.4	99.2	99.2	100.3	99.5	99.7	99.9	99.7
Erkek											
Bölgede İş Bulunm. İnaniyor	25.0	25.6	35.2	31.3	17.2	23.0	41.0	33.7	13.1	7.4	8.7
Nereden İş Arayacağını Bilmiyor	14.3	17.9	15.7	9.6	16.4	17.5	15.4	13.2	8.1	4.4	1.8
Son Altı Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	43.6	0.0	0.0
Son Üç Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	65.5	71.2
Ev Kadını	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mevsimlik Çalışan	17.9	22.2	13.0	20.0	18.8	10.3	11.5	13.2	8.9	9.2	9.8
Özürlü, Yaşlı veya Hasta	6.3	3.4	6.5	1.7	3.1	4.8	4.5	5.3	2.5	1.0	0.5
Öğrenci	3.6	0.9	2.8	2.6	6.3	4.8	2.6	8.4	3.4	1.2	1.1
İrad Sahibi	0.9	0.9	0.0	1.7	3.9	1.6	1.3	0.0	0.3	1.0	0.2
Ailevi ve Kişisel Nedenler	13.4	13.7	13.0	13.9	14.8	16.7	5.1	8.9	9.2	4.4	3.3
Emekli	14.3	12.8	13.0	18.3	14.1	14.3	10.3	11.6	7.5	3.4	3.2
Diğer	1.8	3.4	0.9	1.7	4.7	4.8	9.0	4.2	3.4	2.0	0.0
Toplam	97.3	100.9	100.0	100.9	99.2	97.6	100.6	98.4	100.0	99.6	99.7
Kadın											
Bölgede İş Bulunm. İnaniyor	30.8	20.7	15.5	26.1	14.8	15.8	14.7	7.8	10.1	7.5	7.1
Nereden İş Arayacağını Bilmiyor	13.8	8.1	12.1	10.2	10.7	9.8	12.0	9.3	11.5	4.4	2.3
Son Altı Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	22.8	0.0	0.0
Son Üç Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	48.5	56.9
Ev Kadını	39.2	45.2	42.2	40.8	40.2	51.1	54.9	66.7	39.7	20.9	18.3
Mevsimlik Çalışan	6.2	7.4	16.4	4.5	10.7	8.3	3.8	3.9	2.3	8.0	10.6
Özürlü, Yaşlı veya Hasta	0.0	2.2	0.0	3.8	3.3	2.3	2.7	2.5	0.6	1.0	0.6
Öğrenci	0.8	0.7	3.4	1.3	2.5	3.8	0.5	2.5	0.8	0.7	0.3
İrad Sahibi	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0
Ailevi ve Kişisel Nedenler	6.9	15.6	8.6	10.2	13.1	6.8	7.1	3.4	8.7	6.1	3.1
Emekli	0.0	1.5	1.7	1.9	3.3	0.8	1.1	2.0	1.1	1.2	0.6
Diğer	1.5	0.0	0.0	0.6	0.8	2.3	3.3	2.5	1.7	1.7	0.0
Toplam	99.2	101.5	100.0	100.0	99.2	100.8	100.0	100.5	99.4	100.5	99.7

Kaynak: DIE-HHIA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 7: İKO'larının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
15-19	37.9	35.5	32.7	29.1	31.4	28.4	28.6	29.6	28.6	28.4	26.8	25.2
20-24	51.0	49.4	51.1	48.3	49.6	46.9	46.3	46.3	46.3	47.3	44.0	45.1
25-29	59.6	59.0	60.5	60.0	60.4	59.5	59.7	59.3	60.7	59.4	58.6	58.1
30-34	60.5	59.7	61.4	59.4	60.8	60.8	60.0	59.7	58.9	60.4	59.5	59.7
35-39	60.7	58.8	60.3	60.4	60.4	60.0	60.2	59.8	59.8	61.0	59.4	58.9
40-44	59.3	57.4	57.5	56.5	57.5	57.9	56.8	57.1	55.9	56.5	56.1	55.5
45-49	51.8	49.1	48.6	48.9	49.6	48.3	45.5	47.8	47.1	46.2	46.6	46.9
50-54	36.8	38.3	38.7	35.5	38.5	38.9	35.4	35.7	36.1	35.8	34.0	32.7
55-59	28.1	26.2	29.4	27.1	28.7	28.2	25.4	23.9	25.0	24.7	23.8	22.9
60-64	18.0	16.8	17.8	17.6	17.2	18.3	18.3	17.3	17.9	17.4	14.8	13.4
65+	8.8	7.7	8.5	7.4	7.0	8.9	7.2	7.1	7.9	8.0	7.1	6.0
Toplam	47.2	46.4	46.9	45.3	46.3	45.3	44.5	44.7	44.5	44.8	43.7	43.3
Kent Erkek												
15-19	55.9	51.6	47.3	41.9	44.8	40.0	40.5	41.4	39.6	39.7	37.7	35.5
20-24	84.7	82.0	82.0	80.7	79.7	76.1	74.9	70.9	71.0	71.1	65.9	67.4
25-29	97.5	96.6	97.8	96.7	96.8	95.9	96.7	95.8	95.7	93.9	91.5	91.6
30-34	98.4	98.7	98.6	98.1	98.4	98.2	98.1	97.5	97.7	97.2	95.9	95.6
35-39	98.3	98.5	98.0	98.1	98.1	98.3	98.0	98.0	97.8	96.8	96.1	95.2
40-44	95.6	94.4	94.9	94.5	94.3	94.7	94.8	94.4	93.9	93.3	93.0	91.5
45-49	87.7	84.6	85.2	84.3	83.9	83.2	78.9	81.2	82.2	79.2	79.2	79.1
50-54	67.0	68.8	68.3	64.5	67.1	69.2	62.6	63.5	62.6	62.5	58.8	56.9
55-59	49.7	48.1	52.2	49.9	50.4	50.7	45.4	43.4	44.0	44.2	43.0	41.7
60-64	33.0	33.0	35.1	34.3	31.6	34.7	33.3	31.4	34.0	29.6	28.1	24.1
65+	16.3	16.3	17.3	15.2	14.9	16.9	15.1	14.6	15.2	15.2	14.1	11.7
Toplam	76.8	77.0	76.9	75.3	75.5	74.2	73.1	72.7	72.4	71.8	70.2	69.6
Kent Kadın												
15-19	18.4	16.6	16.2	15.1	16.3	15.4	14.7	16.2	16.0	16.0	14.3	13.6
20-24	25.3	23.8	26.5	23.3	25.5	24.4	23.5	26.7	25.7	27.1	25.5	26.0
25-29	20.7	20.4	21.7	21.8	23.4	22.2	21.5	21.9	23.8	23.4	24.7	23.8
30-34	21.8	18.9	22.0	19.1	21.2	21.4	19.7	20.2	19.2	22.7	21.8	22.1
35-39	22.3	17.5	19.8	19.3	21.1	20.5	21.3	20.4	20.5	22.1	20.5	21.2
40-44	18.5	15.5	16.9	14.7	17.7	17.8	15.9	17.3	16.0	18.6	17.6	17.7
45-49	10.7	10.9	10.3	11.6	13.1	12.0	10.7	11.7	10.2	12.0	11.1	11.5
50-54	6.6	6.9	7.4	5.7	7.6	7.5	7.3	7.1	7.6	8.6	8.0	7.1
55-59	4.4	4.3	5.7	4.0	6.9	4.9	5.5	4.4	5.7	4.9	4.5	4.4
60-64	2.9	1.6	2.6	2.5	4.0	3.3	3.3	3.8	2.5	4.9	2.6	3.3
65+	1.0	0.6	1.7	1.2	0.7	2.4	1.1	1.2	2.1	2.2	1.5	1.6
Toplam	17.0	15.5	16.9	15.5	17.2	16.7	15.8	16.7	16.5	17.7	16.9	16.8
Kır												
15-19	63.1	67.1	60.3	53.7	59.1	57.1	56.4	51.8	51.2	53.9	46.8	44.1
20-24	73.2	75.6	74.8	67.3	71.8	70.3	71.0	68.6	67.1	69.9	59.3	59.8
25-29	74.6	76.8	74.3	69.8	73.7	75.2	73.4	72.6	72.8	72.6	67.4	66.4
30-34	75.7	79.6	76.8	71.5	75.3	74.7	73.9	71.7	73.1	75.2	67.9	68.8
35-39	78.4	80.6	78.7	71.5	75.2	75.8	76.1	72.8	74.9	75.5	69.3	70.2
40-44	77.9	77.7	77.2	71.5	74.7	76.4	76.9	73.5	75.5	76.4	70.4	70.4
45-49	75.4	77.9	77.2	69.6	76.2	74.8	75.0	71.4	74.3	72.0	67.2	67.9
50-54	71.7	75.0	72.2	65.6	68.8	70.0	71.6	67.8	69.3	69.5	64.5	63.8
55-59	64.6	71.3	66.7	57.8	64.4	65.1	66.8	65.7	64.8	65.1	58.4	58.5
60-64	53.7	55.1	55.0	48.5	51.4	55.0	57.8	54.6	56.7	60.7	49.4	49.7
65+	28.3	27.0	29.1	23.3	29.5	32.2	34.7	33.0	37.2	40.9	32.3	32.2
Toplam	66.9	69.5	67.3	60.7	65.4	65.8	66.0	63.1	64.2	65.5	58.2	57.9

Ek Tablo 7: İKO'larının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kır Erkek												
15-19	68.8	72.0	65.9	63.0	65.3	63.1	61.9	61.2	59.3	62.0	56.5	53.2
20-24	91.7	89.6	92.2	89.2	91.8	87.6	89.2	88.5	86.3	85.9	81.4	78.0
25-29	96.0	97.8	95.9	97.0	96.4	96.6	96.3	97.2	96.7	95.5	89.7	88.2
30-34	97.2	98.0	98.4	97.9	97.5	97.3	97.8	96.6	97.7	96.5	91.8	90.7
35-39	98.1	97.9	97.0	97.9	97.1	97.2	97.6	97.0	97.7	97.9	94.0	93.4
40-44	96.1	95.7	95.7	97.1	95.5	95.8	97.2	95.9	95.3	95.7	93.9	92.1
45-49	93.9	94.8	93.5	94.1	93.3	93.4	91.7	89.8	92.3	91.0	88.5	88.6
50-54	89.9	87.7	89.5	88.2	85.5	86.9	87.1	85.4	86.1	86.5	82.7	79.6
55-59	81.2	83.4	82.8	78.9	81.2	81.1	81.1	81.4	82.2	80.8	75.0	76.0
60-64	69.9	71.5	72.3	68.8	67.0	72.4	72.6	71.5	73.2	73.4	65.7	66.6
65+	41.1	40.4	41.6	36.5	42.1	46.2	48.2	45.5	50.4	51.7	46.1	43.3
Toplam	83.0	84.0	83.0	81.5	82.5	82.6	82.7	81.6	82.1	82.0	77.2	75.3
Kır Kadın												
15-19	58.0	62.2	54.2	43.8	52.7	51.1	51.1	42.3	43.1	45.8	37.1	34.7
20-24	58.5	63.2	59.8	48.1	55.2	54.1	55.0	50.9	51.1	56.3	40.9	44.4
25-29	54.5	54.6	52.0	41.8	49.6	52.8	49.7	46.9	49.0	49.6	44.2	43.4
30-34	55.1	60.4	54.7	43.6	52.4	51.7	49.7	45.7	46.7	52.5	42.8	46.2
35-39	58.1	62.4	60.4	45.9	52.3	53.2	53.3	47.2	50.9	54.0	44.6	45.9
40-44	60.3	61.5	59.3	47.1	54.3	57.4	56.6	51.3	55.5	56.1	46.4	48.5
45-49	59.5	62.4	61.8	46.3	59.8	56.3	58.1	53.5	56.1	52.2	46.9	48.6
50-54	55.4	62.4	55.7	44.1	54.1	54.4	57.2	51.3	54.3	53.3	47.0	48.8
55-59	49.1	58.9	51.5	37.2	47.8	49.9	53.1	50.9	49.1	51.3	43.4	42.5
60-64	36.2	38.0	36.3	27.8	35.5	37.9	44.1	38.4	41.2	49.5	33.5	33.8
65+	15.1	14.5	17.2	11.1	18.0	19.3	22.0	21.2	24.7	30.8	19.7	21.6
Toplam	52.0	55.3	51.8	40.4	48.8	49.1	49.7	44.8	46.7	49.4	39.7	40.8

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 8: İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
Tarım	5.0	4.4	5.3	4.1	5.4	4.7	5.2	4.6	4.4	4.9	3.8	4.1
Sanayi	36.9	36.5	37.1	37.8	37.8	37.2	37.9	38.8	38.3	36.6	35.1	35.2
Hizmetler	58.1	59.0	57.6	58.1	56.8	58.0	56.8	56.6	57.2	58.5	61.0	60.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek												
Tarım	3.5	3.6	4.2	3.5	3.7	3.8	4.0	3.7	3.6	3.7	2.7	2.7
Sanayi	37.9	37.6	38.2	38.7	39.5	38.8	39.6	40.4	40.2	38.3	36.9	36.9
Hizmetler	58.6	58.8	57.6	57.9	56.8	57.4	56.4	56.0	56.2	58.0	60.4	60.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
Tarım	13.0	9.2	10.9	7.3	13.4	9.5	11.5	9.0	8.4	10.3	8.8	10.2
Sanayi	31.6	30.7	31.6	33.2	29.5	29.3	29.7	31.2	29.4	28.8	27.0	27.4
Hizmetler	55.3	60.1	57.5	59.5	57.1	61.2	58.7	59.8	62.2	60.9	64.1	62.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
Tarım	76.8	78.7	75.9	75.5	76.5	77.1	76.0	75.4	75.7	77.1	69.9	71.9
Sanayi	8.2	8.5	9.2	9.3	9.6	9.2	9.6	10.1	9.3	9.2	12.4	10.1
Hizmetler	15.0	12.8	14.9	15.2	13.9	13.7	14.3	14.5	15.0	13.6	17.8	18.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Erkek												
Tarım	64.9	67.4	65.3	66.5	66.1	66.0	64.5	65.1	65.2	66.4	59.5	61.1
Sanayi	12.1	12.6	12.3	12.5	13.4	13.5	14.0	14.0	13.0	13.5	15.9	13.3
Hizmetler	23.0	20.0	22.4	21.0	20.5	20.5	21.5	20.9	21.9	20.1	24.6	25.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Tarım	93.9	94.8	92.1	92.5	92.9	94.8	94.4	93.5	93.5	94.0	88.9	90.5
Sanayi	2.6	2.6	4.5	3.3	3.5	2.4	2.7	3.1	3.1	2.6	5.9	4.7
Hizmetler	3.5	2.6	3.4	4.2	3.6	2.8	3.0	3.3	3.4	3.4	5.2	4.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 9: AB Ülkelerinde Kendi Hesabına İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Payı (1991, 2000, %)

	Toplam		Erkek		Kadın	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Almanya	9.3	10.2	10.5	12.5	7.6	7.4
Avusturya	22.3	18.9	22.4	19.9	22.2	17.6
Belçika	1.2	17.7	19.5	19.6	16.2	15.2
Danimarka	9.1	6.9	12.0	9.2	5.7	4.3
Finlandiya	12.9	11.5	16.5	15.0	9.1	7.7
Fransa	9.7	7.4	11.2	9.1	7.8	5.3
Hollanda	14.9	14.3	15.1	16.0	14.6	12.1
İngiltere	13.0	11.8	17.8	15.4	6.9	7.4
İrlanda	21.7	17.0	28.1	23.5	9.5	7.7
İspanya	18.8	16.6	18.8	18.3	18.6	13.7
İsveç	4.6	5.6	6.7	8.2	2.5	2.9
İtalya	27.2	26.3	29.6	29.7	23.5	20.3
Lüksemburg	8.1	6.8	7.9	7.7	8.4	5.3
Portekiz	26.3	27.2	27.7	28.5	25.0	26.2
Yunanistan	46.1	44.1	47.4	45.9	45.4	
Bulgaristan		14.7		18.3		10.6
Çek Cumhuriyeti		14.5		18.8		9.0
Estonya		8.1		9.7		6.4
Kıbrıs Rum Kesimi		21.4		29.2		9.9
Letonya		15.9		19.2		12.7
Litvanya		10.6		12.5		8.6
Macaristan		14.6		18.7		9.6
Polonya		22.5		25.9		18.4
Romanya		25.4		32.6		17.4
Slovakya		7.8		10.9		4.2
Slovenya		11.2		15.5		6.5
Türkiye		24.5		32.8	8.3	11.8
AB	15.6	14.8	18.0	17.6	12.3	10.9

Kaynak:EC, Employment in Europe, July 2001.

Ek Tablo 10: İstihdam Edilenlerin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	13.1	13.5	13.2	13.4	12.7	12.7	12.4	12.5	12.5	13.3	13.6	14.0
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.4	0.9	1.0	1.2	1.1	1.1	1.5	1.3	1.1	1.1	1.0	1.2
Müşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	4.0	3.3	3.4	4.1	3.8	4.0	4.1	4.5	4.4	3.8	3.8	3.9
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	42.5	42.5	41.4	41.3	40.8	40.1	40.2	40.0	39.6	38.0	38.2	38.1
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	5.1	4.6	5.4	4.0	5.3	4.6	5.1	4.5	4.4	4.9	3.8	4.3
Ticaret ve Satış Personeli	15.3	15.7	15.8	16.3	16.2	16.8	16.4	16.4	16.6	17.3	17.1	16.5
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	9.0	9.2	9.0	9.5	9.3	9.5	9.3	9.5	9.6	9.6	10.0	9.9
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	10.6	10.4	10.8	10.3	10.7	11.1	11.0	11.3	11.9	12.0	12.6	12.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	13.7	13.6	13.7	13.6	13.0	13.0	12.6	12.9	12.8	13.4	13.8	14.3
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.3	1.0	1.0	1.2	1.2	1.1	1.5	1.3	1.1	1.1	1.0	1.2
Müşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	4.5	3.6	3.7	4.5	4.1	4.3	4.4	4.8	4.8	4.2	4.1	4.3
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	45.7	45.7	44.7	44.0	44.5	43.8	44.2	43.7	43.6	42.0	42.5	42.5
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	3.6	3.7	4.3	3.4	3.6	3.7	3.9	3.6	3.6	3.7	2.7	3.0
Ticaret ve Satış Personeli	16.8	17.2	17.4	17.7	17.8	18.3	18.1	17.8	18.1	19.0	18.6	17.9
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	6.8	6.7	6.8	7.2	7.2	7.1	6.7	7.3	7.0	7.2	7.3	7.4
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	8.5	8.4	8.4	8.4	8.5	8.7	8.6	8.7	9.0	9.3	9.9	9.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	9.9	12.4	10.6	12.1	11.3	11.0	11.3	10.5	11.1	12.8	12.3	12.9
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.8	0.7	1.2	1.2	0.9	1.2	1.3	1.3	0.8	1.1	1.2	1.2
Müşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	1.4	1.5	1.7	2.0	2.4	2.4	2.8	3.0	2.4	2.3	2.1	1.9
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	25.4	23.7	24.5	25.8	22.5	22.0	20.5	22.1	20.7	20.0	18.9	18.7
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	13.0	9.2	10.9	7.1	13.4	9.4	11.2	9.0	8.2	10.0	8.7	10.2
Ticaret ve Satış Personeli	7.2	6.9	7.8	8.8	8.5	9.5	7.9	10.0	9.3	9.7	10.2	9.9
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	20.7	23.7	20.1	21.9	19.7	21.3	22.1	20.3	22.0	20.1	22.0	21.1
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	21.5	22.0	23.3	21.1	21.4	23.1	23.1	24.0	25.4	24.0	24.6	24.0
Toplam	100.0	100.1	100.1	100.1	100.1	99.9	100.1	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0

Ek Tablo 10: İstihdam Edilenlerin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kır												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	4.0	3.6	3.9	4.2	4.0	3.7	3.9	4.2	4.2	4.0	4.9	5.5
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.2	0.3	0.4	0.4	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	0.9	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6	0.8	0.8	1.1
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	11.0	11.0	12.4	12.2	12.3	12.0	12.4	12.7	11.8	11.4	15.7	12.9
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	76.5	78.6	75.9	75.2	76.3	76.9	75.8	75.3	75.6	76.9	69.7	71.6
Ticaret ve Satış Personeli	2.9	2.2	3.0	3.0	2.9	3.1	3.2	3.3	3.6	3.3	4.0	3.7
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	1.9	1.2	1.6	1.8	1.4	1.7	1.6	1.6	1.7	1.3	1.8	1.9
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	2.7	2.5	2.3	2.6	2.3	1.9	2.3	2.1	2.4	2.0	2.8	2.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Erkek												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	6.3	5.9	6.2	6.0	6.0	5.7	6.0	6.2	6.2	6.1	6.8	7.9
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.2	0.4	0.5	0.6	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	1.5	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0	1.0	1.2	1.3	1.7
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	16.9	17.0	17.5	16.9	18.0	18.2	18.9	18.3	17.1	17.3	21.4	18.2
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	64.5	67.3	65.2	66.1	65.9	65.7	64.1	64.9	64.9	66.1	59.3	60.7
Ticaret ve Satış Personeli	4.7	3.5	4.8	4.4	4.5	4.7	4.9	4.9	5.4	5.1	5.7	5.4
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	2.4	1.8	2.1	2.2	1.8	2.2	2.2	1.9	2.3	1.6	2.0	2.3
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	3.4	3.2	2.9	2.8	2.7	2.4	2.8	2.6	2.9	2.5	3.2	3.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	0.6	0.2	0.5	0.6	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	1.4	1.3
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	2.4	2.5	4.5	3.3	3.4	2.0	2.3	2.7	2.9	2.2	5.3	3.8
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	93.9	94.8	92.1	92.4	92.9	94.8	94.4	93.5	93.4	94.0	88.8	90.4
Ticaret ve Satış Personeli	0.3	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	1.1	0.5	0.8	1.0	0.8	0.9	0.7	1.1	0.7	0.9	1.4	1.2
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	1.6	1.6	1.5	2.1	1.6	1.1	1.4	1.2	1.5	1.2	2.0	1.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 11: İstihdam Edilenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
15-19	11.4	9.9	8.9	8.0	8.8	8.2	8.5	8.7	8.4	8.4	8.1	7.4
20-24	11.3	12.5	12.8	11.9	12.1	11.9	11.7	11.8	12.3	12.0	12.2	12.1
25-29	16.5	18.1	18.3	18.8	18.2	18.1	18.4	18.0	18.2	17.7	17.7	17.9
30-34	15.8	17.0	17.5	17.1	17.1	17.5	17.4	17.2	16.9	17.1	17.2	17.4
35-39	15.2	14.5	14.3	15.4	14.7	14.7	15.1	14.9	14.8	15.3	15.0	15.3
40-44	11.5	11.4	11.0	11.4	11.6	11.7	11.7	12.2	11.7	11.8	12.5	12.6
45-49	7.6	7.2	7.1	7.7	7.9	7.8	7.6	8.0	8.1	8.0	8.4	8.5
50-54	4.7	4.4	4.5	4.3	4.4	4.6	4.3	4.4	4.6	4.7	4.5	4.5
55-59	3.1	2.6	3.0	2.9	2.8	2.7	2.6	2.3	2.3	2.4	2.2	2.3
60-64	1.6	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.4	1.5	1.4	1.2	1.1
65+	1.1	1.1	1.3	1.1	1.0	1.3	1.1	1.1	1.3	1.3	1.1	0.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek												
15-19	10.9	9.5	8.5	7.5	8.2	7.6	8.0	8.1	7.7	7.9	7.7	7.0
20-24	10.2	11.1	11.2	10.5	10.8	10.5	10.3	10.1	10.6	10.3	10.4	10.4
25-29	16.7	18.0	18.4	18.6	18.2	18.1	18.4	18.1	18.1	17.8	17.3	17.7
30-34	15.7	17.2	17.4	17.4	17.3	17.7	17.7	17.5	17.2	17.2	17.4	17.6
35-39	15.0	14.6	14.5	15.5	14.8	14.8	15.0	15.1	15.0	15.6	15.4	15.5
40-44	11.8	11.8	11.3	11.8	11.9	12.1	12.1	12.6	12.2	12.1	12.9	13.1
45-49	8.2	7.6	7.7	8.0	8.3	8.3	8.0	8.5	8.7	8.5	9.1	9.1
50-54	5.1	4.7	4.9	4.7	4.8	5.0	4.7	4.7	5.0	5.1	4.9	4.9
55-59	3.4	2.8	3.2	3.1	2.9	3.0	2.8	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5
60-64	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8	1.5	1.6	1.5	1.3	1.1
65+	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.4	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
15-19	14.1	11.9	10.8	11.1	11.4	11.4	11.2	11.5	11.7	10.6	9.9	8.9
20-24	17.4	20.8	20.5	19.2	18.6	18.9	18.9	20.2	20.7	19.5	20.0	19.8
25-29	15.4	18.4	17.8	19.9	17.8	17.9	18.1	17.3	18.6	17.3	19.4	18.8
30-34	16.4	15.8	17.7	15.6	16.3	16.3	15.8	15.8	15.3	16.3	16.5	16.6
35-39	16.5	13.8	13.4	14.6	14.1	14.1	15.4	14.1	13.9	14.0	13.4	14.4
40-44	10.2	9.2	9.2	9.2	10.0	9.9	9.5	10.4	9.2	10.3	10.3	10.6
45-49	4.4	4.8	4.4	5.6	5.9	5.4	5.3	5.4	4.8	5.5	5.1	5.4
50-54	2.6	2.7	2.5	2.0	2.5	2.6	2.7	2.5	2.7	3.2	2.8	2.7
55-59	1.6	1.5	1.8	1.3	2.0	1.5	1.6	1.2	1.5	1.3	1.2	1.2
60-64	0.9	0.5	0.7	0.8	1.1	0.8	0.9	1.0	0.6	1.1	0.5	0.7
65+	0.4	0.3	0.9	0.7	0.3	1.3	0.6	0.6	1.1	1.1	0.7	0.7
Toplam	100.1	99.9	99.8	100.1	100.0	100.1	100.1	100.0	100.1	99.9	100.0	100.0
Kır												
15-19	15.0	15.1	14.5	14.2	14.2	13.3	13.7	13.0	12.5	12.9	12.1	11.0
20-24	11.8	13.3	13.0	12.7	13.0	12.2	12.4	12.1	11.2	11.6	11.6	11.4
25-29	12.0	12.6	12.7	12.8	12.7	12.7	12.1	12.5	12.3	11.4	12.2	12.0
30-34	10.8	11.5	11.1	12.0	11.7	11.7	11.7	11.9	12.0	11.9	11.5	11.6
35-39	10.5	9.9	10.4	10.3	10.4	10.9	10.6	10.7	11.0	10.6	11.0	11.1
40-44	8.2	8.3	9.0	9.4	8.9	1.0	9.7	9.2	9.8	9.9	9.5	9.7
45-49	7.5	7.5	7.7	7.9	7.7	7.8	7.7	8.0	8.0	7.7	8.2	8.6
50-54	8.0	6.9	6.8	6.6	6.5	6.5	6.6	6.6	6.6	6.5	7.1	7.3
55-59	7.1	6.7	6.1	5.7	6.1	5.8	5.7	6.0	5.8	5.6	5.9	5.9
60-64	5.2	4.1	4.5	4.6	4.4	4.8	4.7	4.8	4.8	5.0	4.5	4.7
65+	3.9	3.8	4.1	3.8	4.4	4.7	5.2	5.3	5.9	6.9	6.4	6.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	91.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tablo 11: İstihdam Edilenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kır Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kır Erkek												
15-19	12.6	13.2	13.0	12.7	12.5	11.5	11.8	11.9	11.5	12.1	11.1	10.3
20-24	10.6	12.0	11.7	11.4	11.7	11.4	11.5	11.2	10.1	10.3	10.8	10.2
25-29	12.4	13.8	13.6	13.5	13.7	13.3	13.0	13.3	12.9	12.2	12.8	12.7
30-34	11.4	12.2	11.8	12.8	12.4	12.4	12.6	12.8	13.2	12.7	12.3	12.1
35-39	11.2	10.4	10.6	10.4	11.1	11.5	11.3	11.5	11.7	11.0	11.4	11.8
40-44	8.5	8.2	9.1	9.4	9.1	9.5	9.9	9.3	9.9	10.3	9.9	10.0
45-49	7.3	7.4	7.5	8.0	7.4	7.9	7.7	7.7	7.9	8.1	8.1	8.4
50-54	8.0	6.7	6.7	6.5	6.2	6.3	6.3	6.3	6.1	6.5	6.9	6.9
55-59	7.3	6.7	6.1	5.8	6.2	5.8	5.5	5.6	5.6	5.3	5.5	5.7
60-64	6.0	4.7	5.1	5.0	4.8	5.1	4.6	4.8	4.8	4.6	4.6	4.8
65+	4.9	4.7	4.8	4.4	4.9	5.3	5.8	5.6	6.2	6.9	6.7	7.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
15-19	18.4	17.9	16.8	16.9	16.8	16.3	16.6	14.8	14.2	14.2	14.0	12.0
20-24	13.5	15.2	15.0	15.1	15.0	13.4	13.8	13.6	13.0	13.6	13.0	13.5
25-29	11.3	11.0	11.4	11.5	10.9	11.8	10.6	10.9	11.3	10.2	11.3	10.8
30-34	10.1	10.6	10.0	10.6	10.7	10.6	10.3	10.4	10.0	10.5	10.2	10.8
35-39	9.4	9.2	10.1	10.0	9.3	9.8	9.5	9.4	9.9	10.0	10.1	10.1
40-44	7.9	8.5	8.9	9.3	8.5	9.5	9.2	8.9	9.6	9.2	9.0	9.2
45-49	7.8	7.7	8.0	7.8	8.1	7.7	7.7	8.6	8.2	7.1	8.3	8.8
50-54	8.0	7.1	6.8	6.7	7.1	6.9	7.1	7.2	7.3	6.5	7.5	7.8
55-59	6.9	6.8	6.2	5.5	5.9	5.9	6.0	6.6	6.3	6.1	6.5	6.1
60-64	4.2	3.4	3.6	3.8	3.9	4.3	4.8	4.8	4.8	5.5	4.4	4.5
65+	2.5	2.6	3.1	2.7	3.7	3.8	4.3	4.8	5.4	7.0	5.7	6.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 12: İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
Okuryazar Olmayanlar	5.4	4.3	4.4	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3	2.6	2.4	2.3
Okuryazar Olup Ok. Bitm	4.4	4.1	4.0	3.6	3.9	3.0	2.5	2.0	1.9	2.1	1.9	1.7
İlkokul	53.5	53.3	51.7	51.3	49.9	46.9	46.8	46.7	44.6	44.4	43.5	43.5
Ortaokul	10.2	10.7	10.7	10.6	10.9	12.3	12.1	12.2	13.4	13.0	12.1	12.4
Orta Dengi Meslek	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.2
Lise	10.3	11.9	12.7	14.7	14.5	15.3	15.7	14.6	16.3	15.7	16.1	15.0
Lise Dengi Meslek	5.5	5.0	5.4	4.6	4.9	6.1	6.3	7.2	6.7	7.1	8.3	9.5
Yüksekokul veya Fakülte	9.9	10.0	10.5	11.0	11.8	12.4	13.0	13.7	13.5	9.6	14.5	15.1
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.8	0.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	95.3	100.0	100.0
Kent Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	4.5	3.6	3.5	3.1	2.7	2.5	2.6	2.7	2.7	1.9	1.8	1.7
Okuryazar Olup Ok. Bitm	4.6	4.2	3.9	3.5	3.8	3.1	2.5	2.1	2.0	2.0	1.8	1.7
İlkokul	56.9	56.8	55.6	54.5	52.9	50.2	50.2	50.2	48.3	47.6	46.9	46.4
Ortaokul	10.7	10.9	11.4	11.3	11.7	13.4	13.2	13.3	14.5	14.1	13.2	13.7
Orta Dengi Meslek	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.2
Lise	9.1	10.7	11.4	13.4	13.7	14.1	14.5	13.4	15.1	14.9	15.2	14.5
Lise Dengi Meslek	5.0	4.7	4.9	4.3	4.9	5.8	6.0	6.8	6.3	6.9	8.0	9.3
Yüksekokul veya Fakülte	8.5	8.4	8.6	9.3	9.9	10.3	10.7	11.1	10.9	11.6	11.7	12.3
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.8	0.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	10.5	8.0	9.3	6.0	7.3	7.8	7.1	6.4	6.0	5.6	4.7	4.9
Okuryazar Olup Ok. Bitm	3.2	3.4	4.2	4.5	4.3	2.9	2.3	1.6	1.7	2.3	2.0	1.9
İlkokul	34.9	33.0	31.2	33.4	35.4	30.5	29.9	29.5	27.0	30.2	28.1	30.5
Ortaokul	7.6	9.6	7.4	6.7	7.2	6.8	6.8	7.1	8.1	8.1	7.3	6.6
Orta Dengi Meslek	0.9	0.4	0.7	0.5	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Lise	16.9	18.8	19.4	22.3	18.6	21.3	21.6	20.4	22.5	19.3	20.1	17.3
Lise Dengi Meslek	8.2	7.1	8.1	6.5	5.2	7.5	7.7	8.8	8.6	7.8	9.8	10.3
Yüksekokul veya Fakülte	17.9	19.6	19.7	20.3	21.3	22.7	24.2	26.1	26.0	26.3	27.1	28.0
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.3
Toplam	100.1	100.0	100.0	100.1	99.9	99.9	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
Okuryazar Olmayanlar	22.5	22.6	20.1	16.0	17.2	16.2	16.0	15.0	14.3	14.9	15.9	15.4
Okuryazar Olup Ok. Bitm	10.0	8.9	8.7	8.2	7.7	7.0	5.9	4.8	4.6	4.6	4.9	5.5
İlkokul	55.9	58.6	59.6	62.8	63.2	62.5	63.1	64.4	64.7	64.9	61.6	61.2
Ortaokul	4.6	3.9	4.5	5.0	4.6	5.9	5.9	6.4	6.7	6.5	6.4	6.3
Orta Dengi Meslek	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
Lise	3.1	2.8	3.6	4.0	4.2	5.4	5.3	5.4	5.8	4.8	4.9	5.2
Lise Dengi Meslek	1.6	1.2	1.4	1.5	1.2	1.3	1.9	2.1	2.0	1.9	2.8	3.3
Yüksekokul veya Fakülte	2.0	1.8	1.8	2.1	1.6	1.5	1.7	1.7	1.9	1.7	2.5	2.6
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.9	0.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	11.8	11.8	10.5	8.5	8.7	8.1	8.0	7.7	6.7	7.1	7.7	7.3
Okuryazar Olup Ok. Bitm	10.7	9.3	8.4	8.1	7.5	6.9	6.0	5.2	4.9	4.6	4.8	5.3
İlkokul	61.3	64.6	65.2	66.8	67.8	65.5	65.4	66.1	66.3	67.4	64.6	63.4
Ortaokul	6.7	5.9	6.4	6.7	6.4	8.1	8.3	8.8	9.1	9.2	8.7	8.9
Orta Dengi Meslek	0.5	0.3	0.4	0.5	0.3	0.5	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
Lise	4.2	4.0	4.9	5.1	5.7	7.3	7.2	7.0	7.7	6.0	6.5	6.9
Lise Dengi Meslek	2.1	1.7	2.0	1.8	1.8	1.9	2.6	2.8	2.7	2.7	3.5	4.4
Yüksekokul veya Fakülte	2.7	2.4	2.2	2.5	1.9	1.8	2.2	2.2	2.4	2.3	2.9	3.1
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1.1	0.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	37.9	37.9	34.7	30.2	30.6	29.1	28.6	27.9	27.0	27.0	30.9	29.3
Okuryazar Olup Ok. Bitm	9.0	8.5	9.3	8.5	8.0	7.2	5.9	4.2	4.0	4.7	5.1	5.7
İlkokul	48.1	50.0	51.2	55.1	56.0	57.8	59.4	61.2	61.9	61.0	56.1	57.4
Ortaokul	1.6	1.1	1.6	1.8	1.9	2.4	2.1	2.3	2.6	2.3	2.1	1.9
Orta Dengi Meslek	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
Lise	1.6	1.0	1.5	2.0	1.9	2.2	2.3	2.6	2.6	2.9	2.1	2.2
Lise Dengi Meslek	0.7	0.5	0.4	0.8	0.4	0.4	0.8	0.8	0.9	0.8	1.5	1.4
Yüksekokul veya Fakülte	1.0	1.0	1.1	1.4	1.0	0.9	0.8	0.9	1.1	0.9	1.6	1.6
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6	0.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 13: OECD Ülkelerinde Genç İşsizlik Oranları (1990, 1998-2001, 15-24 Yaş, %)

	1990	1999	2000	2001	2002
Almanya	4.5	8.6	8.4	8.3	9.7
Amerika	11.2	9.9	9.3	10.6	12.0
Avustralya	13.2	13.5	12.3	12.7	12.4
Avusturya	..	5.9	6.3	6.0	7.2
Belçika	14.5	22.6	15.2	15.3	15.7
Çek Cumhuriyeti	..	17.0	17.0	16.6	16.0
Danimarka	11.5	10.0	6.7	8.3	7.1
Finlandiya	9.2	9.4	21.5	19.9	20.7
Fransa	19.1	26.5	20.7	18.7	20.7
Hollanda	11.1	7.0	6.6	5.8	5.9
İngiltere	10.1	12.3	11.8	10.5	11.0
İspanya	30.1	28.3	25.3	20.8	22.2
İsveç	4.5	14.2	11.9	11.8	12.8
İsviçre	3.2	5.6	4.8	5.6	5.7
İrlanda	17.7	8.5	6.4	6.2	7.7
İtalya	31.5	31.1	29.7	27.0	26.3
İzlanda	4.9	4.4	4.7	4.8	7.2
Japonya	4.3	9.3	9.2	9.7	10.0
Kanada	12.4	14.0	12.6	12.8	13.7
Kore	7.0	14.0	10.2	9.7	8.1
Lüksemburg	3.6	6.8	6.4	6.3	7.0
Macaristan	..	12.4	12.7	11.2	12.6
Meksika	5.4	3.4	4.4	4.1	4.9
Norveç	11.8	9.6	10.2	10.5	11.5
Polonya	..	30.0	35.2	41.0	43.9
Portekiz	9.6	8.8	8.6	9.4	11.5
Slovak Cumhuriyeti	..	33.8	37.0	39.1	37.4
Türkiye	16.0	15.2	13.2	16.7	19.5
Yeni Zelanda	14.1	13.8	13.2	11.8	11.4
Yunanistan	23.3	31.7	29.5	28.0	25.7
AB	16.2	17.4	15.7	14.1	14.7
OECD Avrupa	15.8	17.6	16.7	16.6	17.6
Toplam OECD	11.7	12.5	11.8	12.2	13.1

Kaynak:OECD: Employment Outlook: Towards More and Better Jobs, Paris, 2003.

Ek Tablo 14: İşsizlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Erkek, Kadın-Erkek)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
Okuryazar Olmayanlar	16.8	16.4	12.3	12.6	13.5	11.0	8.6	6.8	9.0	10.3	9.7	11.0
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	12.0	12.6	15.2	14.0	14.4	10.5	8.9	9.0	10.0	11.1	11.3	14.5
İlkokul	10.6	11.5	11.3	11.4	11.0	9.8	8.5	8.0	9.2	10.7	8.1	11.2
Ortaokul	13.5	14.1	12.8	12.6	14.6	11.6	10.4	11.8	10.0	11.4	9.6	12.1
Orta Dengi Meslek	11.5	13.8	13.6	13.8	14.0	10.7	6.5	19.4	14.3	17.7	11.3	15.4
Lise	18.1	16.3	17.1	16.8	15.9	13.6	14.5	14.8	14.4	15.1	9.9	13.4
Lise Dengi Meslek	13.3	14.8	13.7	13.6	15.2	13.8	11.7	12.9	12.6	13.4	10.5	13.8
Yüksekokul veya Fakülte	7.3	7.2	8.4	8.7	6.9	5.9	6.1	6.4	8.2	7.7	6.9	7.8
İlköğretim										6.8	10.4	21.1
Toplam	12.0	12.5	12.3	12.3	12.1	10.5	9.6	9.7	10.3	11.3	8.8	11.5
Kent Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	15.3	14.4	12.2	12.4	14.3	11.0	8.0	7.2	6.9	12.7	10.8	13.6
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	9.7	12.0	14.0	12.5	13.0	10.6	8.8	7.9	10.7	10.5	10.9	14.8
İlkokul	8.8	10.1	9.8	9.9	9.8	8.5	7.9	7.2	8.5	9.7	7.5	10.3
Ortaokul	10.9	12.1	11.0	10.5	12.5	9.8	9.1	9.9	8.8	9.5	8.6	10.4
Orta Dengi Meslek	10.4	11.8	11.1	10.2	14.6	8.5	4.0	13.3	9.7	11.3	10.6	13.6
Lise	12.5	11.7	13.6	12.5	11.0	9.8	11.6	11.1	11.4	12.2	7.9	11.1
Lise Dengi Meslek	9.5	11.8	11.9	10.0	12.3	11.3	9.6	8.7	10.4	10.7	8.8	11.5
Yüksekokul veya Fakülte	5.5	6.0	7.1	6.9	5.4	4.9	5.0	5.1	7.0	6.7	5.7	6.7
İlköğretim										6.0	10.7	16.7
Toplam	9.5	10.5	10.5	10.2	10.3	8.8	8.5	8.0	8.9	9.8	7.8	10.3
Kent Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	20.1	21.0	12.4	13.5	11.9	10.9	9.5	6.0	13.1	6.4	7.8	6.6
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	26.9	16.3	20.5	20.0	19.5	10.0	9.5	15.6	6.1	13.6	12.8	13.6
İlkokul	23.8	23.9	23.5	23.1	18.5	19.3	12.6	14.5	14.6	17.2	12.5	17.3
Ortaokul	29.5	25.2	25.2	28.6	28.6	25.7	21.2	25.9	19.1	24.0	16.9	24.7
Orta Dengi Meslek	15.4	28.6	25.0	37.5	11.1	22.2	16.7	50.0	40.0	50.0	16.7	25.0
Lise	30.8	28.6	26.2	28.4	29.8	24.1	23.0	24.6	22.8	24.0	16.3	21.3
Lise Dengi Meslek	23.8	24.5	19.0	24.5	26.2	22.0	19.1	25.7	19.5	22.8	16.3	22.0
Yüksekokul veya Fakülte	11.6	10.1	11.1	13.1	10.2	8.0	8.3	9.2	10.5	9.6	9.3	9.8
İlköğretim										11.8	8.3	37.5
Toplam	23.4	22.3	20.5	22.4	20.1	18.0	15.0	17.2	16.2	17.3	13.0	16.8
Kır												
Okuryazar Olmayanlar	1.9	0.9	1.2	1.2	1.1	1.2	0.9	0.5	0.7	0.6	2.5	1.8
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	2.4	1.4	1.7	2.0	2.0	1.6	1.1	1.0	2.4	1.2	3.3	2.5
İlkokul	4.9	4.8	4.9	5.3	4.6	4.1	3.0	2.7	2.0	3.2	2.9	4.2
Ortaokul	9.9	11.7	10.4	12.5	8.5	8.9	5.5	5.8	6.0	5.8	5.4	7.8
Orta Dengi Meslek	12.5	11.1	3.4	5.4	18.2	13.2	7.4	5.0	6.3	7.7	6.7	0.0
Lise	18.7	17.0	16.7	15.9	17.3	15.1	11.3	14.3	12.8	14.6	12.5	12.9
Lise Dengi Meslek	11.1	16.9	14.4	9.5	13.3	16.3	16.1	17.2	13.3	11.2	12.2	11.5
Yüksekokul veya Fakülte	6.0	9.0	7.4	5.6	11.0	7.2	8.0	6.3	7.4	7.7	6.3	6.5
İlköğretim										3.2	7.8	3.6
Toplam	4.9	4.6	4.9	5.3	4.9	4.7	3.5	3.6	3.2	3.8	3.9	4.8
Kır Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	3.0	1.7	2.2	2.4	2.8	2.4	2.0	1.0	1.6	1.4	3.9	4.2
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	2.8	2.1	2.0	2.3	2.5	2.2	1.5	1.4	3.0	2.0	3.9	3.6
İlkokul	5.9	6.3	6.3	6.5	5.8	5.2	3.9	3.4	2.7	4.2	3.9	5.8
Ortaokul	9.5	12.0	10.8	12.2	8.5	9.0	5.5	5.3	6.0	5.5	5.6	7.7
Orta Dengi Meslek	12.1	9.1	3.7	6.5	23.1	11.4	8.3	5.9	0.0	8.0	7.1	0.0
Lise	13.0	14.7	14.6	13.0	16.8	13.7	9.1	10.6	11.4	13.4	11.1	12.8
Lise Dengi Meslek	11.0	16.0	12.8	11.5	13.1	14.1	13.7	12.7	9.8	9.0	11.5	10.3
Yüksekokul veya Fakülte	5.9	7.1	4.8	5.5	9.0	7.6	8.0	5.3	6.6	4.7	6.2	5.6
İlköğretim										1.5	7.1	2.6
Toplam	6.0	6.3	6.4	6.6	6.4	6.1	4.6	4.2	3.9	4.8	4.9	6.5
Kır Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	1.4	0.5	0.7	0.5	0.3	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	1.9	0.7
Okuryazar Olup Ok. Bitm.	1.5	0.3	1.3	1.4	1.2	0.7	0.4	0.0	1.3	0.0	2.3	0.5
İlkokul	3.1	2.0	2.1	2.6	2.3	1.9	1.2	1.3	0.8	1.3	0.8	1.1
Ortaokul	12.3	9.3	8.0	14.7	8.3	8.3	5.4	8.5	6.3	7.9	4.1	8.2
Orta Dengi Meslek	14.3	20.0	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0
Lise	34.2	27.7	25.9	27.5	19.8	21.4	20.5	28.4	19.2	18.4	19.5	13.5
Lise Dengi Meslek	11.1	20.7	24.0	0.0	15.0	29.2	27.3	37.5	27.7	21.2	15.0	16.9
Yüksekokul veya Fakülte	6.3	15.4	14.3	6.1	16.3	5.4	8.1	10.3	10.4	18.2	6.8	9.7
İlköğretim										7.4	10.0	5.9
Toplam	3.4	2.0	2.4	2.8	2.4	2.4	1.9	2.6	1.9	2.1	2.1	1.8

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 15: İşsizlerin İşsizlik Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	5.5	6.4	7.4	4.8	6.4	8.4	6.6	9.1	6.4	6.1	3.6
İlk Kez İş Arayan-Okul. Yeni Mezun Oldu	10.1	12.3	11.7	10.9	12.4	14.7	16.6	16.8	14.2	11.9	9.6
İlk Kez İş Arayan-Diğer İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	21.4	23.3	23.6	24.2	19.8	18.4	20.9	16.0	13.9	12.4	11.1
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	3.2	3.9	3.5	4.4	4.0	3.5	4.0	4.7	3.6	2.7	2.2
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	5.5	4.6	5.9	5.8	5.2	5.6	6.1	7.5	6.6	5.7	5.3
İşinden Ayrıldı-Diğer İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	5.9	5.7	5.7	4.6	5.7	6.3	7.0	7.5	7.7	10.6	7.8
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	11.6	10.0	9.0	8.6	11.4	8.9	10.1	9.2	10.6	13.0	11.9
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	20.8	19.2	19.4	18.7	18.9	20.4	17.6	18.4	20.0	18.8	17.5
Toplam	11.3	9.8	9.2	11.6	9.8	8.7	8.4	8.5	13.3	12.8	24.2
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	7.9	9.2	10.7	6.9	9.3	11.6	9.9	12.9	9.2	8.6	5.1
İlk Kez İş Arayan-Okul. Yeni Mezun Oldu	7.7	10.0	8.4	7.7	9.0	10.7	10.7	12.0	10.8	7.9	7.2
İlk Kez İş Arayan-Diğer İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	11.7	13.0	14.6	15.7	10.8	10.9	12.8	8.9	7.4	7.0	5.2
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	4.2	4.9	4.7	6.2	5.4	4.8	5.7	5.9	4.6	3.4	2.8
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	5.6	5.2	6.3	5.5	5.0	5.7	6.7	8.4	6.1	5.2	4.7
İşinden Ayrıldı-Diğer İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	6.0	5.9	5.3	4.1	5.4	5.9	6.6	7.2	7.3	9.1	6.4
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	12.9	10.5	10.2	8.4	11.3	9.3	10.9	9.8	10.4	13.3	12.0
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	24.7	23.3	23.1	23.5	23.7	23.8	22.6	21.5	24.3	23.0	21.5
Toplam	13.2	11.8	10.8	13.8	11.5	10.3	10.3	10.6	15.5	15.2	27.1
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
İlk Kez İş Arayan-Okul. Yeni Mezun Oldu	15.8	17.7	19.2	18.1	19.8	24.8	28.5	28.4	22.1	21.9	15.6
İlk Kez İş Arayan-Diğer İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	44.3	47.3	43.4	43.2	39.2	37.9	37.3	33.3	28.7	25.8	26.3
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	0.9	1.4	0.8	0.5	0.9	0.4	0.6	1.7	1.2	1.0	0.7
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	5.4	3.4	5.1	6.5	5.8	5.3	4.8	5.5	7.9	7.0	6.7
İşinden Ayrıldı-Diğer İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	5.7	5.1	6.5	5.8	6.4	7.4	7.9	8.4	8.6	14.2	11.2
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	8.6	8.7	6.5	9.2	11.6	8.2	8.5	7.8	11.1	12.3	11.7
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	11.6	9.6	11.4	7.9	8.4	11.3	7.6	10.7	10.1	8.3	7.4
Toplam	6.8	5.1	5.7	6.5	6.1	4.3	4.5	3.2	8.1	7.0	16.9
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ek Tablo 15: İşsizlerin İşsizlik Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kır, Erkek-Kadın)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kır											
İlk Kez İş Arayan-Askerden Yeni Geldi	8.0	10.7	7.6	7.1	7.7	12.8	9.2	12.1	7.8	9.4	6.1
İlk Kez İş Arayan-Okul. Yeni Mezun Oldu	11.5	12.9	9.2	15.8	11.3	16.3	17.6	19.1	12.9	12.7	9.1
İlk Kez İş Arayan-Diğer İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	21.2	22.6	29.0	17.7	15.0	19.3	25.8	19.1	15.8	9.9	9.5
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	0.6	0.2	0.0	0.2	0.4	0.8	0.8	1.7	0.9	0.3	0.2
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	3.7	1.8	2.6	1.9	2.1	2.3	3.8	4.6	2.4	2.8	4.0
İşinden Ayrıldı-Diğer İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	7.3	4.6	6.1	4.1	15.2	4.0	2.8	4.6	4.0	7.1	4.0
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	10.4	11.2	8.1	8.4	22.6	9.3	9.4	7.5	11.3	9.7	10.5
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	30.5	29.4	33.4	33.1	19.0	28.6	23.7	25.1	35.1	39.2	41.1
Toplam	5.6	5.1	2.4	8.2	5.0	4.0	4.3	5.2	7.8	6.1	10.8
Kır Erkek											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	9.7	13.2	9.2	8.7	9.5	16.0	12.4	15.6	9.9	11.6	7.1
İlk Kez İş Arayan-Okul. Yeni Mezun Oldu	9.0	11.3	7.8	14.8	10.2	12.9	13.1	15.6	8.1	9.4	8.0
İlk Kez İş Arayan-Diğer İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	15.2	15.9	24.3	11.4	10.7	14.8	19.3	14.1	9.3	7.5	6.3
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	0.7	0.2	0.0	0.2	0.5	0.9	1.0	1.9	0.9	0.3	0.2
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	4.5	2.0	2.5	1.6	2.1	2.8	4.8	5.6	2.4	3.4	3.6
İşinden Ayrıldı-Diğer İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	7.9	5.0	6.7	4.3	18.2	4.4	2.8	4.8	4.5	8.1	3.9
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	11.5	11.6	8.7	8.4	21.3	10.7	8.6	8.5	12.9	10.3	10.2
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	34.4	33.6	36.2	37.1	20.4	30.2	29.7	27.8	40.5	40.0	44.0
Toplam	5.7	5.4	2.7	9.6	5.2	4.1	5.5	5.2	8.7	6.3	11.2
Kır Kadın											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
İlk Kez İş Arayan-Okul. Yeni Mezun Oldu	23.2	19.4	16.0	20.4	16.2	30.0	30.4	31.6	30.4	27.4	15.9
İlk Kez İş Arayan-Diğer İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	49.5	51.5	51.1	45.9	33.3	37.5	44.1	36.8	39.1	20.5	30.2
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.1	0.0	0.0
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	0.0	1.0	3.2	3.1	2.0	0.0	1.0	1.3	2.2	0.0	6.3
İşinden Ayrıldı-Diğer İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	4.2	2.9	3.2	3.1	2.0	2.5	2.9	3.9	2.2	2.7	4.8
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	5.3	9.7	5.3	8.2	28.3	3.8	11.8	3.9	5.4	6.8	12.7
İşini Kaybetti-İşyr. Kap./İflas Et.	12.6	11.7	20.2	15.3	13.1	22.5	6.9	15.8	15.2	35.6	22.2
Toplam	5.3	3.9	1.1	2.0	4.0	3.8	1.0	5.3	4.3	5.5	7.9
Kır Kadın											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	1.1	0.0	0.0	1.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DIE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 16: İşsizlerin İş Arama Süresine Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
İş Bulmuş Başl. İçin												
Bekleyen	3.0	3.1	2.8	3.7	3.0	2.3	3.0	3.6	3.8	3.8	3.4	2.2
1-2 Ay	10.3	13.9	12.7	11.4	14.4	14.5	15.7	17.2	18.5	25.2	35.6	32.9
3-5 Ay	16.2	19.3	18.3	17.3	15.9	23.9	16.4	18.8	19.4	23.1	26.3	30.1
6-8 Ay	16.1	17.5	16.4	16.2	16.9	18.2	15.7	14.9	14.9	16.5	11.0	10.6
9-11 Ay	8.8	6.6	6.6	6.3	5.3	5.4	6.1	5.4	4.9	4.2	3.4	3.4
1 Yıl ve Daha Fazla 2												
Yıldan Az	23.5	21.5	23.4	23.4	23.5	17.4	19.9	20.1	22.1	15.9	12.7	13.5
2 Yıl ve Daha Fazla 3												
Yıldan Az	12.8	10.6	11.5	12.9	11.3	9.1	12.8	9.8	8.7	6.4	4.7	4.6
3 Yıl ve Daha Fazla	9.4	7.5	8.4	8.9	9.7	9.1	10.4	10.1	7.8	4.9	2.9	2.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Toplam 1 Yıl ve Daha Fazla	45.7	39.6	43.3	45.2	44.5	35.6	43.1	40.0	38.6	27.2	20.3	20.8
Erkek												
İş Bulmuş Başl. İçin												
Bekleyen	3.6	3.4	2.6	3.6	3.0	2.3	2.9	3.6	4.0	4.2	3.4	2.0
1-2 Ay	11.5	15.7	13.7	11.8	15.1	15.8	17.4	18.3	19.0	26.9	36.9	34.6
3-5 Ay	16.3	20.2	19.7	18.5	17.2	26.7	17.1	20.7	21.0	23.5	27.7	32.0
6-8 Ay	16.4	17.3	16.1	16.9	17.1	17.8	17.0	14.9	15.1	17.3	10.9	10.4
9-11 Ay	8.8	6.8	7.1	6.2	5.2	5.7	6.4	5.5	4.7	4.1	3.5	3.2
1 Yıl ve Daha Fazla 2												
Yıldan Az	22.6	20.6	22.7	22.1	22.8	15.6	18.3	18.6	21.5	13.6	11.1	11.5
2 Yıl ve Daha Fazla 3												
Yıldan Az	12.2	9.4	10.8	12.3	10.9	8.3	11.0	8.6	8.0	6.0	3.8	4.0
3 Yıl ve Daha Fazla	8.6	6.4	7.5	8.6	8.7	7.9	10.0	9.9	6.8	4.5	2.5	2.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Toplam 1 Yıl ve Daha Fazla	43.4	36.4	41.0	43.0	42.4	31.8	39.3	37.1	36.3	24.1	17.4	17.9
Kadın												
İş Bulmuş Başl. İçin												
Bekleyen	1.5	1.9	3.1	3.5	2.7	2.5	3.3	3.7	3.6	3.0	3.5	2.6
1-2 Ay	7.8	8.8	9.8	10.2	12.1	10.8	10.8	14.7	17.1	20.6	31.6	28.1
3-5 Ay	16.2	16.7	14.4	14.2	12.7	16.5	14.4	14.7	14.9	22.0	22.5	24.4
6-8 Ay	15.3	17.9	17.2	14.6	16.4	19.2	12.4	14.9	14.2	14.2	11.3	11.3
9-11 Ay	8.6	5.8	5.4	6.3	5.8	5.0	5.0	5.3	5.5	4.8	2.9	4.1
1 Yıl ve Daha Fazla 2												
Yıldan Az	25.4	24.4	25.3	27.0	25.4	22.3	24.6	23.5	23.7	21.6	17.2	19.3
2 Yıl ve Daha Fazla 3												
Yıldan Az	14.3	14.0	13.7	14.4	12.5	11.5	18.0	12.5	10.7	7.6	7.0	6.6
3 Yıl ve Daha Fazla	10.9	10.5	11.1	9.8	12.5	12.2	11.6	10.7	10.4	6.0	4.0	3.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Toplam 1 Yıl ve Daha Fazla	50.6	48.9	50.1	51.2	50.4	46.0	54.2	46.7	44.8	35.2	28.2	29.5

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 17: OECD Ülkelerinde Uzun Süreli İşsizlerin Toplam İşsizler İçindeki Oranı (1990, 1998-2000, %)

	1990		1998		1999		2000	
	6 Ay ve Üzeri	1 Yıl ve Üzeri	6 Ay ve Üzeri	1 Yıl ve Üzeri	6 Ay ve Üzeri	1 Yıl ve Üzeri	6 Ay ve Üzeri	1 Yıl ve Üzeri
ABD	10.0	5.5	14.2	8.0	12.3	6.8	11.4	6.0
Almanya	64.7	46.8	69.6	52.6	67.2	51.7	67.6	51.5
Avusturya			43.3	29.2	47.6	31.7	43.8	28.4
Avustralya	41.0	21.6	76.3	61.7	73.5	60.5	71.8	56.3
Belçika	81.4	68.7	76.3	61.7	73.5	60.5	71.8	56.3
Çek Cumhuriyeti			54.6	31.2	61.9	37.1	69.9	48.8
Danimarka	53.2	29.9	41.4	26.9	38.5	20.5	38.1	20.0
Finlandiya	32.6	9.2	42.2	37.5	46.4	29.6	46.5	29.0
Fransa	55.5	38.0	64.2	44.1	55.5	40.3	61.9	42.5
Hollanda	63.6	49.3	83.5	47.9	80.7	43.5	46.5	32.7
İngiltere	50.3	34.4	47.3	32.7	45.4	29.6	43.2	28.0
İrlanda	81.0	66.0			76.1	55.3		
İspanya	70.2	54.0	70.4	54.1	67.9	51.3	64.8	47.6
İsveç	22.2	12.1	49.2	33.5	45.2	30.1	41.5	26.4
İsviçre	26.2	16.4	48.9	34.8	61.0	39.8	46.6	29.1
İtalya	85.2	69.8	77.3	59.6	77.2	61.4	75.3	60.8
İzlanda	13.6	6.7	22.9	16.1	20.2	11.7	18.6	11.8
Japonya	39.0	19.1	39.3	20.9	44.5	22.4	46.9	25.5
Kanada	20.2	7.2	24.1	13.7	21.4	11.6	19.5	11.2
Kore	13.9	2.6	14.7	1.6	18.6	3.8	14.3	2.3
Lüksemburg	66.7	42.9	55.2	31.3	53.8	32.3	37.0	22.4
Macaristan			71.0	49.8	70.4	49.5	69.7	48.9
Meksika			3.3	0.9	6.8	1.7	4.9	1.1
Norveç	40.8	20.4	20.5	8.2	16.2	6.8	16.3	5.0
Polonya			60.4	37.4	57.1	34.8	63.0	37.9
Portekiz	62.4	44.8	64.5	44.7	63.8	41.2	60.0	42.9
Slovakya	..	..	68.0	51.3	69.2	47.7	74.4	54.6
Türkiye	72.6	47.0	60.7	40.1	49.8	28.4	37.9	20.3
Yeni Zelanda	39.5	20.9	37.9	19.4	39.0	20.8	36.2	19.2
Yunanistan	71.9	49.8	74.8	54.9	74.3	55.3	73.6	56.5

Kaynak: OECD, Employment Outlook, June 2001.

Ek Tablo 18: Hanehalkı Reisi Olanların ve Olmayanların İşsizlik Oranları (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Türkiye												
Hanehalkı Reisi	25.1	27.9	27.6	26.0	28.7	24.6	27.3	25.8	28.9	30.8	31.7	35.2
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	74.9	72.1	72.4	74.0	71.2	75.4	72.8	74.2	71.1	69.2	68.3	64.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
Hanehalkı Reisi	35.5	36.0	36.4	34.2	37.8	32.1	35.4	35.6	38.6	40.6	40.9	44.5
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	64.5	64.0	63.6	65.9	62.2	67.9	64.7	64.4	61.4	59.4	59.0	55.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
Hanehalkı Reisi	3.3	4.9	3.3	3.7	4.4	5.0	3.6	4.2	3.6	5.8	5.3	6.7
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	96.6	95.1	96.7	96.1	95.4	95.0	96.4	95.6	96.4	94.2	94.9	93.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent												
Hanehalkı Reisi	26.5	30.0	30.6	26.7	29.2	28.7	28.9	28.5	30.2	31.9	33.5	35.9
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	73.4	70.0	69.4	73.3	70.8	71.3	71.1	71.5	69.8	68.1	66.4	64.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Erkek												
Hanehalkı Reisi	39.0	40.6	42.4	37.2	40.3	39.4	38.5	40.2	41.1	43.1	44.5	47.3
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	61.0	59.4	57.6	62.8	59.7	60.6	61.5	59.8	58.9	56.9	55.4	52.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent Kadın												
Hanehalkı Reisi	3.3	5.4	3.1	3.5	4.2	5.8	3.9	4.8	3.8	6.1	6.0	6.9
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	96.5	94.6	96.9	96.5	95.5	94.2	96.1	95.2	96.2	93.9	94.0	93.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
Hanehalkı Reisi	22.3	23.5	21.1	24.4	27.7	16.1	23.1	18.4	24.6	27.3	27.0	33.1
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	77.7	76.5	78.9	75.6	72.3	83.9	77.1	81.4	75.4	72.7	73.3	67.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Erkek												
Hanehalkı Reisi	29.6	27.8	25.2	28.6	32.8	19.4	28.3	24.1	30.7	33.6	32.5	37.5
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	70.4	72.2	74.8	71.7	67.2	80.6	72.0	75.9	69.3	66.4	67.5	62.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Hanehalkı Reisi	3.2	3.2	3.9	4.3	5.1	2.0	2.5	2.0	2.6	4.3	2.7	4.8
Hanehalkı Reisi												
Olmayan	96.8	96.8	96.1	94.7	94.9	98.0	97.5	97.1	97.4	95.7	98.6	95.2
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Ek Tablo 19: Eksik İstihdamın İsteği Duruma Göre Dağılımı (1990-2001, %, Kent-Kır, Erkek-Kadın)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kent												
Kendi Hesabına	23.3	25.6	24.1	23.7	22.7	21.1	17.6	19.6	19.9	19.8	21.3	24.3
Yevmiyeli	22.4	22.5	27.1	28.9	30.9	30.7	34.4	35.2	33.7	33.6	35.2	35.2
Ücretli veya Maaşlı	50.4	45.1	40.2	41.8	39.1	40.6	40.5	40.3	41.7	40.8	38.2	34.4
Ücretsiz Aile İşçisi	1.1	2.8	5.4	3.6	3.7	4.9	5.4	2.6	2.9	3.2	3.2	4.1
İşveren	3.0	4.0	3.3	2.1	3.6	2.7	1.9	2.3	1.8	2.7	2.2	2.1
Toplam	100.2	100.0	100.1	100.0	100.0	100.1	99.9	100.0	100.0	100.0	100.1	100.1
Kent Erkek												
Kendi Hesabına	23.7	25.6	23.8	23.3	22.4	21.2	17.8	18.9	20.4	19.6	21.2	24.6
Yevmiyeli	22.8	23.1	27.8	29.6	31.2	32.3	34.8	38.0	35.5	35.0	36.1	35.6
Ücretli veya Maaşlı	49.6	44.4	39.2	41.5	39.0	39.4	39.9	38.2	39.2	39.3	37.8	33.5
Ücretsiz Aile İşçisi	0.9	2.4	5.5	3.2	3.3	4.1	5.2	2.4	2.8	3.1	2.6	4.0
İşveren	3.2	4.6	3.7	2.4	4.3	3.0	2.2	2.5	2.1	3.0	2.4	2.4
Toplam	100.2	100.0	100.2	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0
Kent Kadın												
Kendi Hesabına	20.0	25.8	26.2	26.4	24.6	20.8	15.6	24.0	16.7	21.3	21.7	22.2
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	18.6	19.1	21.4	23.0	29.6	20.8	31.2	16.7	20.0	23.0	28.7	32.3
Ücretli veya Maaşlı	57.1	49.4	47.6	43.7	39.4	48.1	45.5	54.2	60.0	52.5	40.9	41.4
Ücretsiz Aile İşçisi	2.9	5.6	4.8	6.9	5.6	10.4	6.5	4.2	3.3	3.3	7.8	5.1
İşveren	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	1.0	0.0	0.0	0.9	0.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	99.3	100.9	98.7	100.0	100.0	100.0	100.0	101.0
Kır												
Kendi Hesabına	48.6	37.2	31.3	31.2	28.3	34.4	21.2	28.2	28.7	34.0	29.4	32.0
Yevmiyeli	19.3	17.7	16.3	24.2	20.2	19.2	23.3	28.2	26.4	22.4	34.7	23.0
Ücretli veya Maaşlı	18.9	11.7	8.8	8.1	10.7	8.0	9.6	10.5	8.8	7.3	8.8	11.9
Ücretsiz Aile İşçisi	12.6	32.0	42.4	35.7	39.7	38.0	45.2	32.5	35.0	35.7	26.0	31.1
İşveren	0.7	1.2	1.2	0.9	1.3	0.5	0.6	0.8	1.1	0.6	1.0	1.9
Toplam	100.1	99.9	100.1	100.1	100.2	100.1	100.0	100.2	100.0	100.1	99.8	99.8
Kır Erkek												
Kendi Hesabına	50.2	38.3	34.3	33.0	30.3	39.8	24.3	29.5	30.6	36.2	30.4	33.0
Yevmiyeli	18.9	18.1	17.0	24.1	20.0	19.9	24.2	28.4	26.9	22.3	35.6	24.1
Ücretli veya Maaşlı	19.1	12.0	9.3	7.8	11.1	8.7	10.9	10.2	8.8	7.0	8.7	11.8
Ücretsiz Aile İşçisi	11.1	30.3	38.1	34.2	37.4	30.9	40.0	31.3	32.6	33.9	24.3	29.1
İşveren	0.8	1.3	1.3	1.0	1.4	0.6	0.8	0.9	1.2	0.7	1.0	2.1
Toplam	100.2	100.0	100.0	100.1	100.3	100.0	100.2	100.2	100.2	100.0	100.0	100.0
Kır Kadın												
Kendi Hesabına	25.0	23.7	12.9	13.9	14.0	6.0	4.7	12.8	6.1	9.0	18.9	21.7
Yevmiyeli	25.0	13.6	12.1	25.0	21.9	15.4	18.9	25.5	20.4	23.1	24.5	10.9
Ücretli veya Maaşlı	15.9	6.8	5.3	11.1	7.9	4.3	3.1	14.9	8.2	11.5	9.4	13.0
Ücretsiz Aile İşçisi	34.1	54.2	69.7	50.0	55.3	75.2	72.4	46.8	63.3	57.7	45.3	52.2
İşveren	0.0	0.0	0.8	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Toplam	100.0	98.3	100.8	100.0	100.0	100.9	99.2	100.0	98.0	101.3	98.1	97.8

Kaynak: DIE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AKY	: Açık Koordinasyon Yöntemi (Open Method of Coordination)
BASİSEN	: Banka Sigorta İşçileri Sendikası
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CD	: Konsey Kararı
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EC	: Avrupa Komisyonu
EİP	: Emsal İnceleme Programı (Peer Review Programme)
ETUC	: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu
ETUI	: Avrupa Sendika Enstitüsü
EUPA	: Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HHİA	: Hanehalkı İşgücü Anketi
ICFTU	: Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMD	: Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü
INS	: ABD Göç ve Kabul Servisi (Immigration and Naturalization Services)
İSO	: İstanbul Sanayi Odası
İRP	: İstihdam ve Rekabetgücü Paktları (Pact For Employment And The Competitiveness)
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
İŞ-KUR	: Türkiye İş Kurumu
İSMMM0	: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası

İÜ	: İstanbul Üniversitesi
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İKO	: İşgücüne Katılım Oranı
İİBK	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KİPLAS	:Türkiye, Petrol, Lastik ve Plastik Sanayii İşverenleri Sendikası
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PETROL-İŞ	: Türkiye Petrol, Kimya, Lastik İşçileri Sendikası
RG	: Resmi Gazete
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TDH	: Toplam Doğurganlık Hızı
TSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜBA/İİÇB	: Ajans TÜBA İş-İşçi Çalışma Bülteni
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UN	: Birleşmiş Milletler
UN ECLAC	: Birleşmiş Milletler Latin Amerika ve Karaipler Ekonomik ve Sosyal Komisyonu (United Nations Economic Commission for Latin American and the Caribbean)
UN ESCWA	:Birleşmiş Milletler Batı Asya Ekonomik ve Sosyal Komisyonu (United Nations Economic and Social Commission for Western Asia)
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNICE	: Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği
WB	: Dünya Bankası
WEF	: Dünya Ekonomik Forumu

GİRİŞ

İstihdam-işsizlik, 1980'lerden bu yana giderek ağırlaşan biçimde tüm dünya ülkelerinin gündemine oturmuş durumdadır. İşsizlik, günümüzde insanlığın güvenliğine yönelen ve geniş kesimleri etkileyen, en büyük tehditlerden biri olarak nitelendirilmektedir. İşsizlik, üretim kaybı, gelir kaybı, refah kaybı, vasıf kaybı, mesleki çıkmaz, psikolojik yıkım, ortalama ömrün kısalması, sosyal ilişkilerde kopuş, aile yaşamında çözülme gibi büyük toplumsal ve ekonomik kayıplara yol açmaktadır. İşsizliğin tahribatı ve istihdam sorunlarının boyutları, gelişmiş ülkelere göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha ağır olmakta, kentsel şiddet, artan suç oranı, toplumsal ve politik huzursuzluklar ile kendisini kötü biçimde göstermektedir. İşlerini kaybetmemeyi başarmış olanlar arasında yaygın bir endişe, artan bir yabancılaşıma, işini kaybetmeyen aile üyelerinin sırtına yüklenen ekstra mali yük, daha doğru bir ifadeyle ailenin yoksullaşması ve çocukların eğitiminin sekteye uğraması işsizliğin kaygılandırıcı diğer sonuçları olmaktadır.

Katılımcıları ve yoğunluğu artan küreselleşme sürecinde, ulusal ekonomiler arasındaki etkileşim ve bağımlılık arttığından işsizlik, birkaçı dışında hemen her ülkede yükselmiştir. İşsizlik sadece nicelik olarak artmakla kalmamakta, bir taraftan nitelik de değiştirmektedir. Yani sorunun boyutları büyüyor ve baş etmek zorlaşıyor. ILO'nun tahminlerine göre, dünyadaki toplam 3 milyar işgücünün üçte birini oluşturan 1 milyar kişi işsiz ya da eksik istihdam edilmekte ya da çalışmasına karşılık yoksulluktan kurtulamamaktadır. 120 milyon göçmen işçi ve aileleri de bu sıkıntılar nedeniyle kendi ülkelerinden başka bölgelerde iş aramaktadır. Yakın gelecekte, umuda yolculuk peşindeki göçmenler, özellikle kaçak göçmenler ve mülteciler zenginlerin başını daha çok ağrıtabilecek ve gelişmiş ülkeler bu insanlara karşı kendilerini daha sıkı koruma gayreti içinde olacaklardır. İşsizliğin bir başka önemli boyutu, gençler arasında yaygınlaşması ve uzun süreli olmasıdır. Genç işsizlerin sayısı yetişkinlere göre 3 kat gibi daha yüksek, 66 milyon kişi olup, tahminler on yıl sonra bu rakamın 1.2 milyara çıkabileceği yönündedir.

Ulusal ekonomik sınırlar gibi, endüstriyel sektörler arasındaki sınırların da, ortadan kalktığı bugünün küreselleşen dünyasında, bilgi çağında; üretim teknolojileri, üretim normları, organizasyon sistemleri, istihdamın yapısı ve hatta “iş”, “işçi” ve “işyeri” kavramları değişime uğramaktadır. Bilgi, kalite ve verimliliğin yarıştığı bu yeni çağda, sanayii önemini korurken, hizmet sektörünün payı artmakta ve küresel rekabetteki başarı, işletmelerin ve ülke ekonomilerinin kaderini belirleyen bir rol oynamaktadır. Bu yüzden, 20. yüzyılın büyük bölümünde yerleşik bir model olan standart istihdam yerini, esnek istihdam modellerine bırakmakta, istihdam politikaları da yeniden biçimlenmektedir.

İşsizliğin azaltılması ve yeni istihdam olanaklarının yaratılması, gelişme seviyeleri ne olursa olsun ülkelerin ön öncelikli çabalarını oluşturmaktadır. Başarılı (ya da görece başarılı) ülkeler olduğu kadar, başarısızlıklar da söz konusudur. Soruna ülke ölçeği yanı sıra, AB’nde olduğu gibi bölgesel entegrasyonlar temelinde de çözüm aranmaktadır. Bu yönde AB ülkelerinde ortak stratejiler belirlenerek bağlayıcı kararlar alınmakta, tek gündemli zirveler toplanmakta, projeler oluşturulmakta ve gerçekleştirilmeleri ulusal politika haline dönüştürülerek, AB birimleri tarafından denetlenmektedir. Bu çerçevede oluşturulan AB İstihdam Stratejisi ile AB üyesi ülkelerde ve hatta yeni giren ülkelerde bugüne kadar kaydedilen ilerlemeler önemlidir.

İşsizlik, ülkemizin halen karşı karşıya olduğu en önemli ekonomik ve sosyal sorundur. Yüksek işsizlik düzeyi, Türkiye’yi 30 OECD ülkesi içerisinde, Polonya, Slovakya ve İspanya’nın ardından en yüksek işsizliğe sahip ülke haline getirmiştir. Ülkemiz, nüfus artışıyla büyüyen işgücünü tam ve üretken bir şekilde istihdam edemeyen, yeterli tasarruf ve yatırım hacmine ulaşamayan bir ekonomi, yoksulluğun derinleşerek eşlik ettiği bir işsizlik, diğer bir tanımlama ile bir istihdam sorunu ile karşı karşıyadır. 2002 yılından bu yana da istihdam yaratmayan ve bazılarınca işsiz büyüme (jobless growth) olarak adlandırılan yeni bir sürece tanık olmaktayız.

Birinci derecede eğitimli genç nüfusu etkileyen ve bağılı olarak işgücü piyasasına ilk kez girmek isteyenler arasında yoğunlaşan ve uzun süreli yaşanan açık işsizlik, düşük verimlilik ve düşük ücret biçiminde tezahür eden eksik istihdam, düşük işgücüne katılım oranları, tarım sektörünün halen geniş istihdam alanı olması, çok sayıda gelişmekte olan ülkeden daha yüksek oranda ücretsiz aile işçisi ve kendi işinde çalışma biçimindeki istihdam durumunun varlığı, yaygınlaşan kayıt dışı istihdam, Türkiye işgücü piyasasının bazı karakteristikleridir.

Bu olumsuz tablonun arkasında yatan birçok neden bulunmaktadır. Yüksek nüfus artış hızı, sermaye birikiminin yetersizliği, kamu ve özel sektör yatırımlarının artırılmaması, uygulanan makro ekonomik politikalarda üretime gereken önemin verilmemesi, yüksek faiz ve ekonomik istikrarsızlık, bölgelerarası gelişmişlik farkları, iç göç ve çarpık kentleşme, eğitim sistemimizin sorunları ve istihdamla bağlantısının olmaması, başlıca nedenler olarak vurgulanabilir. Son yıllarda sık aralıklarla yaşanan ekonomik krizler ve giderek yoğunlaşan rekabet ortamında nitelikli işgücü gerekliliği gibi nedenler, sorunun boyutlarını daha da ağırlaştırmış ve karmaşıklştırmıştır.

İşsizlik, ağır ve ürkütücü bir sorundur. Ancak çözülemez değildir. Sorunun çözümü, durum tespiti ve teşhisinin doğru yapılarak, ekonomik ve sosyal koşullara ve ihtiyaçlara uygun strateji ve sonuç alıcı politikaların zamanında oluşturularak uygulanması, karar alma ve uygulama süreçlerine ilgili tüm tarafların tam ve etkin katılımı ve işbirliği ile mümkündür. Kuşkusuz, uygulamaların etkin bir şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesi, politikaların başarısı açısından vazgeçilmez önemdedir. Dolayısıyla ülkemizin içinde bulunduğu karmaşık ve çok boyutlu istihdam sorununun daha derin yaralar açmadan çözümlenebilmesi için orta ve uzun dönemli ulusal istihdam stratejisinin bugünden oluşturularak kararlılıkla yaşama geçirilmesi gerekmektedir.

Bu genel değerlendirme çerçevesinde, tezimizin amacı, Türkiye’de işgücü piyasasının durumu, başlıca özellikleri ve yapısının evriminden hareketle, AB’ne tam üyelik perspektifiyle, dünyadaki başarılı uygulama ve deneyimler ışığında

Türkiye’de işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması için strateji ve politika önerilerinin getirilmesidir.

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, konunun kavramsal çerçevesi çizilerek, ülkeleri istihdamda stratejik belirlemeye iten nedenler üzerinde durulmuştur. Daha sonraki ikinci alt bölümde dünyada değişen istihdam politikaları ve seçilmiş ülke uygulamaları “gelişmiş ülkeler”, “gelişmekte olan ülkeler” ve “geçiş ekonomileri” ayırımı ekseninde irdelenmiştir. Bu kapsamda bölgesel istihdam stratejileri kapsamında ilk ve tek örnek durumundaki AB’nin İstihdam Stratejisi üzerinde özel olarak durulmuştur. Üçüncü alt bölümde, istihdam-işsizlik sorununun çözümündeki alternatif açılım ve yaklaşımlara geçilmiştir. Söz konusu açılım ve yaklaşımlar, AB’nin önderlik yaptığı üçüncü sistem yaklaşımı, üçüncü sistemin bir alt alanı olarak kabul edilebilecek olan hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesi yoluyla istihdam yaratılması modeli ve sosyal tarafların güçlü işbirliğine dayanan güçlü sosyal ortaklık yaklaşımı olmak üzere üç grup altında açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de işgücü piyasasının yakın dönemdeki durumu ve başlıca özellikleri Devlet İstatistik Enstitüsü Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları esas alınarak analiz edilmiştir. Analizlerde kullanılan veriler, DİE-HHİA sonuçlarının (1990-1999 dönemi için yılda 2 kez olmak üzere ikişer 6 aylık, 2000 yılından bu yana yılda 4 çeyrek dönem), basit yıllık ortalamalarının tarafımızca hesaplanması suretiyle oluşturulmuştur. Bu bölümde, öncelikle demografik yapı ve eğilimler ele alınmış, daha sonra yatırım-büyüme ve istihdam arasındaki ilişki üzerinde durularak, ekonomimizin istihdam yaratma kapasitesi araştırılmıştır. Daha sonra, işgücü, işgücüne katılım, istihdam, işsizlik ve eksik istihdam olmak üzere işgücü piyasası temel göstergelerinin nasıl bir eğilim ve bileşim sergilediği ayrıntılı olarak belirlenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, kayıt dışı istihdam ayrı alt bölüm olarak ele alınmıştır. İkinci bölümde son olarak Türkiye’de işgücü maliyetindeki gelişmeler, verimlilik ve istihdam ilişkisi üzerine eğilinmiştir. İşgücü piyasası temel göstergeleri kır/kent, cinsiyet, yaş, eğitim ve benzeri konulardaki ayrımlar üzerinde irdelenmiş, ayrıca OECD ve seçilmiş bazı ülkeler ile karşılaştırmalara yer verilmiştir. Bu karşılaştırmalar AB üyeliğine aday Türkiye’nin işgücü piyasasının yapısı

itibariyle AB ülkeleri ile ne gibi farklılıklar gösterdiği, olası evriminin yakınsama yönünde olup olmadığı açısından büyük önem taşımaktadır.

Böylece Türkiye’de işgücü piyasası durumunun ve başlıca özelliklerinin tespit ve analizinden sonra, çalışmanın son bölümünü oluşturan üçüncü bölümde, strateji ve politika önerileri getirilmeye çalışılmıştır. İlk önce AB’ne tam üyelik perspektifiyle ve dünyadaki başarılı (ya da görece başarılı) uygulamalar-deneyimler ışığında, ülkemizin ekonomik ve sosyal gerçekleriyle tutarlı, tüm taraflar tarafından benimsenen, sistematik bir bütünlüğe sahip, uygulanabilir bir strateji önerisi ortaya konulmuş, daha sonra bu stratejinin unsurlarına yer verilmiştir. İzleyen alt bölümde ise, öngörülen stratejinin yaşama geçirilmesi için makro ve mikro nitelikte yapılması gerekenler, bir başka ifadeyle politikalar önerilmiştir.

I. BÖLÜM

İSTİHDAM STRATEJİSİ KAVRAMI, DÜNYADA DEĞİŞEN İSTİHDAM POLİTİKALARI UYGULAMALARI, ALTERNATİF AÇILIM VE YAKLAŞIMLAR

I. İSTİHDAM STRATEJİSİ KAVRAMI VE İSTİHDAM POLİTİKALARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

A. İstihdam Stratejisi Kavramı

“İstihdam (ya da İş Yaratma) Stratejisi” kavramından önce, strateji kavramına bir miktar açıklık getirmek yerinde olacaktır. Strateji, değişik kaynaklarda, çok değişik şekillerde tanımlanan, üzerinde net olarak uzlaşmaya varılamayan bir kavram olmuştur. Her ne kadar ilk kullanımı savaşlarda da olsa genel hatları ile strateji, “değişen koşullara karşı, hızlı, farklı, yaratıcı davranışlar sergileyebilmek” olarak ifade edilebilir. Dünyanın en tanınmış strateji düşünürü Micheal Porter, 1980’lerde stratejiyi, “pozisyon” olarak öngören bir anlayış ortaya atmıştı. Porter’ın 1985 yılında geliştirmiş olduğu ve “Porter Analizi” adıyla bilinen bu model, en yaygın kullanılan strateji aracı olmuştur. Sürekli bir rekabet avantajı oluşturmayı hedefleyen bu analize göre strateji, diğerlerinden farklı bir şeyler yapmak, bir başka ifadeyle, rakiplere göre farklı değer yaratabilmeyi mümkün hale getirecek faaliyetler dizisine yönelmektir¹.

“Stratejik planlama” ve “stratejik düşünce”, strateji literatürünün gelişmesinde önemli yeri olan iki temel kavramdır. Stratejik planlama, geleceğin bugün gibi olacağı varsayımından yola çıkılarak geleceği planlamayı hedefleyen bir yaklaşımdır. Stratejik planlamanın ilk modelleri stratejinin seçimi ve uygulanması ile ilgili ayrıntılı bilgiler içerirken, stratejinin kendisi ve oluşturulması ile ilgili bir

¹ Micheal Porter, “Competitive Strategy”, **The Economist**, May 23 1987, pp. 21-28.

Çalıřma ortaya koyamamıřtı. Bu yaklařımın eksikliklerinin giderilmesi, stratejik dūřune kavramını doęurmuř ve geliřtirmiřtir. Stratejik dūřuncenin temelinde ise, stratejinin esasında bir dūřunme ve yaratıcılık sūreci olduęu yatmaktadır. İki kavram arasındaki bu zıt kutuplařma aslında genel bakıř eksiklięinin bir ūrūnū olarak deęerlendirilmiřtir².

Strateji dūnyasında Michael Porter'dan sonra an çok tanınan stratejistler "Yeni Zaman Stratejistleri" olarak adlandırılan Gary Hamel ve C. K. Prahalad'tır. Bu yazarlar yaptıkları incelemeler ve geliřtirdikleri yaklařım ile dar kalıpları ve varsayımları yıkararak stratejiye yeni bir bakıř açısı kazandırmıřlardır. Yeni strateji yaklařımında vurgulanan nokta, firmaların būyūk kayıplara uęramasının iki temel sebebi geçmiřte yařamak ve geleceęi oluřturamamaktır, biimlendirememektir. Bu anlayıřa gōre, firmalar rekabet ūstūnlūęu doęuracak yenilikler dūřunme zorunluluęu içindedir. Uzun dōnemdeki bařarı piyasada ve rekabette fark getiren yaratıcı stratejilerin geliřtirilebilmesine baęlıdır. Bunun için yeni sektōrler oluřturma vizyonuna sahip olmak gerekir³.

Bir bařka strateji tanımı, "Strateji, uzun vadeli amaçlara nasıl ve hangi yollardan ulařılabileceęini gōsteren genel bir planlama" biimindedir⁴. Ancak strateji herhangi bir plan olmayıp, giriřimin būtūn bōlūmlerini būtūnleřtiren, politika, program ve projelerden oluřan bir plandır⁵.

İstihdam politikaları, belirlenmiř bir sosyo ekonomik sistem içinde karmařık istihdam dūzeyinin yūkseltilmesini hedefler. İřgūcū piyasası politikaları, istihdam politikalarının ōnemli bir parçasıdır. Ancak istihdam politikaları, iřgūcū piyasası politikaları dıřında, mali politika, endūstri politikası, kamu harcamaları politikası, yerel dūzeyde iř yaratmayı destekleyen politikalar vb. farklı alanlardaki iřlevleri de

² Yasemin Usta, Başar Öztayşi, "Stratejik Yaklaşım", ss. 1-2, <http://www.danismend.com/konular/stratejiyon/STRATEJIKYAKLASIM.htm>, (18.12.2004).

³ Yasemin Usta, Başar Öztayşi, a.g.m., s. 17, 18, 20.

⁴ oşkun Can Aktan, **Değişim ağında Yōnetim**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2003, s. 68.

⁵ İlyas Kōstekli, **Őrgūtlenme El Kitabı I: Őrgūtlenme Stratejimiz**, Ankara, Tūrk-İř Yayımları, 2003, s. 49.

yerine getiren önlemlerden oluşur. Bu yaklaşım çerçevesinde aktif işgücü piyasası politikaları, gençler, uzun süreli işsizler, vasıfsız işçiler, kadınlar, engelliler, göçmenler gibi nüfusun belli kesimlerinin istihdam olanaklarını desteklemeye yöneliktir⁶.

İstihdam ya da iş yaratma stratejisinin amacı, tercihen daha az iş kalitesi olanlardan başlamak üzere, herkes için işin kalitesinin yükseltilmesidir⁷. Belli kalitede ve acilen iş yaratılması hedefine odaklanılmasıdır. Biagi, istihdam stratejisini şöyle tanımlamaktadır: “İstihdam politikalarının daha geniş ve daha kapsayıcı kavramı olan istihdam stratejisi, istihdam artışını pekiştirmek için gerekli olan amaç ve araçları geliştirmenin ve merkezi bir çerçeve içerisine yerleştirilerek gerçekleştirilmesinin **dinamik ve öngörülü sürecini** ifade eder”⁸.

Aslında istihdam politikaları istihdam stratejisinin temelini oluşturmaktadır. İstihdam politikaları, ekonomik, yapısal ve sosyal politikaların birbirlerini karşılıklı destekleyecek biçimde seferber edilmesini şart koşar. İstihdam politikası ifadesi, politik müdahalenin doğrudan iş yaratma hedefine yönelik ekonomik gelişme ve işgücü piyasası politikaları ile sınırlı bir alanını tanımlamak için kullanılabilir. Yeni işlere, finansal ve yapısal durum da destek olmaktadır. Bu nedenle bu politikalar, dolaylı olarak iş yaratmayı da kapsamak durumundadır. Sonuç olarak, istihdam politikaları, istihdam artışını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen aktif işgücü politikalarının toplamını kapsamaktadır⁹.

İstihdam yaratılmasında, aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanmasında işçi ve işveren taraflarının rolleri büyük önem kazanmaktadır. Politikaların etkin biçimde uygulanışı ancak tarafların katılımı ile mümkün

⁶ Marco Biagi (Ed. by), **İş Yaratma ve İş Hukuku, Korumadan Öngörülü Eyleme**, Çev. Zülfü Dicleli, Ahmet Kardam, İstanbul, MESS Yayın No:405, 2003, s. 260.

⁷ Peter Richards, “**Towards the Goal of Full Employment: Trends, Obstacles and Policies**, , Geneva, International Labour Office 2001, p. 12.

⁸ Biagi, a.g.e., s. 65.

⁹ A.e., ss. 49-50.

olabilecektir¹⁰. Pek çok ülkede aktif işgücü piyasası politikaları işçi ve işveren taraflarının katılımı ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu katılım, ulusal işgücü piyasası kurumlarında veya kamu istihdam hizmetlerinde işbirliği veya karşılıklı danışma biçiminde olabilmektedir¹¹. Tarafların katılımı, politika ve programların başarısının sağlanmasında üzerilerine düşen yükümlülükleri kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Yükümlülüğün böylesi paylaşımı, başlı başına politikanın etkisini artırmaktadır.

İstihdamı destekleyen aktif politikaların geliştirilmesi ve korumacı sosyal rolün pekiştirilmesi, günümüzde önemi artan bir ilke durumundadır. Yinelemek gerekirse istihdam, pasif değil, aktif politikalar ile desteklenebilmektedir¹².

İstihdam stratejileri genel olarak, herkes için çalışma hakkının sağlanması, istihdam fırsatının verilmesi ve iş kalitesinin artırılması amacına yöneliktir. Bu amaçlar öncelikle, işgücünün en çok yardıma muhtaç kesimi olan işsizler ile iş bulmada ümidi kırılanlara yöneliktir. İşgücüne katılım oranlarının artırılması, stratejik önemde bir diğer amaçtır. Böylesi amaçların gerçekleştirilmesi, ülke çapında konsensüsün sağlanmasından geçmektedir. Bir başka ifadeyle, istihdam stratejilerinin başarılı olarak uygulaması için, sosyal tarafların rol ve yükümlülüklerini yerine getirmeleri gerekmektedir.

İstihdam stratejilerinin oluşumunda, geçen dönemde gerçekleşen ekonomik büyümenin, kabul edilebilir sayı ve nitelikte iş yaratıp yaratmadığının değerlendirilmesiyle başlanması büyük önem taşımaktadır. Çünkü, büyümenin hızlandırılması ile birlikte, istihdama duyarlı politikalarda değişiklik yapılması gerekebilecektir. İstihdama duyarlı politikalar şöyle sıralanabilir; doğrudan ve kamu destekli iş yaratma programlarının oluşturulması, düşük kalitedeki işlere yasal

¹⁰ Niall O'Higgins, **Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective**, , Geneva, International Labour Office, 2001, p. 115.

¹¹ A.e., pp. 168-169.

¹² Biagi, a.g.e., ss. 97-98.

düzenleme getirilerek çalışma koşullarının iyileştirmesi, fiyat ayarlamaları ve kredi desteği ile ürün bileşim ve çeşidinin değiştirilerek istihdamın genişletilmesi, eğitim ve öğretim yoluyla arz yanlı politikaların geliştirilmesi, gerektiği ölçüde talep yanlı ekonomi politikalarına ağırlık verilmesi, her türlü ayrımcılığın üstesinden gelinmesi ve girişimciliğin teşvik edilmesi¹³.

İstihdam stratejileri, eşit fırsat ve eğitim olanaklarını içermeli ve özellikle şu ayaklar üzerine oturtulmalıdır; yüksek ve sürdürülebilir istihdam talebinin sağlanması, yeni sektör ve mesleklerin gerektirdiği beceriler için eğitim ve öğrenim politikalarının oluşturulması ve kurumlarca desteklenen esnekliklerin sağlanması. Bu şekilde, yapısal değişikliklerin istihdamı olumsuz etkilemesi de önlenmiş olacaktır.

İstihdam stratejileri açısından daha fazla sayıda ve daha iyi iş olanaklarının yaratılması hedefi, kolay elde edilebilir bir hedef değildir. Bunun gerçekleştirilebilmesi, mevcut kapasitenin olabildiğince yüksek talep ile en yüksek oranda kullanılması ve yeni yatırımlarla sürdürülebilir bir ekonomik işleyiş ile mümkündür. Bu çerçevede, ihracat yolu ile dış talebin kullanılması, yarı kalifiye işçilerin istihdam edilmesi, emek yoğun teknolojilerin korunduğu alt yapı programlarının sürdürülmesi, çağdaş çalışma standartlarının yakalanması, reel sektörün kullanımı için kaynak yaratılması, kendi işinde çalışanlara kredi desteğinin sağlanması da yer almaktadır. İstihdam stratejileri üzerine ileri sürülen görüşler içinde; sosyal korumanın en alt düzeyde sağlanması, değişimden olumsuz etkilenenlere yardım ve sosyal güvencelerin verilmesi yanında, işgücü piyasasında gerekli esnemelerin sağlanması için işgücü mevzuatının yeni biçimleri üzerine anlaşmayı sağlayan sosyal diyalog da bulunmaktadır. Eğitim ve öğretimin iyileştirilmesi, yoksulluğun önlenmesi ve beslenme programları da belirtilmelidir. Ancak tüm bunlar yanı sıra, etkili ülke yönetimleri ve aktif hükümet programları gerekmektedir. Böylesi stratejilerin uygulanabilmesi için, kararların ulusal düzeyde verilmesi bir zorunluluktur. İstihdam yaratma çabası, eğitim ve öğrenime yatırım yapılarak, özellikle genç işgücü arzının geliştirilmesi ile tamamlanmaktadır¹⁴.

¹³ Richards, a.g.e., pp. 12-13.

¹⁴ A.e., p. 14.

Aktif işgücü piyasası politikalarının ne denli iş yarattığını ölçmek oldukça güçtür. Çünkü karmaşık bir süreç yaşanmaktadır. Gençliğin, homojen bir nüfus kesimi olmaması konunun dikkate alınması gereken bir başka ciddi yanıdır. Bir yandan yeni eğitilenler işe girerlerken, diğer yandan yetişkin işçiler işlerini kaybedebilmektedirler. Bu arada genç işçiler ile yetişkinler arasında istihdam için rekabetten kaçınmak gerekmektedir. Ancak bu yarışmada işverenlerin tercihi, maliyetlere göre olmaktadır. Eğitilmemiş bir gencin istihdam maliyeti, yetişmiş ve eğitilmiş bir işçiye göre görece yüksek olmaktadır¹⁵. Eğitimi yetersiz genç, yetişmiş ve deneyimli işçiye göre daha yüksek maliyetli olduğundan istihdam açısından ciddi güçlük taşımaktadır.

Ülkelerin politik tercihlerine göre farklılıklar bulunmakla beraber özellikle 1990’larda hem işgücü, hem de ürün piyasası alanlarında reformlar gerçekleştirilmiş, anlamlı ilerlemeler sağlanmıştır. Yüksek işsizlik oranlarının bulunduğu Avrupa ülkeleri için reform, acil gereksinim durumdaydı. Bu ülkelerde reformların yönü hedef gruplar için maliyetlerin düşürülmesi, düşük ücretliler için devlet yardımları ve vergi desteklerinin daha etkin kullanılması, geçici ya da sürekli işçiler için istihdamı koruyucu mevzuatta değişiklik yapılması, işsizlik yardımları için daha rasyonel hak ediş şartları getirilmek suretiyle çalışma teşviklerinin artırılması ve ürün piyasaları üzerine yoğunlaşmıştır.

OECD ülkeleri işgücü piyasalarında, son yıllarda yaşanan olumlu gelişmeler dikkat çekicidir. ABD’nde istihdam hızla artmaya devam etmiş ve enflasyondaki sadece ılımlı bir yükselişle, işsizlik oranı en düşük seviyesine inmiştir. İyileşen makro ekonomik ortam, bu gelişmelerin arakasındaki en önemli unsur olmakla birlikte, son 10 yılda uygulanan yapısal reformlar işgücü piyasasının daha iyi bir duruma gelmesine katkıda bulunmuştur. OECD ülkelerinde son yıllarda işgücü piyasalarında gözlenen gelişmeler, hükümetler tarafından istihdam artışının

¹⁵ UN ESCWA, “Youth Employment in the ESCWA Region”, UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından for Social Policy and Development tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulmuş tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, p. 22.

teşvik edilmesi ve işsizliğin azaltılması amacıyla yapılan politika reformlarından ciddi biçimde etkilenmiştir. Sonuç olarak, mevcut deneyimler istikrar amaçlı makro ekonomik politikalarda, mali öngörülerde ve bütçe dengelerinde, istihdama odaklanmanın ihmal edilmemesi gerektiğini göstermektedir¹⁶.

Diğer taraftan başlı başına büyüme politikaları da, istihdamda büyümeyi hedefliyor olarak yorumlanmamalıdır. Çünkü yüksek ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması, istihdam durumunun düzelmesi için gerekli olan, ancak yeterli olmayan bir koşuldur. İstihdam yaratmak isteniyorsa, bu hedef ekonomik (mali öngörüler, bütçe dengeleri vb.) ve sosyal politikaların odak noktası olmak durumundadır. Örneğin, ABD’nde istihdam eylem planının başlıca odak noktası ekonomik gelişme ve istihdamdır. Bu ülkede, istihdam artışı ekonomik performansın önkoşulu ve ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Sonuçta, doğrudan iş yaratmaya yönelik stratejik planlama ABD Ticaret Stratejisi Planı içinde yer almaktadır¹⁷. Bu arada, her gelişmiş ülkenin aynı stratejiyi izlemediği gözden uzak tutulmamalıdır. Örneğin AB’nde, istihdam stratejisi başlı başına oluşturulmakta, ekonomik büyüme olmasa bile istihdam hedefinden vazgeçilmemektedir.

İstihdam stratejileri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Her şeyden önce gelişmekte olan ülkeler, ciddi ekonomik sorunlar (yüksek kamu borcu ve yüksek enflasyon oranları) nedeniyle önceliği, ekonomik istikrara vermeye zorlanmaktadırlar. Ancak mevcut olanaklar çerçevesinde bu ülkeler de istihdam stratejileri geliştirme gereği ile baş başadırlar. Küçümsenmeyen ekonomik büyümelerin söz konusu olduğu bazı gelişmekte olan ülkelerin başarılı stratejiler geliştirmeleri için yolları da kapalı değildir.

¹⁶ UN, “Background Paper: Jobs for Youth”, UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulmuş tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, p. 3.

¹⁷ Biagi, a.g.e., ss. 58-59.

B. İstihdam Politikalarını Etkileyen Faktörler

1. Hızlanan Teknolojik Gelişme

Yeni teknolojik gelişmeler, küreselleşme, rekabet ve esneklik, karşılıklı etkileşim içinde aynı sürecin parçaları durumundadırlar. Teknolojideki değişimin etkisiyle işin doğasında ve organizasyonunda bir evrim yaşanmakta, işler ve işçiler etkilenmektedir. Teknolojik gelişmeler sonucu, aynı işyerinde istihdam farklılaşırken taşeronlaşma, fason üretim gibi yöntemlerle diğer firmalar arasında da üretim paylaşılmaktadır.

Yeni enformasyon ve iletişim teknolojileri, daha küresel ve daha yoğun rekabete dayalı bir ortamın gelişmesi koşullarını oluşturmuş ve bilginin ana unsur oluşturduğu çalışma biçimini yaygınlaştırmıştır. Bilgi toplumu, insan sermayesini geliştirmeye yönelik örgütsel değişiklikler yapmak yerine, üretim sürecinde yeniden yapılanmaya yönelmiştir.

Gerçekte, enformasyon teknolojileri belirli potansiyel yararlar sunmaktadır. Bilgi temelli üretimler insanoğlunun üretkenliği ve yaratıcılığını üst düzeylere çıkarmaktadır. Bu gelişmeden insanların istihdam olanakları ve kullanım açılarından yararlanıyor olmaları, beklenen en doğal sonuçtur. Bilgi toplumu, iş kalitesinin geliştirilmesinde yeni fırsatlar sunmaktadır. Bu da çalışma ortamının beceri geliştirme fırsatlarını içeren ve kişilerin daha bağımsız biçimde çalışmalarına yönelmelerini getirmiştir. Bu yeni ortam, önceden belirlenen tekdüze iş düzeninin aşılmasını ve post-Fordist iş organizasyonlarını gerekli kılmıştır.

Bilgi ekonomilerinin temel karakteristiği, üretimin marjinal maliyetinin sifıra yönelik olmasıdır. Rekabet fiyatları, marjinal maliyete doğru sürekli baskı yapmaktadır. Bu da entelektüel mülkiyet hakkının güvenceye alınması yönünde

firmaların yatırım yapmasını gerektirmekte ve istihdam açısından bu durum ayrı bir önem kazanmaktadır¹⁸.

Bilgi temelli ekonomilerin istihdam açısından olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bu etki, yalnızca imalat sanayiinde mavi yakalı işçilerin işlerini kaybetmeleri ile sınırlı olmayıp, yeni üretim organizasyonlarına yol açmasıyla orta yönetim kademesi de işini kaybetmektedir. Bu anlamda yapısal ve mesleki değişim süreçleri 1990'larda önemli iş kayıplarına yol açmıştır. Yine hizmetler sektöründe yeni teknolojiler, ücretler arasındaki farklılıkları artırmıştır¹⁹.

Küreselleşmeye en başarılı uyum, enformasyon ve iletişim ağı ile mümkün olabilmektedir²⁰. Bu ağ, hizmetler ve bilgi yoğun sanayi ürünlerinde, muhtemelen kişisel hizmetlerde verimliliği artırırken istihdamı da artırmaktadır. Böylesi bir ağ, kamu tarafından desteklendiğinde yöresel gelişmeye önemli bir katkı sağlanmaktadır. Örneğin Almanya'da enformasyon ve telekomünikasyon ağı ile mevcut süreçlere en iyi biçimde uyum sağlanmaktadır. Bu durum, Almanya'daki "sanayi-bölgesi"nden "hizmet-sanayi bölgesi"ne geçiş hipotezine açıklık kazandırmaktadır²¹.

Günümüzde genel eğilim, bilgi yoğun temelli hizmet ekonomisine doğrudur. Bu yönelişte hizmetler sektöründeki istihdam artışında enformasyon teknolojileri belirleyici bir rol oynamaktadır. Yeni enformasyon ve iletişim teknolojileri, hizmet sektörünü çeşitli bölümleriyle çoktan etkilemiş durumdadır. Bu süreç, daha az sayıda işçi ile talep edilen mal üretimini sağlayan "ağırlıksız ekonomi" kavramının oluşmasına yol açmıştır. Daha az işçi ile mal üretilmesi, ilgili hizmetlerin

¹⁸ Dominiqui Anxo, Donald Storrie, "The Job Creation Potencial of the Service Sector in Europe", **ETUI Transfer**, Vol: 9, No:3, Autumn 2002, p. 385.

¹⁹ John Philpott, "Weightlessness and the Political Economy of Service Sector in Job Creation", The Job Creation Potential of The Service Sector in Europe, Employment Observatory Research Network, Employment and Social Affairs, European Commission, 2001'den Anxo, Storrie, a.g.m., p. 385.

²⁰ Dietmar Dath, Günter Schmid, "Determinants of Business and Personal Services: Evidence From the German Regions", The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe, Employment Observatory Research Network, Employment and Social Affairs, European Commission, 2001'den Anxo, Storrie, a.g.m., pp. 383.

²¹ Anxo, Storrie, a.g.m., pp. 384.

artırılması ile birlikte olmakta ve bu da net istihdam artışını getirmektedir²². Ancak diğer yandan, bu sürecin net istihdam artışına yol açmayacağı biçiminde senaryolar ileri sürenler de bulunmaktadır.

Hizmet sektöründe, özellikle enformasyon ve iletişim teknolojilerinin etkisiyle yapısal değişiklikler yaşanırken, bundan istihdamın etkilenmediği düşünülemez. İşletmeler bu süreç içerisinde, hizmet ilişkilerini güvenli ve yeterli olarak sunabilmek için her şeyden önce, çalışanlarına belli düzeyde iş güvencesi ve motivasyonu içeren bir özerklik tanımak durumunda kalmışlardır. İşçilerin işyerine bağlılığı karlılık artışı getirirken, müşterilerin de güven ve bağlılığı artmaktadır. Ancak bu durum, uygun çalışan, belli bir müşteri topluluğu ve hizmet-verimlilik varyasyonunun varlığına bağlı olmaktadır²³.

Bilgi yoğun hizmetler ile sanayi arasındaki istihdam tamamlayıcılığı, diğer alanları da kapsamaktadır. Örneğin hizmet yoğun imalat sanayi ürünlerine artan talep, sanayi ve hizmetlerde istihdam artışına yol açmaktadır. Bu da gelir artışı getirmekte, kişisel hizmetlere olan talebi artırmakta ve böylece istihdam yanında, sağlam bir gelir dolaşım süreci oluşmaktadır. Örneğin interaktif hizmetler, geleneksel üretim sürecini değiştirmekte, bilgisayar yazılım paketleri, yönetim ve uzmanlık sistemleri gibi orijinal ara hizmetler satılmak üzere hizmet mallarına dönüşmektedir.

Giderek artan bilgi akışı, işin ve iş yükünün yoğunlaşması, yapılan işin sınırlarının bulunmaması, giderek daha fazla çalışma sorumluluklarının işçiye devredilmesine, çalışma süreleri konusunda bir sınırlama getirilmeksizin sürekli çalışma baskısı gibi nedenlerle çalışma koşullarının kötüleşmesine, çalışma yaşamı ve özel yaşamın bağdaştırılabilmesi, stres ve diğer psikolojik sorunların artmasına neden olmuştur²⁴.

²² A.e., p. 385.

²³ A.e., p. 386.

²⁴ ETUI, Avrupa'da Çalışma Yaşamı Kıyaslama Raporu (II), **TÜBA/İİÇB**: 1437, Mart 2003, 12 Mayıs 2003, s. 4.

Hızlanan teknolojik gelişmeler, ülke yönetimlerini, firmaları ve AB gibi bölgesel bütünleşmeleri çeşitli girişimlerde bulunmaya itmiştir. Örneğin, İsveç'te, çalışanlarına ev bilgisayarları temin eden şirketleri cesaretlendirmek için vergi indirimi sağlanmıştır. Ford Motor çalışanlarına birer PC vermiş, 300 bin çalışanın evlerini internete bağlama portalı oluşturmuştur. Avrupa Komisyonu, 7 Şubat 2000'de bilgi ekonomisine ilişkin bir strateji başlatmıştır. Bu kapsamda Komisyon tarafından hazırlanan rapora göre, 2002 yılında enformasyon teknolojisindeki yüksek becerili işgücü açığı 1.6 milyon kişi olarak belirlenmiş ve bu durumun yazılım, hizmetler ve telekomünikasyon sektörünü zora sokacağı vurgulanmıştır. Bu strateji ile Komisyon, üye ülkeleri şu önlemleri almaya çağırmıştır; 2002'ye değin bütün okulların internete bağlanması, bütün öğretmenlerin enformasyon becerilerinde kanıtlanabilir şekilde yetkin olmasının sağlanması, bütün işçilere enformasyon becerilerini öğrenme olanağının verilmesi, evden çalışmayı teşvik etmek için esnek çerçeveler getirilmesi, donanım engelli işçilerin istihdam edilebilirliğini iyileştirecek şekilde uyarlanması, girişimciliğin risk almayı ödüllendiren vergi politikaları ile desteklenmesi ve KOBİ'lerde enformasyon aletlerinin kullanılmasının teşvik edilmesi²⁵.

On-line sistemi ile iş ve işçi buluşması yalnızca bir ülke içinde değil, ülkelerarası da olabilmektedir. Böylece istihdam politika uygulamalarında internet çoktan yerini almıştır. İnternet ile iletişim hızla yayılmaktadır. 2003 yılında 0.5 milyar olan internet kullanıcısı sayısının 2005'te 1 milyara çıkması beklenmektedir. Bu gelişme hükümetleri de yakinen ilgilendirmekte ve e-devlet oluşumuna yönlendirmektedir. Asya'dan Avrupa'ya, Latin Amerika'dan Afrika'ya tüm hükümetler elektronik ticaretin geliştirilmesi için yurttaşlarına pek çok yenilikçi yollarla düzenlemeler getirmektedirler. Kamu hizmetlerinin sunumunda e-devletten yararlanma, gelişmekte olan ülkelere de yaygın olarak gerçekleştirilmektedir. Örneğin Hindistan'ın Karnataka eyaletinde çiftçiler bilişim kulübelerinden (information kiosks) yetkililerin sağladıkları gerekli bilgileri alabilmektedirler. Yine

²⁵ Biagi, a.g.e., ss. 26-27.

Şili’de e-devlet projesi ile yoksullar, konut ve diğer sosyal yardımlar için fiş (vouchers) başvurularını on-line yapabilmektedirler²⁶.

2. Küreselleşme ve Yoğunlaşan Uluslararası Rekabet

Küreselleşme ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, istihdamın yapısı ve biçiminde de değişimlere yol açmıştır. Sanayi toplumundan sanayi ötesi topluma geçiş sürecinde yaşanan bu değişim, istihdamı sanayi ve tarım aleyhine, hizmet sektörü lehine değiştirmiştir. Günümüzde gelişen ülkeler dahil olmak üzere ülkelerin birçoğunda hizmet sektörünün payının Gayrı Safi Milli Hasıla (GSMH)’nın yüzde 70’ine değin yükseldiği gözlenmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, hizmet sektörü istihdamındaki bu gelişmeye rağmen örneğin, bankacılık ve hava ulaşımında olduğu gibi yeni teknolojilerin istihdamı daraltıcı etkisi de olmaktadır. Küreselleşmenin istihdam yapısı üzerindeki bir diğer etkisi de işgücünün vasıf ve meslek yapısını değiştirmesidir. Yüksek teknolojinin hızla geliştiği sanayi ve hizmetler sektöründe özellikle yüksek vasıflı işgücü gereksinimi artarken, beyaz yakalı işçiler oranı da artmış, mavi yakalılar oranı gerilemiştir. Yeni meslekler, bilgi toplumunun gereksinim duyduğu meslekler olup, ”enformasyon işçisi”, “bilgi işçisi” veya “değer işçisi” olarak adlandırılabilirler²⁷.

Ekonomik politikalara bir model olarak kabul edilen yeni liberalizm ve kaçınılması güç biçimde getirilen küreselleşme kuralları hemen tüm ülkelere yayılmış durumdadır. Bu modelin istihdam hedeflerini ne denli uygulayabildiği, işsizliği ne denli önleyebildiği sorgulanabilir. Çünkü, dünya geneli önlenemeyen bir işsizlik olgusu yaşanmaktadır. Gelir dağılımı üzerine son derece ciddi olumsuz etkileri söz konusudur. Günümüzde olağanüstü gelişme gösteren küreselleşme karşısında her ülke ve toplumsal kesim farklı etkilenmektedir. Örneğin kimi ülkelerde kamu işletmeciliği halen yaygın, kimilerinde mali piyasalar henüz

²⁶ UNDP, **Human Development Report 2002**, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 81, UNDP, **Essentials**, No: 15, April 2004, p. 5, <http://undp.org/eo/documents/essentials/En.egov-essentials-No-15.pdf>, (03.01.2005).

²⁷ Gülten Kutsal, “Küreselleşmenin Emek Piyasasına Etkileri”, **Çalışma Hayatında Esneklik ve İş Hukukuna Etkileri**, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi-İstanbul Barosu Yayını, 2002, s. 35.

oluşmamış durumdadır, kimilerinde firmalar henüz dünya rekabetine açık değildir. Tarım sektörü ise farklı boyutlardadır. Ancak en önemlisi toplumsal açıdan ülkelerin aralarında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Yoksulluk bazı yörelerde çok daha ağır olarak yaşanırken, dünyada zengin ve yoksul ülkeler arasındaki fark giderek açılmaktadır²⁸.

Gelir dağılımındaki eşitsizlik süreci, işgücü piyasasının marjinalleşmesiyle de yakından ilgilidir. ABD’de de gerçek ücretler arasında giderek artan bir farklılaşma yaşanırken, Avrupa işgücü piyasasında ise gelir eşitsizliği ücret farklılıkları biçimine değil de iş bulma ve istihdamın korunması konularında fırsat eşitsizliği biçiminde yaşanmaktadır. 20. Yüzyılın ikinci küreselleşme dalgası, iç dinamiklerini bu eşitsizliğin ve marjinalleşmenin üzerine inşa ederek söz konusu süreci derinleştirmektedir. Bu olgunun ideolojik yansıması ise “iş gücünün esnekleştirilmesi” kavramı ile geçirtilmekte ve küreselleşme evresinin teknolojik talepleri ve uluslararası sermaye hareketleri biçimlerinden soyutlanarak ele alınmaktadır²⁹.

Günümüzde öyle bir seyir var ki, sanki ulusal gelirin artırılması ile istihdam yaratma karşı karşıyadır. Yine işsizlik sorununu, düşük ücret politikaları ile çözme gibi anlayışlar da bulunmaktadır. Oysa ulusal gelir, ücretler ve istihdam bir bütün olup, birlikte düşünme odağından sapılarak, yalnızca istihdama odaklanma tartışılır durumdadır³⁰.

Stiglitz’e göre, küreselleşme dünyadaki birçok fakirin yararına çalışmamaktadır. Çevrenin büyük bölümünün yararına çalışmamaktadır Küresel ekonomi istikrar içinde çalışmamaktadır. Bu arada küreselleşme daha fazla demokrasi, daha çok sosyal adalet için aktif küresel sivil toplumu da yaratmıştır. Sorun, küreselleşmede değil nasıl idare edildiğindedir. Sorunun bir kısmı oyunun

²⁸ Richards, a.g.e., pp. 105-114.

²⁹ Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s. 18.

³⁰ Richards, a.g.e., pp. 114-115.

kurallarının koyulmasını sağlayan IMF, Dünya Bankası (WB) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi kuruluşlardadır. Bu kuruluşlar kuralları, gelişmekte olan ülkelerin çıkarına değil, gelişmiş sanayi ülkeleri ve bu ülkelerdeki özel çıkar sahiplerine hizmet edecek biçimde koymaktadırlar³¹.

Küreselleşme, yalnızca mal ve sermayenin serbest dolaşımına, devletin küçülmesine, özelleştirmeye, rekabeti şiddetlendirerek yeni teknolojik gelişmelere ve Ar-Ge'nin önemini artırmaya veya şirketlerin birleşmesi yoluyla tekelleşmenin daha önceki dönemlerde görülmedik ölçüde yaygınlaşmasına yol açmakla kalmamıştır. Aynı zamanda çok sayıda yeni talepler yaratmış veya var olan taleplerin niteliğini değiştirmiştir. Ekonomik düzlemde yarattığı değişiklikler, topluma da yansımıştır. Ekonomiye ilişkin olduğu gibi, toplumsal ve siyasal talepler de koşulları ve yaptırımları ile birlikte ve tepeden buyruklar biçimde gelmektedir. Toplumun kendi yapısı, ekonomik gelişmişlik düzeyi veya siyasal yapısının nitelikleri önemli değildir. Önemli olan dış taleplerin yerine getirilmesidir³².

Küreselleşme, çalışanların rekabet adına her türlü özveriyi kabul etmeleri için, tılsımlı bir sözcük olarak getirilmektedir. Rekabet, bu sistemde her şeyin düğümlendiği bir olgudur. Sert bir savaş gibidir. Kazanan her şeyi kazanacak, kaybeden de her şeyi kaybedecek. Rekabette hızlılık esas olmaktadır. Bir başka ifadeyle, küresel koşullar, yaratıcılık ve hızı rekabetin en önemli faktörü halini getirmiştir. Rekabette, işletmenin üretim maliyetinin düşürülmesi öne çıkarken, istihdamda a-tipiklik yaygınlaştırılarak, esnekleştirilmektedir³³.

Rekabet, küreselleşmenin en kritik sözcüğü durumundadır. Ne yapıp yapıp rekabette yenik düşülmemelidir. Rekabette yenik düşmemek için işçilik maliyetlerinin, ücretlerin düşürülmesi alternatifleri denenmiş ve halen de bundan

³¹ Joseph E. Stiglitz, **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Çev.Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural, 2. bs., İstanbul, Plan B İletişim, 2002, s. 241.

³² Gülten Kazgan, **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi: Birinci Küreselleşmeden İkinci Küreselleşmeye**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayın No: 22, 2002, s. 339.

³³ İlyas Köstekli, "Bütünsel Kalite Yönetiminin İşçi-İşveren İlişkileri Üzerine Etkileri", **1997-1999 Petrol-İş Yılı**, İstanbul, 2000, s. 825.

vazgeçilmiş değildir. Ancak işgücü maliyeti ne denli düşürülürse düşürülsün tek başına rekabette yenik düşmeme faktörü olmadığı gibi, aksine rekabette yenik düşmeyen firmalarda da yüksek işçilik maliyetleri bulunmaktadır. Oysa rekabet aralarında sektörel farklılıklar olmakla beraber, Ar-Ge, yeni teknolojilerin kullanımı, yeni üretim organizasyon sistemlerinin geliştirilmesi veya diğer adı ile esneklik faktörlerine bağlıdır. Rekabet için kalifiye eleman gereksinimi bulunmakta ve kalifiye elemanlar da düşük ücretle çalışmamaktadırlar. Ancak “çevre işgücü” adı verilen kalifiye olmayan işçilerin ücretleri düşürülebilmektedir. Rekabetin istihdam açısından bir önemi de, işten çıkarmaların yaygınlaşması ve iş güvencesinin daha çok hem işyeri hem de ulusal düzeyde gündeme gelmesidir.

Küreselleşme ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, yeni üretim organizasyon sistemleri ve esnekleşme, yeni teknolojiler, demografik ve sosyal yapıda değişimler, süreci birlikte oluştururlar. Tüm bunların temelinde ise “sebep-sonuç” ilişkisine dayalı ekonomik tıkanmalar ve krizlerin varlığı söz konusudur. Ekonomik kriz dönemleri ve bağlı olarak oluşan süreçlerde istihdam doğrudan etki altındadır. Örneğin, işsizlik ve eksik istihdam artmaktadır, sektörel geçişler söz konusudur, işgücüne katılım değişmektedir, göçler olmaktadır ve kayıt dışı istihdam artmaktadır.

3. Hizmet Sektörünün Artan Önemi

İstihdam eğilimleri sanayi, hizmet ve tarım sektörleri açısından ele alındığında, hizmet sektöründe sürekli ve çarpıcı bir genişlemenin olduğu görülmektedir. Bu süreçte sanayide istihdam görece yavaş artmakta veya kimi zaman düşmektedir. Tarım sektöründeki istihdam ise hızla daralmaktadır. Bu olgular yanı sıra, hizmet sektörü, giderek artan biçimde ve başlı başına gelişme potansiyeline sahip durumdadır. Bu eğilimler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, son 20 yıllık döneme damgasını vurmuştur. İstihdam olanakları açısından hizmet sektörünün, diğer sektörlerle göre önde gideceği, ancak bu sektörde istihdam

yaratmanın, yeni teknolojiler ve iş organizasyonları ile birlikte olacağı önemle vurgulanmaktadır³⁴.

Hizmet sektöründe yaratılacak işlerin daha çok kişisel, hanehalkı hizmetleri ya da genel anlamda kamuya yönelik hizmetler olacağı öngörülmektedir. Genişleyecek kamu hizmetlerinin nasıl finanse edileceği, bu işlerin yalnızca kamu kuruluşlarınca mı, yoksa özel sektör ve kamu kuruluşları ile birlikte mi yürütüleceği soruları henüz tam yanıtını bulmuş değildir. Bu arada, kamu harcamalarından, örneğin çocuk ve yaşlıların bakımına yönelik kamu desteğinin kısılması gibi politikalar karşısında, hizmet sektöründe istihdam artışı ve işin kalitesi olumsuz etkilenecektir. Sonuç olarak hizmet sektörü, ekonomilerin önemi giderek artan esaslı parçalarından birini oluşturmakta ve bu sektörün geliştirilmesi için çok yönlü kamu desteği gerekmektedir³⁵. Bu arada, sanayi ve tarım sektörü içinde giderek genişleyen biçimde hizmet sektörü boyutu gözden kaçırılmamalıdır. Hatta, sanayi işletmelerinin rekabet avantajları, üretilen ürünün özelliklerinden ziyade, üretilen ürün ile ilgili hizmetlerde gösterilen başarıyla özdeşleştirilebilmektedir.

Genel olarak kamuya yönelik ve kar amacı gütmeyen hizmet sektörü, kamu kaynak ve organizasyonlarından destek almaktadır. Çünkü sosyal devlet ilkesi veya refah toplumu anlayışı gereği başta eğitim, sağlık, çocuk, yaşlı, hasta tedavisi ve bakımı olmak üzere geniş bir alana yayılan kamu hizmetleri vardır. Belirtilmelidir ki, yalnızca istihdam olanaklarının yaratılması açısından hizmet sektörünün ele alınması yetmemekte, verimlilik ile istihdam arasında ilişki kurulması gerekmektedir. Hizmet sektöründeki verimlilik üzerine Baumol (1967) tarafından yapılan bir çalışma sonuçlarına göre, “Hizmet sektörleri, verimlilikte yüksek gelişmeyi sağlayan ‘ilerici sektör’ ve düşük verimliliği olan ‘ilerici olmayan sektör’ olarak ikiye ayrılmaktadır. Sektörün emek yoğun ve teknolojik gelişmelerden daha az etkilenen bölümü, ilerici olmayan sektör kavramı ile nitelenmektedir”³⁶.

³⁴ Anxo, Storrie, a.g.m., pp. 377-379.

³⁵ A.e., p. 382.

³⁶ William Baumol, “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis”, **American Economic Review**, Vol: 57, 1967, pp. 415-426.

Baumol'un bu teorisine karşı Tronti (2001) sanayinin verimlilik artışına doğrudan veya dolaylı katkısı olmadan, yalnızca hizmet sektöründe istihdamı artırmanın uygun bir hedef olmayacağını ileri sürmüştür. Ancak gelişen teknolojilerin, her zaman hizmet sektörünün geri kalmış bölümlerine transfer edilebilme olasılığı unutulmamalıdır. Bu sektörlerin teknoloji ve organizasyon olarak geliştirilmeleri bu sektörü "ileri sektör" konumuna taşıyabilir. Hizmet sektöründe küresel rekabete açık olma, bu sektörde gelişmenin teşvik edilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Kısaca, ücret farklılaşmasına yol açmakla birlikte, hizmet sektöründe verimlilik artışı sağlanmasının öne alınması, kısa dönemde refah düzeyinin artırılması hedefinin geri plana atılması olasılığı yanında, uzun dönemde üretimde durgunluğu giderebilir, hatta büyümeye katkı da sağlayabilir³⁷.

Verimlilik açısından hizmetler ve diğer sektörler karşılaştırılabilir. Ancak hizmet sektörlerinde verimliliğin ölçümü, sektörün niteliği gereği diğer sektörlerle göre oldukça zordur. Ancak genel kabul gören gerçek ise, özellikle yeni enformasyon ve telekomünikasyon teknolojilerinin kullanımı ile hizmet sektörü verimliliğinin, bilinenenden çok daha yüksek olduğudur. Hizmet sektörü müşteriler tarafından anında anlaşılan yararlanmalar sunarken, imalat sanayi ürünleri potansiyel ve standart yararlanmalar olarak anonim bir pazara sunulmaktadır. Hizmetlerden ne denli yararlanıldığının ölçülmesi de büyük oranda güçtür. Hizmetler özellikle sağlık, çocuk bakımı, eğitim, enformasyon ve araştırma gibi alanlara yatırım öğelerini içeriyorsa, gerçek değerleri de belirsizdir. Bu hizmetlerden yararlanmanın birikimi gelecekte olacaktır. Ücret karşılığı olmayan hizmetler ile birlikte gerçekleştirildiklerinden, hizmetlerden yararlanmanın ölçümü bu açıdan da güçleşmektedir. Bu nedenle ciddi ekonomik risk ve belirsizlikler taşıdıklarından, hizmet sektörü işletmeleri ciddi organizasyonlar gerektirmektedir. Özellikle yeni hizmet ekonomilerinde, risk yönetimi ve risk paylaşımı ciddi sorunlar olmaktadır³⁸.

³⁷ Leonello Tronti, Roberta Sestini and Andrea Toma, "Unbalanced Growth and Employment in Services" The Job Creation Potential of The Service Sector in Europe, Employment Observatory Research Network, Employment and Social Affairs, European Commission, 2001'den Anxo, Storrie, a.g.m., pp. 381-382.

³⁸ Anxo, Storrie, a.g.m., p. 381.

Diğer sektörler gibi hizmet sektöründe verimlilik artışının gelecekte de sürdürülebilmesi, yeniden yapılanma süreci ile olasıdır. İmalat sanayindeki gelişmelerde mühendislik, Ar-Ge gibi hizmetler, sektörün faaliyetine bağlı olarak sağlanabilmektedir. Bu durum, iki sektörün birbirine bağlı olma özelliğini ortaya koymaktadır.

Hizmet sektöründe kadın ve erkek istihdam arasında farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, AB'nde kadın istihdamının yüzde 80'i hizmet sektöründedir. Kadınların sektörde böylesi yüksek paya ulaşmaları genel olarak refah devleti anlayışına bağlı olduğu gibi, bizzat hizmet sektörünün gelişiyor olmasından da kaynaklanmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi istihdamda büyümenin gelecekte daha çok, kişisel ve hanehalkı hizmetleri başta olmak üzere, kamu hizmetleri ile ilgili hizmetler sektöründe yoğunlaşacağının tahmini, kadın istihdamı açısından da önem kazanmaktadır. Örneğin hanehalkı hizmetleri kadın istihdamı açısından önemli bir alandır.

Hanehalkına yönelik hizmet sektörünün genişlemesi, kadınların erkeklere göre daha eşitlikçi ve yaygın biçimde istihdamlarına yol açacaktır. İşin kalitesi de kadınların bu sektördeki istihdamlarında önemli bir faktör olmaktadır. Ücret düşüklüğü veya kayıt dışılık, kadın istihdamının kendi içindeki yüksek ücretli ve kaliteli işler ile, düşük ücretli ve kalitesiz işler arasındaki farkı uçuruma dönüştürmektedir. Hizmet sektörünün geliştirilmesi, kadınların bu sektörde istihdamlarının artırılması ile olasıdır. Bu nedenle istihdamda cinsiyet ayrımcılığının giderilmesi, kadınların düşük kalitede işlerde çalıştırılmaları anlayışından vazgeçilmesi, erkek hakim istihdam alanlarına son verilmesi, iş hiyerarşisinde kadınlara yönelik peşin hükmün kaldırılarak kadınların yeteneklerine göre yerlerini almalarının sağlanması ayrı bir önem kazanmaktadır.

Hizmet sektörünün sanayi ile bağlı olan bölümü de sürekli gelişmektedir. Son 20 yıldır kar amaçlı hizmetler sektöründe istihdam hızlı bir gelişme göstermiştir. Kar amaçlı hizmet sektörünün, imalat sanayini yeniden yapılandırılmakla yakinen ilgisi olmakta ve sanayii sektörüne ara girdi sağlanmaktadır. Bu süreç içinde geçici istihdam

büroları aracılığı ile sanayiinin istihdam talepleri karşılanmaya çalışılmaktadır. İmalat sanayindeki yapısal değişim, hizmetler sektöründeki istihdamı da artırmakta ve bu gelişme tüm hizmet sektörü birimlerine yansımaktadır. Örneğin ABD'nde imalat sanayi ve hizmetler sektörü, birbirlerini tamamlayıcı bir işlev ortaya koymaktadırlar³⁹.

Kar amaçlı hizmetler sektörü, ekonominin hakim özelliğini oluşturmakta ve böylece hizmet sektörünün ekonomik olarak önemi ortaya çıkmaktadır. Yine ürünlerin yörede pazarlanması hizmetler sektörü ile gerçekleşmekte ve gelirin yeniden dağılımına da yardımcı olmaktadır. Sağlık, finans ve mesleki hizmetler gibi hizmetlerin yöresel uygulaması, imalat sanayi üretimi gibi o yörenin ekonomisine katkıda bulunmaktadır. Böylece yörenin ekonomik gelişmesini sağlayabilmek için, her iki imalat sanayi ve hizmetler sektörleri için sağlıklı bir ekonomik yapı oluşturmak daha bir önem kazanmaktadır. Almanya deneyimi, kar amaçlı bilgi yoğun hizmet sektörleri ile bilgi yoğun imalat sanayi arasında interaktif bir etkileşimin olduğunu ortaya koymaktadır⁴⁰.

Genel bir yaklaşım ile istihdamın olumlu ve sürdürülebilir geliştirilmesinde yaşamsal önem taşıyan sanayi ve hizmetler arasındaki bağın giderek gerilemekte olduğu da ileri sürülebilir. Ayrıca, sanayi ürünlerinin giderek artan biçimde daha çok hizmet yoğun olmaları gerçeği de konuya açıklık getiricidir. Gelişmeler üzerine farklı yaklaşımlar olsa da değişmeyen, hizmet sektörlerinde istihdam artış eğiliminin varlığıdır. Özellikle ihraç temelli ve kar amaçlı hizmetlerde, yöredeki işgücünün yetişkinlik düzeyi ile istihdam artışı arasında sıkı bağlar bulunmaktadır.

Hizmet sektörünün gelişimi, istihdam ve kullanıcı sektörlerin büyümesi ile bir birine sıkı biçimde bağlı durumdadır. Dahası bu sektörlerin böylesi bir birlerine bağlı oluşları, ekonomik açıdan bir potansiyeli de ortaya koymaktadır. Hizmetlerin kullanımına ilişkin artan bir talep bulunmaktadır. Artan bu talep, hizmet ekonomisindeki firmaların rekabet güçlerini, dolayısıyla sektörün iş yaratma potansiyelini de artırmaktadır.

³⁹ A.e., p. 383.

⁴⁰ A.y.

Hizmet sektörünün de imalat sanayi sektörü gibi, yöresel istihdam duyarlılığı bulunmaktadır. Ancak hizmet firmaları yerleşim yörelerini seçmede daha serbesttirler. Politika üreticileri, dışarıda pazarı olan firmaların kendi bölgelerinde üretimde bulunmayı terk etmemeleri için cazip koşullar getirmeye çalışmaktadırlar. Ancak hizmet sektörü her ne kadar kendi yöresi dışında faaliyet gösterme potansiyeline sahip olsa da, doğal olarak yöresel ekonominin temeli olan faaliyetlerinden vazgeçmemektedir.

4. Yeni Üretim ve Organizasyon Sistemlerinin Rolü

Üretim organizasyon sistemleri reformunun asıl nedeni, küresel pazarda yoğunlaşan rekabettir. İşverenler işgücünün örgütlenmesi ile rekabet arasındaki yaşamsal bağın önemine bu dönemde bir kez daha farkına varmışlardır. Böylece esneklik paradigması gelişmiş ve yeni üretim organizasyonları ile üretimde insan yeteneğinin en yüksek düzeye çıkarılması amaçlanmıştır⁴¹.

Küreselleşmenin istihdam biçimi açısından etkisi de, yeni üretim yönetimi tekniklerini yaşama geçirmesiyle esnek firma uygulamalarının ve çalışma yaşamında esnekliği gündeme getirmesidir. Bu süreç içinde işçilerin belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle tam gün ve sürekli olarak bir işyerinde çalışma olanağı kalkmıştır. Yalnızca “çekirdek işgücü” adı verilen küçük bir grup sürekli ve tam gün olarak çalışma olanağına sahip olurken diğer işçiler, sayısal esneklik nedeniyle “çevre işgücü” olarak kendilerine gerek duyulduğunda standart dışı iş sözleşmeleri ile işe alınan işçilerdir⁴².

İşgücü piyasası esnekliği çeşitli biçimlerde tanımlanabilir. Ancak ücret ve istihdam esnekliği, konunun anlaşılmasında başlı başına yetmektedir. Esnekliğin istihdama ilişkin olanı yukarıda belirtildiği gibi “sayısal esneklik” veya “dış esneklik” olup, diğeri üretimin veya iş organizasyonu anlamında “fonksiyonel

⁴¹ Muneto Ozaki, “Labour Relation and Work Organization in Industrialized Countries”, **International Labour Review**, Vol: 139, No: 1996/1, pp. 37-39.

⁴² Kutal, a.g.m., ss. 10-11.

esneklik” veya “iç esneklik”tir. Ayrıca çalışma saatleri esnekliği de bulunmaktadır. Tüm bu kavramlar, esnekliğin yoğunluk ve kapsamının genişliğini özetlemektedir. Sayısal esneklik ile işveren işyerinde çalışan sayısını artırabilir, istediğinde işten çıkarabilir veya istediği gibi geçici veya part-time olarak işçi istihdamı yapabilir. İşverenin bu serbestliği a-tipik istihdamda sınır tanımamaya, hatta kayıt dışılığa yol açıcıdır. Fonksiyonel esneklik, geleneksel üretim bandında yer alan işgücünün yeniden bölünmesi ve iş organizasyonuna göre yeniden kendi içinde parçalara ayrılması olmaktadır. Bu dış ve iç hareketlilik, firmadaki görev ve kalifiyelik serisinin artırılması ile sağlanmaktadır⁴³.

Esneklik sürecinde özellikle kadınlar açısından part-time istihdam, belli kurallara bağlanmaksızın teşvik edilmektedir. Ancak bireylerin böylesi işe girmeleri kadar, işlerinde tutunabilmelerinin sağlanması yönündeki çözümlerin de önem kazandığı Almanya örneğinden anlaşılmaktadır. Almanya'da Ocak 1999'da çıkarılan bir yasa ile, çoğu part-time çalışan ve düşük ücret alan işçilere sosyal katkıda bulunmaktadır. Ancak bu kapsamda istihdam edilen işçilerden beş bini, bir ay içinde ücretini yetersiz gördüklerinden işten ayrılmışlardır. Bir ay sonra bu rakam ikiye katlanmıştır⁴⁴.

1970'lerin sonunda Avrupa'da uygulanmaya başlayan çalışma saatleri esnekliği bir diğer önemli esneklik biçimi oldu. Bu alandaki değişiklikler istihdamı korumada geniş ölçüde etki yaptı. İnisiyatif önce işverenlerden geldi ve sendikalar önce karşı çıktılar. Ancak bu arada üçüncü sistemde özellikle kadınlar olmak üzere daha çok kişinin çalışması üzerine konsensüs sağlandı. Ancak sendikaların müdahaleleri ile birlikte eğilim esneklik yönünde olurken, çalışma saatlerinin düşürülerek istihdam yaratılması birkaç ülkede başarılı oldu ve yayılma eğilimini de

⁴³ Raul Eamets, Epp Kallaste, Jaan Masso, Marit Room, “How Flexible are Labour Markets in The CEECs? A Macro Level Approach”, **ETUI Transfer**, Vol: 9, No: 1, Spring 2003, pp. 103-104.

⁴⁴ Hedva Sarfati, “Interactions Between Major Labour Market Changes and Social Protection Reform”, D/1999/3163721, Discussion Working Paper-DWP 99.02.01, E, Brussels, November 1999, pp. 20-21.

sürdürdü⁴⁵. Ancak çalışma saatlerinin düşürülmesi, çalışanların gelirlerini düşürücü bir etki yaptığı için son yıllarda sürelerde artma eğilimi dikkat çekmektedir.

Nickell'e göre işgücü piyasası esnekliğinin, istihdamı koruma, işgücü standartları ve işgücü piyasası politikaları olmak üzere 3 yönü vardır. Nickell bu üç yönü şöyle açıklamaktadır: "İstihdam esnekliği karşısında istihdamın korunması gündeme gelmiştir ve OECD tarafından endeks oluşturulmuştur. Endeks işe alma ve işten çıkarma mevzuatlarına göre düzenlenmiştir. Ancak artan istihdamı koruma gereksinimi karşısında işgücü piyasası politikaları geliştirilmiş ve bunlar da aktif ve pasif olarak ikiye ayrılmıştır"⁴⁶.

İstihdam ve üretimde organizasyon açılarından temel değişimleri gerektiren yeni ekonomide iş yaratmak için, bilgi temelli işlerde işgücü arzının artırılması ve bilgi işçilerinin en iyi kullanımını sağlayacak biçimde işyeri iç yapısının esnekleştirilmesi gerekli olmaktadır. Yeni ekonomide çekirdek işçiler şu niteliklere sahip olmak durumundadır: İşe girişte transfer edilebilir becerilerinin olması, iş fonksiyonu ve kariyerin birbirine geçişini sağlayabilmeleri, yaşam boyu ve iş temelli eğitim görmeye hazır olmaları. Sözü geçen eğitim ve yaşam boyu öğrenim politikalarına ulaşabilmek için, bilimi kullanma ve açığa vurma yeteneğinin edinilmesi gerekmektedir. Bu da bilişim (enformasyon) yönetiminin, kişisel donanım ve sorun çözme becerisinin öğretilmesi ile sağlanabilecektir. Eğitim ve öğrenime başlarken, öncelikle dar akademik veya mesleki yetiştirme yerine, genel yetenek kazandırmaya odaklanılmasının da önemi, bu gereksinimler karşısında ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında birden çok beceri edinme yani esnek uzmanlaşma da, üzerinde durulması gereken bir eğitim politikasıdır. Birçok AB ülkesi işsizleri

⁴⁵ T. True, "Labour Flexibility in Europe", **International Labour Review**, Vol: 131, No: 1992/4-5, pp. 497-513.

⁴⁶ S. Nickell, "Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe Versus North America", **Journal of Economic Perspectives**, 11-3, 1997, pp. 55-74.

eğitirken işsizlere iki ayrı meslekte beceri kazandırma konusuna önem vermektedirler⁴⁷.

5. Demografik Faktörler

1970’li yıllardan günümüze demografik değişiklikler Tablo 1’de yer almaktadır. Dünya ortalaması olarak Toplam Doğurganlık Hızı (TDH) 1970-1975 dönemi 4.5 olurken, 1995-2000 dönemi için bu oran 2.8’e düşmüştür. 1975-2000 döneminde yüzde 1.6 olan nüfus artış hızının 2000-2015 dönemi yüzde 1.2’ye düşeceği tahmin edilmektedir. Kentsel nüfus 2000 itibariyle halen yüzde 47.2 olarak kırsal kesime oranla düşüktür. Bu arada dünya geneli 15 altı yaş nüfusun oranı, 2000 yılında yüzde 29.9’dan 2015’te yüzde 25.8’e düşecek, 65 yaş üstü nüfus ise yine aynı yıllar yüzde 6.9’dan yüzde 8.3’e yükselecektir.

Demografik veriler, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre ciddi farklılıklar göstermektedir. TDH ve yıllık nüfus artış hızı gelişmekte olan ülkelere, gelişmiş ülkelere göre daha yüksektir. Yine gelişmiş ülkelere kentleşme oranı yüzde 80’lerde olurken bu oran gelişmekte olan ülkelere yüzde 40 gibi yarıya yakın bir düzeydedir. 15 yaş altı genç nüfus açısından gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelere görece daha yüksek orana sahiptirler. 65 yaş üstü nüfus ise tersine gelişmiş ülkelere artarken, gelişmekte olan ülkelere daha düşüktür.

Demografik veriler, aynı zamanda küreselleşme sürecinin, ülke grupları arasında ne denli önemli farklılıklara yol açtığını, dahası önümüzdeki yıllarda bu farklılıkların iyice büyüyeceğini ortaya koymaktadır. İşgücü piyasası politikaları açısından ise her ülke grubu, hatta her ülke için ayrı strateji ve uygulamalar gerekliliği anlaşılmaktadır.

⁴⁷ Gülten Kutal, “Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Önlemleri”, **Sabahattin Zaim’e Armağan**, İstanbul, 1996, ss. 37-38, 40, 44.

Aşağıdaki tablodan genel hatlarıyla, dünya nüfusunun yaşlanacağı ve gelişmiş ülkelerin genç işgücü talebinin artacağı açığa çıkmaktadır. Yine bu tabloya göre yakın gelecek için gelişmekte olan ülkeler ile gelişmemiş ülkelere gelişmiş ülkelere yasal veya yasal olmayan işgücü göçünün artan biçimde süreceğini söylemek de mümkündür.

Tablo 1: Temel Demografik Göstergeler

	Toplam Nüfus (Milyon)			Yıllık Nüfus Artış Hızı (Yüzde)		Kentsel Nüfus (Yüzde)			15 Yaş Altı Nüfus (Yüzde)		65 Yaş Üstü Nüfus (Yüzde)		TDH (Kadın Başına)	
	1975	2000	2015	1975-2000	2000-2015	1975	2000	2015	2000	2015	2000	2015	1970-1975	1995-2000
Gelişmekte Olan Ülkeler	2.908	4.695	5.773	1.9	1.4	26.1	40.0	48.5	32.7	28.1	5.1	6.4	5.4	3.1
Az Gelişmiş Ülkeler	332	634	907	2.6	2.4	14.6	25.7	34.5	43.1	40.4	3.1	3.4	6.6	5.4
Arap Ülkeleri	126	246	333	2.7	2.0	40.3	52.8	59.0	37.6	32.2	3.7	4.6	6.5	4.1
Doğu Asya ve Pasifik	1.293	1.859	2.108	1.5	0.8	19.7	37.7	50.1	26.9	21.3	6.2	8.4	5.0	2.1
Latin Amerika ve Karayipler	318	513	624	1.9	1.3	61.4	75.4	80.5	31.6	26.3	5.4	7.2	5.1	2.7
Güney Asya	828	1.402	1.762	2.1	1.5	21.4	29.4	35.0	35.1	29.0	4.6	5.7	5.6	3.6
Aşağı Sahra Afrika	303	606	866	2.8	2.4	20.9	33.9	42.7	44.6	42.4	3.0	3.2	6.8	5.8
Merkezi Doğu Avrupa ve CIS	354	397	383	0.5	-0.2	57.7	63.4	64.8	20.8	15.9	11.6	12.9	2.5	1.5
OECD	925	1.129	1.209	0.8	0.5	70.4	76.9	80.4	20.4	17.3	13.0	16.2	2.5	1.8
Yüksek Gelirli OECD Ülkeleri	732	852	898	0.6	0.3	74.9	78.7	81.9	18.3	15.7	14.9	18.5	2.1	1.7
Yüksek Gelirli Ülkeler	747	878	929	0.7	0.4	75.0	79.1	82.3	18.4	15.8	14.7	18.3	2.1	1.7
Orta Gelirli Ülkeler	1.855	2.675	3.037	1.5	0.8	35.0	51.2	60.9	27.4	22.2	6.6	8.5	4.6	2.2
Düşük Gelirli Ülkeler	1.396	2.397	3.096	2.2	1.7	21.8	31.0	38.0	36.9	32.4	4.5	5.2	5.7	4.0
Dünya Ortalaması	4.066	6.057	7.207	1.6	1.2	37.9	47.2	53.7	29.9	25.8	6.9	8.3	4.5	2.8

Kaynak: UNDP, Human Development Report 2002.

Demografik yapıdaki değişimler istihdam politikaları açısından önemli bir rol oynamaktadır. Bunlar, nüfusun yaşlanması, pek çok kadının evinin dışında çalışması, aile kurumunun yapısındaki değişimler, dinlenme zamanlarının uzaması, genel olarak çevre ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi ve bağlı olarak ekolojik gereksinimler, komşuluk ilişkileri, kültür, spor gibi etkinliklere katılmada yeni gelişmeler, turizm, boş zamanın değerlendirilmesi gibi yaratıcılık gerektiren faaliyetler olarak özetlenebilir. Tüm bu değişme ve gelişmeler karşısında merkezi hükümet yanı sıra, mevcut yerel yönetim hizmetleri yetersiz kalmıştır. Bu süreçte "tüketim toplumu" kavramı da sorgulanmaktadır. Tüketim toplumu, yalnızca kar amaçlı süreçlere dayalı olarak kabul edilmekte, temel toplumsal gereksinimlerin ne

ticari firmalarca ne de kamu fonlarının karşılanamadığı ve yaşam kalitesini artıramadığı ileri sürülmektedir⁴⁸. Bu durumda aktif işgücü piyasası politikalarına olan gereksinim, demografik değişim nedeniyle daha da artmaktadır.

Demografik veriler dünyada yoksulluğun da ne denli yaygın olduğuna dikkat çekmektedir. Dünya nüfusunun yüzde 40'ının barındığı 130 ülkede ekonomik büyüme yetersizdir. Ekonomik büyümenin yetersiz olmadığı ABD'de, 1979-1997 dönemi reel GSMH'nin yüzde 38 artması karşısında bir ailenin ortalama geliri yalnızca yüzde 9 artmıştır. 1999'da, 2.8 milyar kişi günde 2 doların altında, 1.2 milyar kişi de yine günde 1 doların altında bir gelir ile yaşamıştır. Dünya nüfusunun yüzde 23'ü en uç yoksulluk sınırı içinde yaşamaktadır⁴⁹. ABD'nde de küçümsenmeyen bir yoksulluk oranı bulunmaktadır (1998'de yüzde 12.7 idi, aynı dönemde işsizlik oranı yüzde 4.6 idi). Bu ülkede yoksulluk oranı, işsizlik oranının yaklaşık üç katıdır. ABD, ekonomi ve istihdam cephesinden iyi sonuçlar alıyor olsa da, bu başarılı sonuç tüm yurttaşlara nezih bir yaşam standardı sağlama amacına yeterli katkıda bulunmamaktadır⁵⁰.

Göçmen işçiler, işgücü piyasasında dezavantajlı konumu oluşturmaktadırlar. İşsizlik oranlarındaki farklılık, işgücü piyasasında göçmen işçilerin dezavantajlı konumunu ortaya koyan göstergelerden biridir. 2000-2001 döneminde OECD ülkelerinde göçmen işçiler arasında işsizlik oranı, yerli işçilerin işsizlik oranının neredeyse 2 katıdır (yerli erkek işsizlik oranı yüzde 5.7, yerli kadın işsizlik oranı yüzde 7.5 iken, yabancı erkek ve yabancı kadın işsizlik oranı, sırasıyla yüzde 10.4 ve yüzde 12.2'dir). ABD, Kanada, Avustralya gibi ülkelerde yerli ve yabancı işsizlik oranları birbirlerine yakın olurken, AB ülkelerinde aradaki fark yerli işçiler aleyhine belirgin biçimde açılmaktadır. Bir başka ifadeyle, AB'nde göçmen işçilerin işsizlik oranları yerli işçilere göre yüksektir. Danimarka, İsviçre ve

⁴⁸ Pierre Hériter, Anne-Marie Grozelier, "Local Community Services at Heart of A New Type of Development", *ETUI Transfer*, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, p. 425.

⁴⁹ UNDP, a.g.e., pp. 17-20.

⁵⁰ Biagi, a.g.e., ss. 46-47.

İngiltere’de erkek göçmen işçiler için bu fark 3 katına çıkmaktadır⁵¹. Göç, toplumsal bir olgu olarak zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Bu zorunluluğun başında istihdam, bir başka ifade ile daha iyi koşullarda iş bulmak gelmektedir. Bugün dünya nüfusunun yüzde 2.9’u oranında 175 milyon kişi göçmen (12 ay ve daha fazla süreyle doğum için ya da vatandaş olarak kendi ülkesinden ayrılan) konumundadır. Bu sayıya, yasa dışı yollar ile göçmen durumunda olanlar da eklenmelidir. Göçmenlerin yüzde 60’ı gelişmiş ülkelerden, yüzde 40’ı az gelişmiş ülkelerden olmaktadır. BM, 1990’da dünya göçmenlerinin yüzde 55’inin gelişmekte olan ülkelere olduğunu tahmin etmiştir. 1998’de Avrupa ülkelerinde 361 milyon olan nüfusun yüzde 5.5’i oranında, 19.9 milyon kişi göçmen durumundadır. 2000 yılında 145.7 milyon olan Avrupa işgücünün, yüzde 5.4’ü, 7.8 milyon kişisi göçmendir. ABD’de 2000 yılında, milyonlarca yasal göçmen yanında, yasa dışı 7-9 milyon nüfus bulunmaktadır⁵².

1990’larda ABD’ye her yıl yasal olarak Meksika’dan 230 bin kişi gelirken, yasa dışı gelen sayısı 300 bin kişidir. Yine Kanada’ya da 30 Haziran 2001’e değin 252 bin göç olmuştur. Gelişmiş ülkeler içinde bu iki ülke, nüfusu en çok artan ülkelerdir. Kanada, nüfusu yeterince artmadığından açık göç politikası izlemekte ve göçmen olarak yetişmiş insan gücü kabul etmektedir. Uzak Doğu’da istihdam olanakları nedeniyle Malezya, Japonya ve Tayland da en yüksek sayıda göç alan ülkelerdir⁵³.

⁵¹ ILO, “**Towards a Fair Deal For Migrant Workers**”, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/icl/92/pdf/rep-vi.pdf>, (15.03.2004).

⁵² Martin L. Philip, **Sustainable Migration Policies in a Globalizing World**, Geneva, International Institute for Labour Studies, 2003, pp. 1-6, OECD, **Trends in International Migration**, Paris, 2000, p. 41, INS, Statistical Yearbook 2001, <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/2000ExecSumm.pdf>, (15.03.2003).

⁵³ Philip, a.g.e., pp. 15-16.

Tablo 2: Küresel Göç (1965-2000)

	Göçmen Sayısı Milyon	Dünya Nüfusu Milyar	Göçmenlerin Dünya Nüfusuna Oranı (%)	Yıllık Değişim Milyon
1965	75	3.3	2.3	
1975	85	4.1	2.1	1
1985	105	4.8	2.2	2
1990	154	5.3	2.9	10
1995	164	5.7	2.8	2
2000	175	6.1	2.9	2

Kaynak: Martin L. Philip, Sustainable Migration Policies in a Globalizing World, Geneva, International Institute for Labour Studies, 2003, p. 4.

Yeni bin yılda da ekonomik ve diğer sebepler ile göç hareketinin süreceği beklenmektedir. Göçmenler, özellikle kırsal kesimden gelenler, 3D “kirli-tehlikeli-zor (dirty, dangerous, diffucult)” işleri kabul ettiklerinden belli bir dönem geniş kabul görmüşlerdir. Ancak bugün özellikle gelişmekte olan ülkelere istenmeyen göçmenler engellenmeye çalışılmaktadır. Bu kez, daha çok belli becerileri olanlara kapılar açılmaktadır.

II. DÜNYADA DEĞİŞEN İSTİHDAM POLİTİKALARI VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

A. İstihdamda Kötüye Gidiş

İstihdam ve işsizlik, gelişmiş olup olmamasına bakılmaksızın tüm dünya ülkelerinin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir. ILO tahminlerine göre 3 milyar civarında olan dünya toplam işgücünün yaklaşık yüzde 30'u (820 milyon kişi) ya işsizdir, ya eksik istihdamdadır ya da ailesini geçindirebilecek yeterli ücreti kazanamamaktadır. 2002'de işsiz sayısı 2001'e göre 20 milyon daha artarak, 180 milyon kişiye ulaşmıştır. Bu rakam, yalnızca kayıtlara geçen ve kimi ülkelerde kentsel yerler açık işsiz sayısını yansıtmaktadır. Kayıt dışı sektör, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kaygı verici boyutlardadır. Çalışmasına karşılık yoksulluktan kurtulamayan veya günde 1 dolar yada daha azı ile geçinmek zorunda kalan kişi sayısı giderek artmakta ve bu sayının 1998 yılındaki 550 milyon düzeyine yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu eğilimin sürmesi, BM Milenyum Kalkınma Hedefleri'nden birini oluşturan 2015

yılına kadar dünyada yoksulluğun yarı yarıya azaltılması hedefini de tehlikeye sokacaktır⁵⁴.

İşsizlik, 2001 ilkbaharında yaşanan ekonomik durgunluk sonrasında daha da artmaya başlamıştır. New York ve Washington'daki 11 Eylül saldırılarının ardından yeni şoklar yaşanmış ve ekonomik gerilemenin etkileri daha da büyümüştür. Bu gerileme nedeniyle, yalnızca ulaşım ve turizm sektöründeki istihdam kaybı 10.5 milyon kişidir. Gelişmiş ülkelerde büyüme hızının düşmesi, gelişmekte olan ülkelerin ihracata yönelik sanayilerinde iş olanaklarının daralmasına neden olmuştur. Giyim gibi emek-yoğun sektörler ve bu sektörlerde ağırlıkta olan kadın işgücü, ekonomik gerilemenin etkisi daha fazla hissetmiştir.

Tablo 3: Bölgelere Göre İşsizlik Oranları (2000-2002, %)

	2000	2001	2002*
Asya ve Pasifik	3.8	4.1	4.2
Doğu Asya	3.2	3.6	4.0
Güney-Doğu Asya	6.0	6.8	6.5
Güney Asya	3.4	3.5	3.4
Sanayileşmiş Ülkeler	6.1	6.4	6.9
Latin Amerika ve Karayipler ¹	9.7	9.6	9.9
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	17.9	18.9	18.0
Alt-Sahra Afrika	13.7	14.4**	14.4
Geçiş Ekonomileri	13.5	12.6	13.5

Kaynak: ILO, Global Employment Trends, Geneva, January 2003. * Tahmin, ** 1 Açık kentsel işsizlik.

2002 yılında, dünya geneli işsizlikten en fazla etkilenen bölgeler, Latin Amerika ve Karayipler olmuştur. Bu bölgelerde işsizlik oranı yüzde 10 düzeyine yaklaşmıştır Yatırımcılar arasında zayıflayan güven duygusu, belli bölgelerdeki ülkelerin mali yapılarının ne kadar kırılgan olduğunu ortaya koymuştur. Güvenin zayıflamasını izleyen krizlerde birçok insan işsiz kalmıştır. Arjantin'de işsizlik, 2002'de yüzde 22'ye fırlamıştır. Bu durum komşu ülkelerde de olumsuz etki yaratmıştır⁵⁵.

2000 yılından sonra açık işsizlik oranlarındaki en hızlı artış gelişmekte olan ülkelerde görülmekle birlikte, gelişmiş ülkelerin çoğunda da işsiz sayısı artmıştır.

⁵⁴ ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, January 2003, pp. 2-5.

⁵⁵ A.e., p. 13.

Gelişmiş ülkelerde istihdam artışı İtalya ve Yeni Zelanda dışında 2000 ve 2002 yıllarında azalmıştır. Gelişmiş ülkelerde işsizlik, 2000 yılında yüzde 6.1'den, 2002'de yüzde 6.9'a yükselmiştir. AB ülkelerinde 2000 yılında yüzde 7.8, 2001'de yüzde 7.4 olan işsizlik oranı 2002'de az oranda artarak yüzde 7.6 düzeyine çıkmıştır. Kuzey Amerika'da, ABD'de 2001 yılında yüzde 4.8 olan işsizlik oranı 2002'de yüzde 5.6'ya yükselirken, Kanada'da 2000 ve 2001 işsizlik oranları sırasıyla yüzde 7.2 ve 7.6 olarak gerçekleşmiştir⁵⁶.

Bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı sektörlerdeki gerilemenin etkileri, en fazla Asya ülkelerinde yaşanmıştır. Bu bölgelerden sanayileşmiş ülkelere yapılan ihracat bir miktar azalmıştır. 1997-1998 mali krizinden çıkmaya hazırlanan Güneydoğu Asya ülkelerinde, 2000 yılında yüzde 6 olan işsizlik oranı, 2001'de 6.8'e yükselmiştir. 2002 yılı tahmini ise yüzde 6.5'tir.

Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da son 2 yıllık dönemde genel ekonomik durumda çarpıcı bir gerileme yaşanmıştır. Anılan bölgede 2000 yılında yüzde 6 olarak gerçekleşen GSYİH artışı, 2001 yılında yüzde 1.5'e düşmüştür. Suriye, Cezayir, Bahreyn ve Fas gibi bazı ülkelerde özellikle gençler arasında işsizlik yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Körfez ülkeleri, göçmen işçiler yerine kendi vatandaşlarının istihdam edilmesine yönelik politikalara ağırlık verdiklerinden bu bölgelere işçi sağlayan ülkelerin işsizlik sorununda bir artış yaşanmıştır.

Geçiş ülkelerinde 2000 yılından bu yana dünyanın diğer ülkelerinde görülmedik biçimde GSMH artmaktadır. Ancak bu artışlar istihdamı artırmaya ve işsizliği önlemeye aynı oranda yansımamıştır. Ekonomisi büyümekle birlikte Macaristan, Bulgaristan, Beyaz Rusya, Letonya ve Litvanya'da 1995-2000 döneminde işsizlik gerilemiştir. Rusya Federasyonu'nda ise, ekonomik durgunluğa rağmen işsizlik ancak yüzde 1 artmıştır. Arnavutluk, Hırvatistan, Romanya, Slovenya ve Kazakistan'da ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranları azalmamıştır.

⁵⁶ A.e., p. 99.

Tacikistan, Özbekistan, Azerbaycan ve Kırgızistan'da yıllık işgücü artış oranları diğer ülkelere göre yüksektir⁵⁷.

Geçiş sürecindeki ekonomilerde işsizlik oranı, 2000 yılında yüzde 13.5 iken, 2001'de yüzde 12.6'ya gerilemiş, ancak 2002'de yeniden yüzde 13.5 seviyesine yükselmiştir. Bunun nedeni, işletmelerin emek yoğun teknolojileri süreç içinde tasfiye ederek ve fazla işçileri istihdam etmeyi sürdürme uygulamasına son vererek rekabet gücünü artırma çabalarıdır. AB üyelik süreçlerini tamamlayan ülkelerde işsizlik oranları AB ülkelerine göre oldukça yüksek düzeylerde. Bu ülkelerde 2002 yılında, ortalama yüzde 15'in biraz altında olan işsizlik oranı, yüzde 6.9 olan 15 AB üyesi ülke ortalamasından hayli yüksektir. Bu ülkeler arasında 2002 itibarıyla en yüksek işsizlik oranı yüzde 20.2 ile Polonya'ya ait olup, ardından yüzde 18.7 ile Slovakya, yüzde 18.3 ile Bulgaristan, yüzde 13.4 ile Litvanya, yüzde 13.2 ile Letonya gelmektedir⁵⁸.

Ekonomik krizlerin istihdama etkileri açısından 20 milyon yeni işsiz yaratan ve tüm dünya için önemli sonuçlar ortaya koyan Asya Krizi, altı çizilmesi gereken niteliktedir. Bu krizden çıkarılacak iki önemli ders vardır. Birincisi, işgücü piyasası, üretimden çok daha olumsuz etkilenmiştir ve iyileşmesi de daha yavaş olmuştur. İyileşmenin başladığı 1999'da işsizlik oranları ise halen yüksektir (Endonezya'da yüzde 6.4, Malezya'da yüzde 3.4, Güney Kore'de yüzde 6.3, Filipinlerde 9.7 ve Tayland'da yüzde 4.2 idi). İkincisi, kriz nedeniyle işgücünde yaşanan şok sonrası başta kalifiye olmayan enformel sektör işçileri ve gençlerde tüm ülkeleri kapsayan biçimde iç ve dış göç artmıştır. Özellikle Malezya'da dışarıdan, Tayland'da içerden, Endonezya ve Güney Kore'de kadınlar dahil, hanehalkı reislerinde yaşanan göç dikkat çekicidir. Krizden en çok etkilenebilecek grupların karakteristikleri ve tercihleri belirlenerek ilgili politikalar oluşturulmadığı için

⁵⁷ A.e., p. 89.

⁵⁸ EC, **Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects**, Employment and Social Affairs, Belgium, 2003, p. 35.

hanehalkı reislerinin işsizliği gerçeği bu kriz ile çarpıcı biçimde ortaya çıkmıştır⁵⁹.

B. Uluslararası Kuruluşların Gündemlerinde İstihdamın Artan Önemi

Yüksek oranlı işsizliğin ve çalışanlar arasında yaygın bir yoksulluğun birlikte var olması, evrensel istihdam ve işsizlik sorunlarının en önemli göstergesidir. Bu durum, ILO, OECD başta olmak üzere Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşları kaygılandırmakta ve bu kuruluşların istihdam yaratılmasına çeşitli politika ve projeler geliştirilmesi konusunda işbirliği yaparak daha aktif olmalarını gerektirmektedir.

İstihdamdaki kayıt dışılık doğal olarak işin kalitesini gündeme getirmektedir. Kaldı ki, günümüzde istihdam yaratılmasına yalnızca bir istatistik olarak bakılmamaktadır. Yaratılan işin uluslararası temel çalışma standartlarına uygun olup olmadığı, en az istihdam yaratılması kadar önem taşımaktadır. Kayıt dışı sektörde işin verimliliğinin ve kalitesinin düşük olması, sosyal korumanın da geri oluşunun bir göstergesidir. Araştırmalar, çalışma koşullarının iyileştirilmesinin, aynı zamanda yüksek verimliliğe ve yüksek rekabete yol açtığını ortaya koymaktadır⁶⁰.

Konu ILO tarafından ele alınarak “insan onuruna yaraşır bir iş” anlamına gelen “düzgün iş (decent work)” kavramı geliştirilmiştir. 1995’te düzenlenen Sosyal Gelişme İçin Dünya Zirvesi’nde, yoksulluk ve toplumsal dışlanmaya karşı istihdamın büyük bir önem taşıdığı dile getirilmiştir. 2000 yılında yapılan ILO 24. Genel Kurul Özel Oturumu’nda istihdam üzerine uluslararası bir stratejinin oluşturulması kabul edilmiş ve 2015 yılına değin geliştirilmek üzere hedefler ortaya konmuştur. ILO’nun üçlü yapısı içinde yürütülen bu çalışmalarda istihdam, ekonomik ve sosyal politikaların merkezine yerleştirilmiş ve bu hedeflere ulaşmak için özellikle çalışan

⁵⁹ Lim Teck Ghee, “Youth Employment in The Asia-Pacific Region: Prospects and Challenges”, UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulmuş tebliğ 15-16 January 2003, p. 2.

⁶⁰ UN, Background Paper..., p. 7.

yoksulların verimliliğinin artırılması köşe taşı olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede oluşturulan ILO İstihdam Stratejisi'nin 7 temel ilkesi aşağıda sıralanmaktadır:

1. İnsan onuruna yaraşır işi, “düzgün iş” kavramını geliştirmek,
2. Girişimciliği ve özel sektörü geliştirmek,
3. Bilgi ve becerileri geliştirerek istihdam edilebilirliği artırmak,
4. Geleceği sosyal ve çevre açısından daha sürdürülebilir kılmak,
5. Çalışan yoksullar için insan onuruna yaraşır iş ve verimli istihdam oluşturmak,
6. İşgücü piyasasında ayrımcılığa son vermek,
7. İstihdamı geliştirmek için yeni makro ekonomik çerçeve oluşturmak.

Bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için “küresel birliktelik” benimsenmiş ve bu yönde çeşitli uluslararası kuruluşların ortak çaba göstermesi kabul edilmiştir⁶¹.

ILO Küresel İstihdam Gündeminin 10 çekirdek ögesi şunlardır:

- Verimli istihdam ve gelişmekte olan ülkelerin pazarlarda yer alabilmesi için ticaret ve yatırımları geliştirmek,
- Daha yüksek verimlilik, iş yaratma ve yaşam standartlarını geliştirmek için teknolojik değişimleri hızlandırmak,
- Sürdürülebilir geçinme için sürdürülebilir büyümeyi sağlamak,
- Büyüme ve istihdam için makro ekonomik politikalara yönelik politika entegrasyonu için bir çağrıda bulunmak,
- Girişimcilik yolu ile insan onuruna yaraşır çalışmayı geliştirmek,
- Bilgi ve beceride ilerleme ile istihdam edilebilirliği geliştirmek,
- İstihdam, değişim güvencesi, eşitlik ve yoksulluğu azaltmak için aktif işgücü piyasası politikaları oluşturmak,
- Üretken bir faktör olarak sosyal korumaya ağırlık vermek,
- İş güvencesi ve sağlığı için güvence ve verimlilik arasında sinerji yaratmak,
- Yoksulluğu azaltmak ve büyüme için üretken istihdam oluşturmak⁶².

⁶¹ ILO, “Employment Forum Background Information: The Seven of the Global Employment Pillars”, <http://www.ilo.org/public/english/chinaforum/globala.htm>, (05.03.2004).

⁶² Peter Auer, “The European Employment Strategy: A Model for a Global Employment Strategy?” ILO tarafından düzenlenen “Labour Market Policies in the European Union” konulu seminere sunulan tebliğ, 19-20 Şubat 2004, Paris, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/semparis.pdf>, (05.03.2004).

OECD'nin bir çalışmasında, ürün ve işgücü piyasalarının karşılıklı etkileşimlerine yönelik tespitler, istihdam stratejileri açısından önemli bir değerlendirme boyutudur. Çalışmada, işgücü piyasası ile ürün piyasaları arasındaki karşılıklı etkileşime dikkat çekilerek, her iki piyasanın gelişmesi için rekabetin kısıtlanmaması gereği vurgulanmaktadır. Ürün piyasası rekabetinin, işgücü piyasası üzerinde önemli bir faktörü olarak kabul edildiği bu çalışmaya göre, rekabeti kısıtlayan ürün piyasası düzenlemeleri, işgücü piyasası performansını doğrudan etkilemektedir. Nitekim, rekabet potansiyelini olumsuz etkileyen koruma veya fiyat rekabetini kısıtlama gibi rekabet karşıtı düzenlemeler, OECD ülkelerinde, tarım dışı istihdam üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur. Diğer yanda ise ürün piyasalarında yapılan reformlar, son 20 yılda OECD ülkelerinde istihdamın artmasında önemli bir rol oynamıştır. Daha zayıf ürün piyasası rekabeti veya rekabeti engelleyen kısıtlamaların bulunması imalat sanayinde ücretler arasında önemli farklılıklar getirmektedir. Ancak imalat sanayi dışındaki kamu ağırlıklı sanayi sektörlerinde piyasası düzenlemeleri için böylesi bir etkileşim yoktur. İstihdamı koruma mevzuatı ve toplu iş sözleşmeleri gibi endüstri ilişkileri rejimi, özel sektörde yeniden yapılanma faaliyetlerini önemli ölçüde etkilemektedir. Merkezi endüstriyel ilişkiler sisteminin olmadığı ülkelerde sıkı istihdam koruma politikaları, Ar-Ge çalışmalarını da olumsuz etkilemektedir⁶³. Tüm bu nedenlerle şu konular üzerinde durulması önerilmektedir:

- Ürün piyasaları ve istihdam politikaları üzerine birbirini tamamlayan reform düzenlemeleri yapma gereği ortaya çıkmaktadır. Özellikle rekabet gücü olan pazarlarda rekabeti engelleyen bariyerler kaldırılmalıdır.
- Ürün piyasasını düzenleyen bir reformunun yapılması, işgücü piyasası politika ve programlarında da uyarlamalar gerektirebilir. Ürün piyasalarında rekabetin artırılması kısa dönem için örneğin, yoğun işten çıkarmalara neden olabilecektir. Bu durumda ya yeniden istihdamları için aktif politika veya işsiz kalanlara gelir sağlamak gibi pasif politikalar birlikte benimsenecektir.
- Ürün ve işgücü piyasaları arasında karmaşık bir etkileşim olduğundan, bu etkileşimin istismar edilmemesine dikkat edilmelidir. Bu etkileşim sonucu daha sıkı bir istihdam güvencesi mevzuatına yönelinebilir. İstihdam güvencesi ise, belli sektörlerde

⁶³ OECD, **Employment Outlook**, Paris, July 2002, pp. 245, 248-249, 283-284.

ücret pazarlığını, iş organizasyonunu ve kullanılan teknolojinin yapısına bağlı Ar-Ge'yi kolaylaştırıcı veya zorlaştırıcı olabilir⁶⁴.

C. AB'nin İstihdam Stratejisi

1. Strateji'nin Gelişimi ve İşleyişi

İstihdama ilişkin yapılanmalar ve işsizlik, bir bütün olarak AB'nin öncelikli sorunlarından biri olmuştur. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yeni istihdam olanaklarının yaratılmaması, sosyal koruma sistemlerinde baskıya yol açan, yoksulluk ve toplumsal dışlanmayı da artıran uzun dönemli işsizliğin azaltılmasındaki başarısızlık, genç işsizlik oranının düşürülememesi, istihdamda kadın erkek eşitsizliğinin büyümesi ve hizmet sektörü alanı başta olmak üzere yaşanan yüksek vasıflı işgücü yetersizliği gibi nedenlerle Birlik gündeminin merkezine istihdam ve işsizlik üzerine ortak önlemlerin acilen alınması oturmuştur⁶⁵.

Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) olarak adlandırılan bu stratejiye giden yolda ilk adım 1993 yılında Delors'un "Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam" isimli "Beyaz Kitap (White Paper)"ı kabul edilmektedir. Kitap, istihdam alanında koordineli bir Avrupa politikası için ideolojik, politik ve analitik bir temel olarak kabul görmektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu, çok geçmeden bu kitabın içeriğine uygun olarak 1994 yılı Aralık ayında Essen'de işsizlikle mücadelede çeşitli öncelikler ortaya koymuştur. "Essen Stratejisi" olarak bilinen bu öncelikler, Üye Devletleri bağlamamakta ve politik dilek niteliğini taşımakla birlikte, Avrupa Konseyi'nin Madrid (1995), Floransa (1996) ve Dublin (1996) toplantılarında kabul edilmiştir⁶⁶.

AİS'nin şekillenmesinde en önemli tarihler, Haziran 1997'de yapılan Amsterdam Zirvesi ile istihdam konusunun Birliğin temel sorunlarından biri olarak Roma Antlaşması'na dahil edilmesi, sürecin işleyişinin 1997 Lüksemburg Olağanüstü Zirvesi'nde belirlenmesi ve Mart 2000 Lizbon Zirvesi ile 2010 yılına yönelik hedeflerin

⁶⁴ A.e., pp. 283-284.

⁶⁵ İKV, *İstihdamı Teşvik Önlemleri, Sosyal Dışlanma ile Mücadele*, İstanbul, Temmuz 2004, s. 9.

⁶⁶ ÇSGB, *Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması*, Ankara, ÇSGB Yayın No: 117, 2004, s. 37, 39.

tespit edilmesidir. Avrupa Konseyi'nin diğerk önemli zirveleri; Cardiff (Haziran 1998), Köln (Haziran 1999), Stockholm (Ekim 2000) ve Barcelona'dır (Mart 2002).

Amsterdam Antlaşması ile Üye Devletler, istihdamın ortak sorunları olduğunu, piyasaların uyumunun daha da artırılması, işgücünün yaşam boyu eğitim perspektifi içerisinde daha iyi eğitilmesi, verimlilik ile ilgili anahtar faktörlerin ele alınması ve özellikle bilginin giderek daha fazla ön plana çıkmasıyla ekonomide meydana gelen değişikliklere cevap verecek işgücü ve çalışma piyasası yaratılması gerektiğini kabul etmişlerdir. Büyüme ve istihdamın bir bütün olarak alındığı bu Antlaşma'da Üye Devletlerin, dengeli ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme bağlamında, yüksek istihdam düzeyine ulaşmak üzere koordineli bir strateji uygulamaları öngörülmüştür⁶⁷.

20-21 Kasım 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde AİS'nin geliştirildiğı görölmektedir. Zirve'de, Devlet ve Hükümet Başkanları, istihdam politikaları koordinasyonunun işbirliği ve yakınsama süreciyle gerçekleşeceğı konusunda mutabık kalmışlar ve bu sürecin ana hedefini, istihdamın sürekli olarak önemli ölçüde artırılması, işsizlikle ve özellikle uzun dönemli işsizlikle etkin bir biçimde mücadele edilmesi olarak belirlemişlerdir. İlk "İstihdam Yönlendirici İlkeleri"nin kabul edildiğı Lüksemburg Zirvesi'nde, Üye Devletlerin istihdam stratejisine uyması için izlemesi gereken süreçler belirlenmiştir. Buna göre, AİS; "İstihdam Yönlendirici İlkeleri (Employment Guidelines, EG)", "Ulusal Eylem Planları (National Action Plan, NAP)", Ortak İstihdam Raporu (Joint Employment Report, JER)" (ve ilave olarak "Tavsiyeler (Recommendations)" olmak üzere 3 temel belge üzerine oturtulmuştur. Zirve kararları, "Açık Koordinasyon Yöntemi (Open Method of Coordination, OMC)" olarak adlandırılan yeni bir çalışma biçimi için de model oluşturmıştır⁶⁸.

Avrupa Komisyonu'nca her yıl üye ülkeler için hazırlanan ve Konsey tarafından kabul edilen İstihdam Yönlendirici İlkeleri ile, AB düzeyinde hem nicel, hem

⁶⁷ EC, Communication Taking Stock of Five Years the European Employment Strategy COM(2002), 416, 17 July 2002, Brussels, pp. 5-6.

⁶⁸ EC, **EU Employment and Social Policy 1999-2001: Job Cohesion Productivity**, Belgium, Employment and Social Affairs, 2003, p. 6.

de nitel hedefler ortaya konulmakta ve bu hedeflerin ulusal düzeyde tanımlanması teşvik edilmektedir. Ulusal politikaların bu hedefleri karşılaması ve politikaları oluşturmak üzere bir stratejik uyarılama yapılması amaçlanmaktadır. Ulusal Eylem Planları, ülkelerin yıllık yönlendirici ilkelere dayanarak uygulamayı planladıkları ya da uygulamakta oldukları önlemleri kapsamaktadır. Üye ülkeler, AİS ve özellikle AİS'nin orta vadeli hedefleri ile uyumlu Ulusal Eylem Planlarını geliştirirken ulusal örf ve adetleri ve uygulamaları ile uyumlu önlem ve araçları benimsemekte serbesttirler. Ulusal Eylem Planları, Avrupa Konseyi tarafından yıllık olarak değerlendirilmekte ve kaydedilen ilerlemeler veya eksiklikler Ortak İstihdam Raporlarında sunulmaktadır. Bu raporlarda, gelecek yıla ilişkin yeni konular da belirlenebilmektedir. Hatta, Konsey, Komisyon'un teklifi ile, ülkeye tavsiyelerde de bulunabilmektedir. Konsey'de yapılan yıllık değerlendirmeler sonunda, istihdam politikalarındaki tüm gelişmelerden doğrudan Başbakanlar sorumlu tutulmaktadır. Bu yıllık izleme ve gözetim mekanizması, seçmenleri nezdinde başarısız görünmek istemeyen üye ülkelerin, istihdamda AB hedeflerine ulaşmak için önemli oranda çaba göstermelerine neden olmaktadır⁶⁹.

1998 yılı İstihdam Yönlendirici İlkeleri çerçevesinde üye ülkelerin gerçekleştirdikleri faaliyetler ilk olarak 15-16 Haziran 1998 tarihli Cardiff Zirvesi'nde ele alınmıştır. Bu Zirve'de gençler, kadınlar ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere, aktif nüfusun istihdam edilebilirliğinin artırılması, yaşam boyu öğrenim yeteneğinin geliştirilmesi, KOBİ'ler için iş olanaklarının iyileştirilmesi ve mevcut işe bağlı olmanın aksine işin geliştirilmesi konularında üye ülkelerin ciddi anlamda çaba gösterdikleri kaydedilmiştir. 1999 yılı İstihdam Yönlendirici İlkeleri'nin çerçevesinin çizildiği Cardiff Zirvesi'nde, mali sistem reformu, etnik azınlıklar, özürlüler ve işgücü piyasasında elverişsiz durumda bulunan diğer gruplara yönelik ayrımcılıkla mücadele edilmesi, hizmet sektöründe istihdam yaratma potansiyelinin geliştirilmesi ve esneklik doğrultusunda mevcut yasal çerçevenin gözden geçirilmesi gibi hedefler edinilmiştir⁷⁰.

11-12 Aralık 1998 tarihinde Viyana'da yapılan İstihdam Zirve toplantısında, 1999 yılı istihdam politikasının, bir önceki deneyimlerden yararlanarak büyüme ve

⁶⁹ İKV, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası**, İstanbul, İKV Yayın No: 12, Aralık 2003, s. 14.

⁷⁰ İKV, "Cardiff Zirvesi", **İKV Bülteni**, 16-30 Haziran 1998, ss. 1-2.

istikrara yönelik makro ekonomik politikalar ile rekabet gücünü teşvik edici ekonomik reformun yansira, mevcut ve yeni işletmelerde istihdam edilebilirlik, uyum sağlanabilirlik, eşit olanaklar ve istihdam yaratmada yeni gelişmelerin sağlanması doğrultusunda ilkeleri de kapsayacak şekilde geniş bir yaklaşım içinde ele alınması kararlaştırılmıştır. Birliğin genişleme stratejisi açısından istihdamın kritik önemde değerlendirildiği Viyana Zirvesi'nde, Lüksemburg Süreci'nin güçlendirilmesi ve başarısı açısından; Konsey, Komisyon, Parlamento, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve sosyal taraflar arasında etkin diyaloga özel bir vurgu yapılmıştır. Zirve'de, büyüme, istihdam ve rekabet gücünün teşvik edilmesinde alt yapı yatırımları ile ulaşım, telekomünikasyon ve enformasyon alanlarında yenilikçi projelerin hızlandırılması üzerinde de durulmuştur⁷¹.

3-4 Haziran 1999 tarihli Köln Zirvesi'nde, Devlet ve Hükümet Başkanları kapsamlı bir Avrupa İstihdam Paketi üzerinde anlaşmışlardır. Bu Zirve'de, Ekonomik ve Parasal Birlik ile AİS'nin sağladığı olanaklardan yararlanılması ve sosyal taraflara büyüme ve istihdamı artıracak tüm makro ekonomik politikaları destekleme çağrısı yapılmıştır. AİS'ne yeni bir ivme kazandıran Avrupa İstihdam Paketi ile, çeşitli politika alanlarında görevli organlar (örneğin, Komisyon, Konsey, Avrupa Merkez Bankası, sosyal taraflar, Emek ve Sosyal İşler Konseyi, Ekonomik ve Mali Politika Bakanları (ECOFIN) arasında, enflasyonsuz ortamda istihdam yaratmayı amaçlayan makro-ekonomik diyalog kurumsallaştırılmıştır. AİS'nin saç ayağından biri olarak kabul edilen bu gelişme, "Köln Süreci" olarak bilinmektedir⁷². 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de yapılan ve Türkiye'nin üye adaylık sürecinin de tescil edildiği Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Konseyi, Birlik içinde ekonomik kalkınmanın hız kazandığını belirterek, yatırım olanaklarının arttığını, enflasyonun düştüğünü, kamu maliyesinin düzeldiğini, iş olanaklarının yaratıldığını ve işsizliğin, halen istenmeyen düzeylerde olmasına rağmen düşüş eğilimine geçtiğini açıklamıştır. Bu toplantıda, rekabet, istihdam ve sosyal bütünleşmeyi güçlendirecek biçimde yeni teknolojilerin geniş çapta kullanımı

⁷¹ İKV, "Viyana Zirvesi", **İKV Bülteni**, 15-31 Aralık 1998, ss. 1-2.

⁷² Toker Dereli, Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Politikaları, Emek Piyasalarının Düzenlenmesi ve Türkiye'nin Durumu, Basılmamış Çalışma İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi, 2002, s. 23, İKV, "Köln Zirvesi", **İKV Bülteni**, 1-15 Haziran 1999, ss. 1-2.

ve bilgi toplumunun gelişmesinin desteklenmesi ile sosyal tarafların istihdam politikalarının oluşturulmasında aktif rol oynamaları gereğine dikkat çekilmiştir⁷³.

23-24 Mart 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi, sosyal politika alanında önemli taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli bir vizyonun ortaya konulduğu bir platform olması açısından özel önem taşımaktadır. 2010 yılına kadar, daha çok istihdam ve toplumsal uzlaşmayla, dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en rekabetçi ve en dinamik bilgi ekonomisi olma hedefinin saptandığı Lizbon Zirvesi'nde, bilgi ekonomisine ve bilgi toplumuna geçiş için gerekli hazırlıkların yapılması, rekabet gücü için gerekli olan ekonomik reformların gerçekleştirilmesi, insan kaynaklarına yatırım yapılarak ve ayrımcılıkla mücadele edilerek Avrupa Sosyal Modeli'nin modernize edilmesi ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için uygun makro-ekonomik politikaların uygulanmasına yönelik bir alt strateji benimsenmiştir. Bu alt strateji kapsamında, 2010 yılına kadar AB'nde istihdam oranının toplamda yüzde 70, kadınlarda yüzde 60'a, yaşlı (55-64 yaş grubu) istihdam oranının yüzde 50'in üzerine çıkarılması biçiminde somut hedefler edinilmiştir. Bu istihdam hedeflerine ulaşılabilmesi için Birliğin yıllık ortalama yüzde 3 oranında büyümesinin yeterli olduğu vurgulanmıştır. Zirve'de, stratejinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için tüm seviyelerde Açık Koordinasyon Yöntemi kabul edilmiş ve Avrupa Konseyi'nin her yıl toplanarak kaydedilen gelişmeleri değerlendirmek suretiyle bu sistemi desteklemesine karar verilmiştir. Avrupa Sosyal Şartı ile şekillenen Avrupa Sosyal Modeli'nin farklı bir refah devleti anlayışı içinde insan kaynaklarına yatırım yapılarak modernleşmesinin öngörüldüğü Lizbon Zirvesi'nde, AB'nde yoksulluk düzeyinin altında ve toplumda dışlanma halinde yaşayan insanların tolere edilemez yüksekliğe ulaşması nedeniyle bu özel konunun istihdam hedefleri ile birlikte ele alınması kararlaştırılmış ve yoksulluğun en temel çözümünün istihdam yaratılması olduğu üzerinde birleşilmiştir⁷⁴.

AB Konseyi'nin 19-20 Haziran 2000 tarihlerinde Portekiz, Santa Maria De Feira'da yapılan Zirve Toplantısı'nda ise, Lizbon'dan hareketle, bilgiye dayalı ekonominin geçiş hazırlıkları ile Avrupa Sosyal Modeli'nin çağdaş bir yapıya

⁷³ İKV, "Helsinki Zirvesi", İKV Bülteni, 16-31 Aralık 1999, s. 4.

⁷⁴ EC, Communication Taking..., p. 6, EC, EU Employment and Social..., p. 8; EC, **Report of the High-Level Group on the Future of Social Policy in Enlarged European Union**, Employment and Social Affairs, Belgium, 2004, pp. 23-26.

kavuşturulması hedefi tartışılmıştır. Yoksulluk ve toplumsal dışlanma ile sosyal güvenlik sistemlerinin iyileştirilmesi amacıyla üye ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak üzere bir Sosyal Koruma Komitesi'nin oluşumu üzerinde durulan bu toplantıda, AB Kurucu Antlaşmalarına, yakın bir gelecekte sosyal haklar ve şirket haklarını bir arada ele alan, geniş kapsamlı bir temel haklar tanımlamasının eklenmesi kararlaştırılmıştır⁷⁵.

Aralık ayındaki Nice Avrupa Konseyi Toplantısında ise, sosyal politika alanında kalitenin yükseltilmesi konusuna ağırlık verilmiştir. Komisyon'un Haziran 2000 Sosyal Politika Gündemi ve Nice Avrupa Konseyi'nin sağladığı siyasi ortam, 2005 yılına kadar olan dönemde, AB için sosyal alanda alınması gereken önlemler açısından bir yol haritası oluşturmuştur⁷⁶. Mart 2001'de toplanan Stockholm Zirvesi'nde bir adım daha atılarak 2005 yılına kadar orta vadede ulaşılacak ara hedefler belirlenmiştir. Buna göre, 2005 yılında istihdam oranının toplamda yüzde 67, kadınlarda yüzde 57'ye, yaşlı istihdam oranı da yüzde 50'ye çıkarılacaktır.

Barselona Zirvesi'nde (Mart 2002) ise, tam istihdamın AB'nin hedefi olduğu kabul edilerek genişleyen AB'nde Lizbon stratejik hedeflerinin güçlendirilmesi benimsenmiştir. Bu Zirve'de daha çok ve daha iyi işlerle tam istihdam için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi bir kez daha vurgulanmış, uygulamaların daha iyi izlenmesi, değişik programlar arasındaki bütünlük ve tamamlayıcılığın iyileştirilmesi, tüm tarafların sahipliğinin sağlanması, şeffaflık ve anlaşılabilirliğin artırılması için koordinasyonun güçlendirilmesine de karar verilmiştir⁷⁷.

Sonuç olarak, Amsterdam Antlaşması'na eklenen istihdam başlığı ile ortaya çıkan, Lüksemburg Zirvesi'nde formüle edilen ve Lizbon'da olgunlaştırılan AİS, ekonomi politikaları ile sosyal politikaların buluşturulması prensibine dayanmaktadır. Günün gelişme ve gereksinimlerine duyarlı olmanın bir felsefe olarak kabul edildiği AİS'nin en önemli yanı, üye ülkelerin kendi koşullarına göre

⁷⁵ İKV, "Santa Maria De Zirvesi", **İKV Bülteni**, 16-30 Haziran 2000, s. 4.

⁷⁶ EC, Communication Taking..., p. 6, İKV, Avrupa Birliği'nin ..., s. 6.

⁷⁷ EC, Communication Taking..., p. 6-7, İKV, "Barcelona Zirvesi", **İKV Bülteni**, 16-31 Mart 2002, s. 1.

istihdam yaratılması yönünde gösterdikleri kararlılık ve çabadır. Yine istihdam sorununun kurumsal olarak ele alınarak, çözüm girişimlerinin farklı toplumsal kesimlerle etkin bir işbirliği halinde yürütülmesi, uygulamanın çok taraflı olarak izlenmesi ve denetim altına alınmasıdır.

İstihdam ve işsizlik sorunundan derinlemesine etkilenen AB’nde, Amsterdam Antlaşması ile formüle edilen prosedür çerçevesinde, Maastricht sürecine benzer bağlayıcı kurallar ile örülen AİS ve uygulamadaki gelişmeler, AB üyeliğine hazırlanan ve ekonomik ve sosyal kurumlarını yeniden biçimlendirme durumunda olan ülkeler için de yol göstericidir.

Nitekim, Avrupa Komisyonu 1999 yılında aday ülkelerle istihdam konusunda işbirliği ve uyumlaştırma sürecini başlatmıştır. Bu sürecin amacı, aday ülkeleri belirli kademelerden geçirmek ve bu kademeler boyunca strateji ve politika oluşturmalarını sağlamak ve bu süreci izlemektir. Her aday ülke için ortak bir çerçeve öngörülmüştür. Temel amaç, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam stratejisi ve politikalarını AİS ile uyumlu olarak oluşturmaları, geliştirmeleri ve böylelikle Antlaşma’nın istihdam başlığını tam olarak uygulayabilecek konuma gelmeleridir⁷⁸.

AİS’nin uygulanmasında, üye ülkeler ve aday ülkeler ülkeler aynı kriterlere tabidirler. Aday ülkelere ortak politikaların gerçekleştirilmesinde bir ayrıcalık tanınmamaktadır. Aday ülkelerin, üye ülkeler gibi, belirlenen prosedüre uymaları gerekmektedir. Komisyon, aday ülkelere AİS ile uyumlu ulusal istihdam stratejilerini ve gerekli kurumsal yapılarını oluşturmaları için mali yardımda da bulunabilmektedir.

⁷⁸ ÇSGB, a.g.e, s. 47.

2. İstihdam Yönlendirici İlkeleri ve 10 Yeni Hedef

AB sosyal politikalarında yeni bir aşamayı temsil eden AIS ile, üye ülkelerde İstihdamı Yönlendirici İlkeler esas alınarak, Ulusal Eylem Planlarının hazırlanması ve izlenmesi yükümlülüğü hayata geçirilmektedir. Stratejik sürecin temel araçlarından birini oluşturan ve günün koşullarına göre revize edilen İstihdamı Yönlendirici İlkeleri, dört temel eksene oturtulmuştur; istihdam edilebilirliğin artırılması, girişimciliğin teşvik edilmesi, çalışanların ve işletmelerin değişen piyasa koşullarına uyumunun sağlanması ile özellikle kadınlar ve etnik azınlıklara yönelik ayrımcılığa karşı fırsat eşitliğinin yaratılması⁷⁹.

Bu çerçevede ilk eylem planları ile durum raporları, 1998 yılı içinde sunulmuştur. İstihdam edilebilirliğin artırılması ilkesi çerçevesinde mesleki yaşama giriş olanaklarının, uzun süreli işsizlerin, gençlerin ve engellilerin, mesleki eğitim ile mesleki yaşama girişlerinin kolaylaştırılması, işsizlere eğitim olanağı sunulması ve sosyal taraflar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi yer almıştır. Çalışanların ve işletmelerin uyum kapasitelerinin geliştirilmesi konusunda iş organizasyonunun modernleştirilmesi, esnek çalışma modellerinin uygulanabilmesi için sosyal taraflar arasında diyalog ve uzlaşma sağlanması, insan kaynaklarına yatırımın özendirilmesi ve devlet yardımlarının istihdam ve etkin işleyen işgücü piyasalarının yaratılması yönünde kullanılması planlanmıştır. Girişimciliği teşvik açısından ise, idari formalitelerin basitleştirilerek işletmelerin kurulması ve yürütülmesini kolaylaştırılması risk sermaye piyasalarını geliştirilmesi, KOBİ'lerin finansman gereksinimlerinin desteklenmesi ve bu amaçlı mekanizmaların oluşturulması ve vergi sisteminin istihdam açısından elverişli hale getirilmesi kararlaştırılmıştır. Üye ülkelere gerekirse toplam vergi yükünün yanı sıra, özellikle düşük vasıflı ve düşük ücretli istihdam ile ücret dışı istihdam maliyetlerinin istihdamı arttıracak şekilde aşamalı olarak azaltılması için hedeflerin saptanması da öngörülmüştür. Ancak bu

⁷⁹ EC, EU Employment and Social..., s. 6.

hedeflerin kamu maliyesine ve sosyal güvenlik sisteminin mali dengesine zarar vermeyecek şekilde belirlenmesi gereğine dikkat çekilmiştir⁸⁰.

AİS'nin ilk 5 yılı sonunda (Barcelona Zirvesi sonrası) “tam ölçekli bir etki değerlendirmesi” yapılmış ve bu çerçevede, Avrupa Komisyonu, Birliğin genişlemesini, nüfusun yaşlanmasını ve hızlı ekonomik değişimi dikkate alarak, Nisan 2003'te yeni İstihdam Yönlendirici İlkeleri ve Tavsiye önerilerini sunmuştur. Komisyonda önerilen ve Konsey tarafından Haziran 2003'te kabul edilen bu ilkeler, tüm öncelikleri (Lizbon ve Stockholm önceliklerini de) içine alacak biçimde 3 tamamlayıcı unsur getirmiştir; tam istihdamın sağlanması, bilgi temelli ekonomide AB'nin rekabet edebilirliğinin artırılması için işte kalite ve verimliliğinin yükseltilmesi, sosyal uyumun güçlendirilmesi ve kapsamı geniş işgücü piyasalarının geliştirilmesi⁸¹.

Yukarıda belirlenen amaçların gerçekleştirebilmesi için İstihdam Yönlendirici İlkelerinin içeriği, formatı ve zaman boyutu 4 açıdan takviye edilmiştir. Bunlar sırasıyla;

- İstihdamın verimliliğini artıran istihdam zaman çizelgelerinin de gösterdiği şekilde, ekonomik politika koordinasyonu ile daha sıkı bağlantı kurulması,
- Stratejinin daha net ve kolay anlaşılmasını sağlayacak geniş perspektifle sınırlı sayıda yönlendirici ilke kabul edilmesi,
- Giderek sonuca ağırlık vermeyi sağlayan orta vadeli perspektifin benimsenmesi,
- Sosyal tarafların, yerel makamların ve diğer ilgililerin güçlendirilmiş katılımının sağlanması⁸².

Avrupa Komisyonu tarafından teklif edilen ve Konsey tarafından 2003-2006 dönemi için kabul edilen 10 yeni hedef şunlardır:

- İşsizler ve işgücü piyasası dışındakiler için aktif politikalar uygulanması,
- Girişimciliğin ve yeni iş yaratmanın teşvik edilmesi,
- İşgücü piyasasına adaptasyon, mobilite ve uyum yeteneğinin artırılması,

⁸⁰ Şeyma İpek Köstekli, “Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi”, **İSO Dergisi**, S: 416, Kasım 2000, ss. 40-41.

⁸¹ EC, Employment in Europe..., p. 18.

⁸² Hansjörg Kresthemer, “Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Üye ve Üyeliği Kesinleşen Ülkelerle Türkiye'ye Etkileri”, **TİSK İşveren Dergisi**, Ekim 2003, s. 10.

- Beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenimin gelişiminin teşvik edilmesi,
- İşgücü arzının artırılması ve aktif yaşlanmanın teşvik edilmesi,
- Kadın erkek eşitliğinin sağlanması,
- İşgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun artırılması, ayrımcılıkla mücadele edilmesi,
- İşin cazibesini artırmak için teşvikler yoluyla istihdamın daha kazançlı hale getirilmesi,
- Kayıt dışı ve düzensiz istihdamın kayıt içine çekilmesi,
- Bölgesel istihdam farklılıklarının azaltılması⁸³.

10 yeni hedefte, İstihdam Yönlendirici İlkelerindeki 4 temel eksen, daha önceki yıllarda olduğu gibi hemen göze çarpmamaktadır. Yeni hedeflerin en önemli özelliği, genişletilmiş Birlik kapsamında daha etkili bir izlemeye, denetime ve yönetişime olanak sağlanması amacıyla sonuç odaklı, istihdamla doğrudan ilgili ve Lizbon hedeflerine ulaşmak üzere ölçülebilir olmasıdır. Hedeflerin bu yeni bakış açısıyla hazırlanması sırasında altı çizilen önemli bir husus, istihdam ilkeleri ile ekonomi ilkelerinin birbiriyle takvim olarak da uyumlu olmaları gereğidir. İstihdam ilkeleri benimsenirken, şeffaflık, etkinlik, tekrarcı olmama amaçlanmış, uyumluluk, bütünsellik ve tutarlılık esas alınmıştır. Bundan sonra İstihdam Yönlendirici İlkeleri, İstihdama İlişkin Tavsiyeler ve Ekonomik Politika İlkeleri ile birlikte bir paket olarak düşünülmektedir⁸⁴.

⁸³ CD (Council Decision), “On Guidelines for the Employment Policies of the Member States”, http://www.europa.eu.int/com/employment_social/employment_strategy/prop_2003/al_en.pdf, (20.02.2004), EC, Employment in Europe..., p. 18.

⁸⁴ Kresthemer, a.g.m., s. 11.

3. Açık Koordinasyon Yöntemi ve Alt Uygulamaları

AİS'nin uygulanmasındaki metodoloji, stratejinin içeriği kadar önemlidir. Lüksemburg Zirvesi'nde ortaya konulan, Lizbon ve Faria toplantılarında geliştirilen AKY'nin amacı, istihdam politikalarının doğrudan müdahaleler ile düzenlenmesi yerine, ulusal politikaların bizzat kendileri tarafından ve en uygun biçimde oluşturulabilmesi için en iyi deneyimlerin geliştirilmesi ve en iyi deneyimlerin karşılıklı değişiminin sağlanmasına yönelik bir öğrenme süreci organizasyonudur⁸⁵. AKY ile, 1997'den bu yana yürütülmekte olan AİS çerçevesinde elde edilen deneyimlerin yaygınlaştırılması ve koordineli makro ekonomik süreçlerin gerçekleştirilmesi yönünde varılan sonuçlar, AKY adı altında genelleştirilmiştir. Amaç, AİS ile ekonomik ve sosyal politikaların eşgüdümünün sağlanması, bunun da ötesinde tamamlayıcı nitelikte Avrupa işbirliğinin yoğunlaştırmasıdır. AKY, aynı zamanda gücün AB ve üye ülkeler arasında yeni bir dağılım yolu olarak da değerlendirilmektedir. Çünkü AKY ile yönetim, oldukça geniş ve farklı birimler arasında paylaşılmaktadır⁸⁶.

Avrupa Konseyi, üye ülkelerin kendi politikalarını geliştirmelerine yardımcı olacak biçimde AKY'nin karakteristiklerini şöyle tanımlamıştır;

- Kısa, orta ve uzun dönemler için Birliğin hedeflerinin ilkesel olarak tespit edilmesi,
- Uygun nicel ve nitel göstergelerin oluşturulması, dünyanın en iyi örnekleri ile karşılaştırılarak farklı üye ülke ve sektörlerin gereksinimlerinin belirlenmesi,
- Somut sonuçlara dayalı, ülke ve yöresel farklılıkların da dikkate alınarak özel hedef ve önlemlerin oluşturulması ve bunların Avrupa ilkeleri olarak benimsenip yaygınlaştırılması-, Periyodik olarak gözlemlerin değerlendirilmesi ve karşılıklı öğrenme süreçleri ile yapılanların eşleştirilerek değerlendirilmesi⁸⁷.

⁸⁵ Allan Larsson, "The New Open Method of Co-Ordination -a Sustainable Way Between a Fragmented Europe and a European Supra State?-", Uppsala University, 4 March 2002, pp. 12-17.

⁸⁶ Kertsin Jacobsson, Herman Schmid, "The European Employment Strategy at the Crossroads: Contribution to the Evaluation", **Five Years' Experienced of the Luxembourg Employment Strategy**, Ed. By David Foden and Lars Magnusson, ETUI, Brussels, 2003, pp. 114-115.

⁸⁷ Erwin Seyfried, "Improving Governance Mechanisms In The Context Of Local Employment Development", "European Forum on Local Development and Employment" konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, 16-17 Mayıs 2003, p. 6, <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22.12.2003).

AKY, doğrudan mevcut yönetim yapılarında değişiklikler gerektirdiği gibi, iyi yönetim süreçlerinin geliştirilmesini de öngörmektedir. Bu metodun uygulanması, geleneksel politik hedef ve süreçlerin, hem Avrupa geneli, hem ulusal ve hem de yerel düzeyde karşılıklı ilişkilerle gelişmesine yol açmıştır. Bu yöntemle ortak hedeflerin oluşturulması, sonuçların elde edilmesi, üye ülkelerin ne tür önlemler alacaklarını serbestçe seçmesi, sorumluluklarını yerine getirmeleri ve istihdam politika ilkelerinin uyumlaştırılması açısından Avrupa düzeyinde eşitlikçi bir eşgüdüm sağlanması hedeflenmiştir.

AKY'nin bu yeni düzenleyici tarzı, Birliğin geleneksel metodunun tersine, kuralların zorunlu olmayan karakterine, açıklık ve esnekliğine, merkezi olmayan yapısına ve aktörlerin çoğulculuğuna dayanmaktadır. AİS içinde en gelişmiş alan da AKY olmaktadır. AKY, AB'nin genişleme sürecinde özellikle AB ayrıcalıklarının olmadığı durumlarda veya oy çokluğu mu yoksa oy birliği mi geçerli olsun gibi uyuşmazlığın düğümlendiği konularda yeni bir aşamayı temsil etmektedir. AB gündemi genişlerken, AKY, AB entegrasyonunu daha da geliştirmekte ve derinleştirmektedir⁸⁸. Hatta, AB bütünleşmesinin yolunun da bu yöntemden geçeceği üzerinde birleşilmektedir.

Bir yönetim aracı olarak AKY, 8 temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar; uyum sağlayabilirlik, esneklik, çoklu düzeyde bütünleşme, katılımcılık, ilkesel olarak çaba gösterme, bilgi paylaşımı, eylem-işbirliği-öğrenme ile işleyiş olarak sıralanmaktadır. AKY, geniş ve etkin bir diyalogu gerektirmektedir. AKY'nin işleyiş ilkeleri olan açıklık ve sorumluluk içinde, kurumlar pratik olarak ulaşılabilir hedeflere yöneltilmekte, yıllık raporlama sistemi getirilmekte, ilgili mevzuat oluşturulmakta ve ortaya çıkan gereksinimler üzerine tavsiyeler geliştirilmektedir. Teorik yönünün oldukça iyi hazırlanmış olmasına rağmen AKY'nin ulusal farklılıklar arasında ne denli birleştirici denge sağlayabildiği tartışma konusudur. Ancak yine de, geliştirilmesi kaydı ile elde olan en iyi alternatif olarak

⁸⁸ Janine Goetschy, "The European Employment Strategy and The Open Method of Coordination: Lessons and Perspectives, **ETUI Transfer**, Vol: 9, No: 2, Summer 2003, pp 281-301.

değerlendirilmektedir. AKY-AİS gelişme potansiyeli şu ana başlıklar altında görülmektedir⁸⁹:

- İstihdam rejimlerine adem-i merkeziyetçi bir yapı kazandırma gereksinimi,
- Ulusal Eylem Planlarının, ulusal parlamentolarca da kabul edilmesi,
- Avrupa Sosyal Fonu'nun daha etkin kullanımı,
- Sendikaların harekete geçirilmesi,
- İstihdam stratejilerinin eşgüdümünde yerelden Avrupa düzeyine bir akış sağlanması.

AKY, politikaların oluşturulması ve ilerlemelerin değerlendirilmesini sağlamak üzere araçları, daha doğru ifadeyle bazı alt uygulamaları da içermektedir. Burada iki alt uygulama ortaya çıkmaktadır; "Benchmarking" ve "Emsal İnceleme Programı (Peer Review Programme-PRP)" Benchmarking, "karşılaştırılabilir veya değerlendirilebilir şeylere bir standart veya referans noktası koyulması" olarak tanımlanmıştır⁹⁰. Avrupa'nın yarışmacı performansını ileriye doğru taşımak ve sürekli gelişimini sağlamak için bir araç olarak 1996'da geliştirilmeye başlanan benchmarking, Lizbon Zirvesi'nde karmaşık ve çok yönlü AKY'nin alt bir uygulaması durumuna getirilmiş ve Birlik literatürüne yerleştirilmiştir. Benchmarking belli kurumların performanslarını ne denli yerine getirebildikleri, tüm faaliyetleri ölçümleyen bir inisiyatif olarak pek çok konuda ortaya çıkmaktadır. AB kurumlarında tabandan tavana benchmarking uygulanmaktadır⁹¹.

AİS ile üzerinde uzlaşılan hedeflere varılmadığında Komisyon tarafından üye ülkelere kesin araçlar, bağlayıcı yaptırımlar ya da cezalar uygulanmamakla beraber, ülkeler arasında motive edici yarış fiilen gerçekleşmektedir. Belirlenen hedeflere ne denli ulaşıldığı göstergelere göre değerlendirilmekte, performansta ne denli ilerlendiğinin ölçülmesi ve öngörülen politikaların ne denli gerçekleştirildiği, yeterli ve etkin yönetimi temel alan benchmarking ile yapılmaktadır.

⁸⁹ Jacobsson, Schmid, a.g.m. pp. 125-134.

⁹⁰ J. Pearsall, **The Concise Oxford Dictionary**, 10 th edn, Oxford, Oxford University Pres, 1999, p. 125.

⁹¹ Caroline De La Porte, Philippe Pocher, "Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in The EU", **Journal of European Social Policy**, SAGE Publications, Vol: 11/4, 2001, pp. 296-301.

Ulusal işgücü piyasalarının performansına ilişkin Emsal İnceleme Programı, “en iyi ulusal uygulamaların” (national best practices) saptanması ve yaygınlaştırılması açısından önemlidir. 1999’dan bu yana uygulanmakta olan bu program, derecelendirme değil, gözden geçirme ve değerlendirme sistemidir. İstihdam politikalarında en başarılı ülke uygulamaları ya da deneyimlerinin yaygınlaştırılması amacına yönelik bu alt uygulama, aynı zamanda bir deneyim alışverişi ve karşılıklı öğrenme sürecidir. Eşleştirilerek yapılan bu karşılaştırmalar iyi örnekler kadar, geri örneklerin de ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının karşılaştırmalı değerlendirmeleri, konuya sahiplik açısından da önemli bir rol oynamaktadır. Peer Review katılımcıları, üye ülkelerin hükümet temsilcileri, bağımsız işgücü piyasası uzmanları ve Avrupa Komisyonu temsilcileri olup, programın hedefleri şunlardır:

- En iyi ulusal işgücü piyasası uygulamalarının saptanması, değerlendirilmesi ve yaygınlaştırılması,
- En iyi ulusal işgücü piyasası uygulamalarının diğer ülkelere transferinin en iyi nasıl yapılabileceğinin belirlenmesi,
- AİS’nin ilke ve hedeflerinin yerine getirilmesinin izlenmesi,
- En iyi ulusal uygulamaların seçimi ve izlenmesi amacıyla kriterlerin geliştirilmesi ve en iyi uygulamalar listesinin oluşturulması.

Üye ülkeler ve sosyal ortaklar arasındaki en iyi ulusal uygulamalar, Ortak İstihdam Raporu ve Ulusal Eylem Planlarından izlenebilmektedir⁹².

4. Avrupa Sosyal Fonu’nun Rolü

AİS’nin uygulanmasında önemli mekanizmalardan biri, Avrupa Sosyal Fonu’dur (ASF). İnsan kaynaklarının ve istihdamın geliştirilmesine yönelik programlara mali destek sağlayan ASF’nin önemi, AİS’nin uygulanmasında ve belirlenen stratejik hedeflerin gerçekleştirilmesinde, temel mali araç olarak kullanılmasından kaynaklanmaktadır. ASF, tüm Yapısal Fonlara ayrılan kaynağın yaklaşık yüzde 13.2’sini

⁹² EC, “Key Principles and Aims the Peer Review Programme”, <http://www.peerreview-employment.org/en/principles.html>, 19.02.2004.

bu amaçla kullanmıştır. Bir diğer gelişme de, son yıllarda AB'ne aday Doğu Avrupa ülkelerinin ASF'den önemli paylar almayı başarmış olmalarıdır⁹³.

ASF, özellikle istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik programlara Birlik düzeyinde mali destekte bulunmaktadır. Bu çerçevede, kişilerin uygun yeteneklere kavuşturulmasını, sosyal iletişim becerilerinin geliştirilmesini ve işgücü piyasasına uyumlarının kolaylaştırılmasını hedefleyen projelere öncelik tanımaktadır. ASF, istihdamı desteklemekle birlikte, Avrupa'nın geri kalmış bölgeleri için girişimciliği de teşvik etmektedir. Bu kapsamda, geri kalmış bölgelerin rekabet gücünü ve refah seviyesini artırmak için bu bölgelere yapılan iç ve dış yatırımları desteklemektedir. Destek verilen programları uygulayan başlıca kuruluşlar; ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler, eğitim kurumları, gönüllü kuruluşlar ve sendikalar, iş konseyleri, sanayi kuruluşları ve şirketler gibi sosyal ortaklardır. ASF, aynı zamanda, işgücü piyasalarındaki eşitsizlikleri ve ayrımcılığı ortadan kaldırmayı hedefleyen EQUAL (Dengeli Toplum İnisiyatifi) Programı'nın da mali kaynağını oluşturmaktadır⁹⁴.

AB Komisyonu, AİS ile ASF'nin bütünleştirilmesi gereğini savunmakta, ASF'nin 2000-2006 döneminde Ulusal Eylem Planları ile eşgüdümünün sağlanmasını savunmaktadır. Ancak ASF ile istihdam strateji ve politikalarının bütünleştirilmesi, hedeflendiği gibi sağlanamayacak gözükmektedir. ASF'nin kendi programı, amaçları ve hedefleri bulunmakta ve ancak AİS ile bütünleşme yönünde organizasyonlara henüz yeteri kadar gitmemektedir. ASF, kendi çalışmalarını gerçekleştirirken, işgücü piyasası politikalarından uzak durmayı tercih eder gözükmektedir⁹⁵.

AB'nin içinde bulunduğu bütçe güçlükleri dikkate alındığında, ilk bakışta büyük görünen ASF'den istihdam politikaları için ayrılacak payların sınırlı kalacağı, bu bakımdan yapısal fonlara fazla ümit bağlanmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak AB'ne yeni giren Doğu Avrupa ülkelerinin, AB'ne uyum

⁹³ Toker Dereli, a.g.e., s. 5.

⁹⁴ İKV, Avrupa Birliği'nin..., s. 14.

⁹⁵ Jacobsson, Schmid, a.g.m. pp. 130-131.

sürecinde Birlik çalışma normlarına uyum çabalarına nazaran AİS'ne öncelik vererek ASF'den önemli yardımlar almış oldukları da gözden kaçırılmamalıdır⁹⁶.

5. Uygulama ve Karşılaşılan Sorunlar

AİS, her şeyden önce AB'nde yeni istihdam olanaklarının yaratılması sürecini başlatmıştır. Sosyal tarafların her düzeyde katılımını getirmiştir. Ekonomi ve istihdam politikaların uyumu için hükümetler ve sosyal tarafların birlikte çalışmak zorunluluğunu ön plana çıkarmıştır. İstihdamın, hükümetler tarafından öncelikli bir konu olarak ele alınmasını sağlamış ve üye ülkelerin bu konuda AB'ne karşı sorumluluk taşımaları gereğini ortaya koymuştur.

AİS, AB'nin bütünleşmesi ve genişlemesi açısından da merkezi önemdedir. Bu noktada işsizliğe karşı çabaların başarısı için yapısal reformlar zorunlu görülmektedir. Dolayısıyla, aday ülkeler açısından ciddi yükümlülükler söz konusudur. Kaldı ki, AB'nin önündeki sorun sadece işsizlikle mücadele olmayıp, aynı zamanda hem iş sayısının, hem de kalitenin birlikte yükseltilmesi hedeflenmektedir. AİS'nin Ekonomik ve Parasal Birlik hedefine paralel bir proje olduğu ve stratejinin temel ilkelerinin de Ekonomik ve Parasal Birlik kriterlerine benzer şekilde oluşturulduğu söylenebilir.

Ulusal Eylem Planlarının kalitesindeki yükseliş ve eylem planlarının oluşturulması ve uygulanmasında sosyal tarafların rolü, kilit önemdedir. Bununla birlikte, sosyal tarafların katkı ve katılımının daha da artırılması gerekmektedir. Tarafların katılmayacakları kararların uygulanabilirliği risklidir.

İşverenleri Avrupa düzeyinde temsil eden başlıca örgüt olan UNICE, ilk olarak sosyal politikaların ve işgücü piyasasına ilişkin konuların esas itibariyle ulusal düzeyde hükümetler ve sosyal taraflarca ele alınmasında ısrar etmiştir. Ancak kabul gören yaklaşımın bunun aksi olması üzerine, UNICE, İstihdam Yönlendirici İlkeleri

⁹⁶ Dereli, a.g.e., s. 8.

ve Ulusal Eylem Planlarını etkilemeye çalışmıştır. İşçileri temsil eden ETUC ise, başlangıçtan itibaren kesin olarak AİS’ni destekleyen bir tavır sergilemiş ve “İstihdam” başlığının Amsterdam Antlaşması’na eklenmesini teşvik etmiştir. Böylece, sosyal tarafların Avrupa düzeyindeki tepe örgütleri arasındaki temel görüşler, işgücü piyasalarında daha çok koruma ile esneklik ve kuralılaştırma ikileminde ulusal düzeyde mevcut olan görüş farklılıklarını yansıtmaya devam etmiştir⁹⁷.

AİS’ne yönelik olarak UNICE’nin üzerinde durduğu bazı konular aşağıda sıralanmaktadır:

- AİS, öncelikler temelinde ve etkinlikle uygulanmalıdır. İstihdam Yönlendirici İlkeleri zaman içerisinde karmaşık hale gelmiş ve anlaşılabilirliği zorlaşmıştır. Özellikle Eylem Planları öncelikler konusunda netleştirilmelidir.

- AİS’nin uygulanmasında daha çok işgücü arzına ağırlık verilmesi şeklinde bir eğilim görülmekte, talep cephesine (yeni işlerin yaratılmasına) yeterince önem verilmemektedir. Bu dengesizlik giderilmelidir. Stratejinin başarısı için, stratejinin en zayıf yanı olan “girişimcilik” ayağı yeniden düzenlenmelidir. Girişimcilik ve istihdam desteklenmelidir. Vergi ve yardım sistemlerinin harekete geçirilmesi sırasında hükümetler insanları iş bulmaya teşvik ederken, şirketleri de iş yaratmaya özendirilmelidir. İşgücü maliyeti üzerindeki vergi ve yasal yükler hafifletilmelidir.

- Stratejik yaklaşım, mevcut bürokrasiyi daha da artırmaktadır. Prosedürlerin çoğunda işveren isteksiz davranmaktadır. Göç gibi hayati bir konunun istihdam stratejileri içinde yer alması, çok önemli bir eksiklik. Ayrıca işten erken ayrılmayı caydırıcı önlemlerin alınması gerekmektedir. Kamu emeklilik sistemlerindeki reformların yetersizliği gelecek için ayrı bir sorun oluşturmaktadır. Aktif yaşlılık desteklenmelidir. Enflasyonist olmayan sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için işgücü piyasası dahil tüm piyasalarda gerekli yapısal reformlar hızlandırılmalıdır.

- Sosyal taraflar, stratejilerin yerine getirilmesinde eleştirilmektedir. Avrupa sosyal tarafları, eylem planlarını kendi sorumlulukları olarak görmemektedirler.

⁹⁷ A.e., s. 20.

Sosyal taraflar gerekli düzeyde sorumluluk almalıdırlar. Sosyal taraflarca yapılacak girişimlerin daha açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir⁹⁸.

ETUC ise şu 3 konu üzerinde odaklanmıştır:

- Lüksemburg ile başlayan süreç sosyal taraflar üzerinde ayrı bir hareketlilik oluşturmuştur. Ancak bürokratikleşme artmış, Ulusal Eylem Planlarındaki yatay ve dikey farklılıklar giderilememiş, yaşam boyu öğrenim ile istihdam arasındaki bağ çok iyi kurulamamıştır .

- UNICE, iş organizasyonu konusunu AB düzeyinde görüşmede isteksiz davranmaktadır. Çalışma saatlerinin kısaltılması konusunda daha fazla girişimde bulunma olanağı mevcut iken, hükümetler ve işverenler bu konuda istekli değildir.

- Ekonomi ile istihdam arasında güçlü bir bağ kurulmaya çalışılırken ağırlık istihdama değil, ekonomiye verilmektedir. Lüksemburg sürecindeki denge biraz geri plana itilmiş durumdadır. AİS'nin toplumsal dışlanma ile mücadele konusunda yapacağı katkı daha iyi belirlenmelidir⁹⁹.

AİS'nin bugüne kadar olan uygulaması işgücü piyasasına ilişkin genel göstergeler açısından değerlendirildiğinde, elverişsiz ekonomik koşullara karşın, olumlu bir gelişme sergilemektedir. 2002 yılında AB'nde istihdam artışı yüzde 64.3 (2010 hedefi yüzde 70) ile son 1992-2002 döneminin en yüksek artışıdır. Yüzde 3.3 oranındaki GSYİH büyümesi ve yüzde 1.6 oranındaki işgücü verimliliği artışı yanı sıra, yaklaşık 3 milyon işçi için yeni iş yaratılmış ve, işsizlik oranı yüzde 7.7'ye düşmüştür. 2002 yılı itibariyle kadın istihdam oranı yüzde 55.6 olup (2010 hedefi yüzde 60), yaşlı (55-64 yaş grubu) istihdam oranı yüzde 40.1'dir (2010 hedefi yüzde 50) (Avrupa Komisyonu). Aynı zamanda, Avrupa işgücü piyasalarındaki yapısal

⁹⁸ Willfried Beirnaert, "The Luxembourg Process": How Does It Work and How can We make It Work better?", Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen "-Five Years After Luxembourg and Two Years After Lisbon: Making the European Employment Strategy" konulu seminere sunulan tebliğ, Maastricht, 25-26 Mart 2002, pp. 1-3.

⁹⁹ David Foden, "The Luxembourg Process": How Does It Work and How can We make It Work better?", Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen "-Five Years After Luxembourg and Two Years After Lisbon: Making the European Employment Strategy" konulu seminere sunulan tebliğ, Maastricht, 25-26 Mart 2002, pp. 1-2.

reformların sonuçları, özellikle istihdam yoğun büyümenin artması, ileri teknoloji ve bilgi yoğun sektörlerde daha çok iş yaratılması ve kadınların işgücü piyasasına daha güçlü katılımları şeklinde ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu genel tablo içinde bazı AB ülkelerinde AİS doğrultusunda başarılı istihdam politikalarının oluşturulduğu vurgulanmalıdır. Ancak, başarısızlıklar da söz konusudur. İlk olarak, 2002 yılında yüzde 15.1 olan genç işsizlik oranı çok yüksektir, kadınların dezavantajlı konumu sürmektedir, azınlıklar ve göçmenler gibi spesifik bazı gruplar bir bütün olarak nüfusun yararlandığı olumlu gelişmelerden çok daha az etkilenmiştir, yaşlıların istihdam oranının düşüklüğü gibi önemli yapısal zayıflıklar devam etmektedir. Yaşlı işçilerin aktif işgücü piyasasında tutulmaları sağlanamamıştır. Firmalar ve işçiler ellerinden geleni yaparak yaşlı işçilerin mevcut işlerini, isteklerine bağlı olarak sürdürmelerini sağlamak durumundadırlar. Eğitim, üretim organizasyon sistemlerinde değişim ve esnek çalışma süreleri bu yönde önemli araçlar olmaktadır. Danimarka'daki insan kaynaklarını geliştirme ve işsizlikle mücadele amacıyla geliştirilen "iş nöbetleşmesi - job rotation" buna iyi bir örnektir.

İkinci olarak, eşit fırsatların sağlanması açısından kadınların istihdamdaki paylarını artırmaları, genç ve daha iyi eğitilmiş grubun farklılığı azaltmaları açık bir eğilim olarak kendini göstermiştir. Kadınların işgücü piyasasına katılımlarında heterojenlik artmaktadır. Yine part-time ve tam gün çalışma katılım payları da değişim içindedir. Bütün bu gelişme ve değişimlerde ailelerin tercihleri de rol oynamaktadır. Örneğin çocuklara bakım kolaylıkları artarken, çalışma sürelerinde esneklik artmıştır. İş-nöbetleşmesi yöntemi ebeveyn iznini de kapsarken, esnekliği artırabilmekte ve geçici işten uzaklaşma, çalışanı işinden koparmamaktadır. Oysa geçici işten uzaklaşma, birkaç yıl öncesine kadar kadınlar açısından çok önemli bir sorundu. Geçici olarak işten uzaklaşan kadınların, çalışma yaşamına geri dönebilmeleri için mutlaka eğitim görmeleri gerekiyordu. Eğitim gören kadınların da ancak yarısı yeniden işe girebiliyordu. Eşit olanakların sağlanması politikaları açısından Danimarka diğer ülkelere iyi bir örnek oluşturmaktadır. İşin kalitesi açısından bakıldığında ise, bazı işlerin çalışma koşullarında gelişme görülmekle

birlikte, bazılarında da kötüleşme yaşanmaktadır. Bu durum, yapılan işin içeriği açısından işgücü piyasasında ikili yapının sürmekte olduğunu göstermektedir.

AİS'nin “Küresel İstihdam Stratejisi” olabileceği ve bu yönde zaten ILO tarafında da başlatılan bir çalışmanın varlığı, ILO istihdam uzmanı Peter Auer tarafından dile getirilmiştir. Auer'e göre, AİS'nin 10 yeni hedefi ile ILO Küresel İstihdam Gündeminin 10 ana ilkesi karşılaştırıldığında, AİS'nin 10 ilkesinin 7'sinin küresel ilkeler ile aynı ya da uyumlu olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, AİS küresel bir istihdam stratejisi modeli oluşturabilecek niteliktedir¹⁰⁰.

D. Dünya Uygulamalarında Boyutlar

Son yıllarda tüm dünya ülkeleri işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması için çeşitli önlem ve politikalar geliştirmiş ve uygulamışlardır. Söz konusu önlem ve politikalar bazen benzerlikler göstermekte, bazen de ülke şartlarına göre farklı açılımları içermektedir. Bu bölümde dünyada işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar ve uygulamalar, ülkelerin gelişmişlik seviyeleri baz alınarak incelenmektedir.

Ülkelerin işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılmasına yönelik uygulamalarının etkinliği, her ülkenin kendine has özellikleri ışığında ve genel konjonktürü de kapsayan geniş bir perspektif dahilinde, bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Bir ülkede başarılı olan bir uygulamanın, aynı koşulları sağlamamış bir başka ülkede aynı başarıyı yakalamasını beklemek doğru olmaz. Bununla beraber, Türkiye ile yakınlık sergileyen ülkelerin izlediği bazı temel politikalar, Türkiye'nin bu konuda atacağı adımlar açısından yol gösterir niteliktedir. Benzer ülkelerin haricinde, Türkiye ile aynı coğrafya içinde bulunmayan, farklı sosyo-ekonomik özellikler sergileyen, ancak istihdam alanında değişik uygulamaları ve başarılarıyla öne çıkan diğer ülkelerin incelenmesi, Türkiye koşullarında uyarlanabilecek yöntem ve uygulamaların tespiti açısından yararlı olabilecektir.

¹⁰⁰ Auer, a.g.t.

1. Gelişmiş Ülkeler

a. Genel Olarak

Gelişmiş ülkeler, başlıca üç noktada gelişmekte olan ülkelere ayrılmaktadırlar. Birincisi, gelişmiş ülkelerde hükümetler ekonomiye daha az müdahalede bulunmaktadır. Bu tutumda, kaynakların dağılımında bir araç olarak pazar güçlerine güvenilmekte ve sonuçta pazar daha etkili olmaktadır. Serbest piyasaya bağlılık, belli sayıda sektör ve faaliyetler dışında yapısal değişime müdahale etmemeyi gerekli kılmaktadır. Yine hükümetin müdahalesi olmaksızın işçi ve işverenin pazarlığı ile ve istihdam ilişkilerinde ve mevzuatta değişimler gerçekleştirilmektedir. İkincisi, gelişmiş ülkelerde, ilkesel olarak istihdam odaklı, verimlilik ve refahı birlikte artırmaya yönelik politikalar giderek yaygınlaşmaktadır. Bu süreç, yüksek ve daha kolay vergilendirilebilen biçimde kaynağın hareketliliğini kolaylaştırmış, hükümete daha geniş bir rol verilmesini kabul edilir kılmış, transfer ve yeniden dağıtımdan yararlanma potansiyeli olanlar açısından geniş bir taban oluşturmuştur. Sonuçta bu yaklaşım, gelişmiş ülkelerde istihdam politikalarının başlıca aracı olmuş, iş arayanlar ile işçi arayanları buluşturması nedeniyle işgücü piyasasının yeterliliğini artırmıştır. Üçüncüsü, gelişmiş ülkelerde hükümetlerin kolayca borçlanabildiği sermaye piyasalarının varlığıdır. Gelişmekte olan ülkeler bunu önemli bir ağırlıkla ve riskli olarak dışarıdan borçlanarak yapmaktadırlar. Sonuçta, gelişmiş ülkelerde istihdam yaratılmasına yönelik politikalarda, makroekonomik politikaların tam kapasite ve talebin en geniş maksimizasyon ile sürdürülmesi, esaslı bir araç niteliğindedir. Bunun başarı ile gerçekleştirilmesi için de enflasyon, ödemeler dengesi ve bu faktörlerin gelecekteki yatırımlara olan etkilerinin iyi hesap edilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan ücretlerin belirlenmesinde olası müdahaleler ve üçlü çerçeve anlaşmaları büyük bir önem taşımaktadır¹⁰¹.

Yukarıda belirtilen farklılıklara rağmen, gelişmiş ülkelerde yüksek işsizlik oranları halen sürmektedir. Hatta son 30 yılda işsizlik oranları gelişmiş ülkelerde ikiye katlanmıştır. Bu durum, doğal olarak sosyal harcamalarda artışa yol açmış ve

¹⁰¹ Richards, a.g.e., pp. 17-18.

ödemelerde kısıntıya gidilmiştir. İşsizlikteki artış karşısında öne çıkan önemli bir konu, iş güvencesi olmuştur. Konuya ilişkin olarak OECD tarafından yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, eğitilmiş işçilerde işini kaybetme riski daha az olurken, eğilmemiş ya da düşük eğitimli kişilerde bu risk çok daha yüksektir. İşinde kalabilme durumu sanayi işyerlerinde daha geniş olurken, otel, lokanta, toptan ve perakende ticaret gibi belli hizmet kollarında daha düşüktür. Yine beyaz yakalı işçilerde iş güvencesi, mavi yakalılara göre daha yüksektir¹⁰².

İstihdam üzerine doğrudan etkili olan ücret, sigorta primleri ve vergi düzeyleri, ayrı politika hedefleridir. Örneğin, AB ülkelerinde ücretler geçen yıllarda düşük düzeyde de olsa artış gösterirken, son 10 yılda ABD'nde duraksamış ve hatta gerilemiştir. Bu arada standart olmayan istihdam biçimleri ile birlikte ABD'nde yoksulluk artmış, kamu ve özel sektörde sağlık ve emeklilik sorunlarının çözümü zorlaşmıştır. Farklı vergi sistemlerine sahip olan AB'nde vergisel düzenlemeler, bazı ülkelerde özellikle sosyal harcamalara kaynak yaratılması suretiyle istihdam sorununun çözümünde öne çıkmıştır. Bu arada AB bütünleşme sürecinde, vergi politikaları nedeniyle rekabette haksızlığı önlemeyi de kapsayan Maastricht kriterleri getirilmiştir. Ancak kamu borçlanma araçlarının vergilendirilmesinde henüz ortak tutum sağlayamama gibi sorunlar bulunmaktadır. Yine farklı vergilendirme ve sigorta prim ödemeleri "sosyal damping"e neden olmakta ve firmaların yer değiştirmesine ve iş kayıplarına yol açmaktadır¹⁰³. ABD'ne göre sosyal harcamaların daha yüksek olduğu Avrupa'da ekonomik büyüme ve istihdam yaratma performansının düşük oluşunda, sosyal harcamaların yüksekliği sorumlu olarak gösterilmektedir. Ancak sosyal harcamalar yalnızca kamu fonundan yapılan harcamalar olmayıp, şirketler, hanehalkı, bizzat bireyler gibi özel harcamalar ile birlikte GSMH'ya oranlanarak hesaplandığında, Avrupa ve ABD arasında sosyal harcamalar arasındaki fark yüzde 3 ile 5'e inmektedir¹⁰⁴.

¹⁰² Sarfati, a.g.e., p. 15.

¹⁰³ A.e., pp. 19-20.

¹⁰⁴ Allan Larsson, "National Strategies for Employment Policy: Responding to the Challenges of the 21st Century", IIRA National Policy Forum, Washington, 17-19 June 1999'dan Sarfati, a.g.e., p. 20.

AB ülkeleri arasında Hollanda, Danimarka, İrlanda ve Avusturya istihdam-ışsızlık sorunlarına çözüm oluşturmada başarılı sonuçlar elde eden ülkeler olarak dikkat çekmektedir. Son yıllarda sosyal yardımlar, sağlık hizmeti ve temel eğitim ile mesleki eğitim gibi hem refah devleti sorumluluklarını terk etmeyen, aynı zamanda istihdam politikalarında başarılı olan bu ülkelerdeki başarının arkasında, sosyal diyalog, uygun ve koordineli makro ekonomik politikalar ve işgücü piyasası politikaları olmak üzere başlıca 3 unsur etkili olmuştur. Konu ülkeler bazında ve uygulanan politikalar açısından birlikte değerlendirildiğinde, dört ülkede de güçlü ve istikrarlı katılımcı yönetim, koordineli makro ekonomik politikalar, kamu sektörünün geleneksel güçlü rolü, bütçede geçici uyarlamalar, ücret ayarlamaları, vergi reformu, işgücü piyasası reformu, işgücü arzını azaltıcı politikalar ortak başarı faktörleri olarak gözükmemektedir. Avusturya, yüksek düzeyde işgücü piyasası esnekliği ile çıraklık eğitimi, İrlanda geniş katılımlı sosyal ortaklık modeli, yabancı doğrudan yatırımları teşvik ve eğitim politikaları, Hollanda ise refah sisteminde reform ve esnek istihdam biçimleri ile öne çıkmaktadır¹⁰⁵.

b. Seçilmiş Ülke Uygulamaları

(1) Eğitim İle İlgili Uygulamalar

Gelişmiş ülkelerde istihdama yönelik eğitim ve öğretim politikaları, işsizlikle mücadele ve istihdamın artırılmasında özel bir önem taşımaktadır. Bu politikalar, oldukça geniş bir çeşitlilikte ve öncelikle gençlerin istihdamları için yapılan kurumsal olan ve olmayan çalışmalar olarak kabul edilmektedir. İstihdam amaçlı eğitim ve öğrenim politikalarında, Almanya, Dual (İkili) Sistem ile örnek bir ülke olarak kabul edilmektedir. Özellikle genç işsizlere yönelik başarılı politikaların oluşturulmasında bu sistem, okuldan işe geçişi sağlamada önemli bir rol oynamaktadır. Ulusal standartta verilen sertifikaların evrensel değere sahip olması, mali kaynaklarının sağlanma biçimi, eğitimlerin işe yönelik ardışık karakteri diğer ülkeler için örnek olabilecek niteliktedir.

¹⁰⁵ Peter Auer, **Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and The Netherlands**, Geneva, International Labour Office, 2000, pp. 36-83.

Almanya'da eğitim sistemi, okul ve işgücü piyasasının önemli ölçüde bütünleştirilmesiyle yüksek düzeyde kurumsallaştırılmıştır. Meslek seçimi, orta öğrenim döneminde başlamaktadır. Öğrenci 11 yaşına geldiğinde yüksek, orta ve düşük olmak üzere 3 ayrı orta öğretim programını seçmek durumundadır. Seçimde ilkokuldaki performans önemli bir paya sahiptir. Düşük orta öğretimde kalanlar doğrudan işgücüne veya mesleki eğitim için Dual Sisteme katılabilirler. Orta programdaki orta öğrenimde bulunanlar ayrıca tam gün mesleki ve teknik okullara, yüksek orta öğrenimde olanlar ise 8 veya 9 yıl sonra üniversiteye gidebilirler. Almanya'da gençlerin çoğunluğu 18 yaşına değin mesleki eğitimi seçmektedirler. Bu kararı veren gençler çalışmaya başlamadan önce, part-time olarak mesleki eğitime katılmak veya bir alanda mesleki eğitim gereklerini yerine getirmek durumundadırlar. Çıraklık eğitimi, okulda teorik eğitim alındıktan sonra firma içinde yapılmaktadır. Düşük ve orta programdaki orta öğretimde olanların başlıca seçimi bu yol olmaktadır. Öğrenciler haftanın bir veya iki günü okulda, kalan günlerini işyerinde geçirmektedirler. Bu yöntemle yapılan eğitimde 300 meslek belirlenmiş olup, eğitimler 2 yıldan 3.5 yıla değin uzamaktadır. İşverenlere, eğitim gördükten sonra meslek edinenleri tutma zorunluluğu getirilmemiş olsa da, 3 aylık staj sonunda bu eğitimi görenler işten çıkartılamamaktadır¹⁰⁶.

İşletmeler yasa gereği eğitim yeri oluşturmak zorunda olmamakla beraber eğitim masraflarının, vergilendirilebilen gelirden düşülmesiyle eğitim yeri açmaya teşvik edilmektedirler. Firmalar ayrıca eğitim nedeniyle ücretlerde indirim yaparak maliyetlerin düşürülmesinden de yararlanmaktadırlar. Bu indirimler ortalama yetişkin işçinin ücretinin üçte biri kadar olmaktadır. Aynı oran İngiltere'de üçte ikidir¹⁰⁷. Almanya'da çıraklık eğitimine katılanların ücretlerinin düşüklüğü, eğitim maliyetlerini büyük ölçüde bizzat kendileri karşılıyor oldukları anlamına gelmektedir. Son yıllarda bazı firmalar çıraklık eğitimlerinin maliyetlerinin artması nedeniyle sorunlar yaşadıklarını bildirmişlerdir. Bu durum karşısında firmaların

¹⁰⁶ O'Higgins, a.g.e., pp. 100-101.

¹⁰⁷ K. Wagner, "Why Does The German Training System Work? The Incentives that Drive the German Apprenticeship System", **Australian Bulletin of Labour**, Victoria, 1995, Vol: 21, pp. 236-255.

kalifiye işçi yetiştirmede başarı grafiği düşerken, çıraklık eğitimi, sanayi ve ticaretten, maliyetlerin daha düşük olduğu sektörlerle doğru kaymıştır. Bu arada dünya geneli çıraklara olan ilginin azaldığı da Schmit ve Zimmermann tarafından ileri sürülmektedir. Yüksek öğrenime gitmeyen veya çıraklık eğitimini kabul edenler bir yıllık ön mesleki kurslara gitmektedirler. Ancak Dual Sistem düşük eğitim programlarında daha başarılı olmaktadır (1993'te yapılan bir araştırmaya göre meslek okulunu bitirenler ve çıraklık eğitimini tamamlayanlarda işsizlik oranı yüzde 6.3 olurken, öğrenimde bulunmayanlarda yüzde 18.6'dır). Bu arada standart çıraklık eğitimini tamamlamakta güçlük çekenler için daha kısa süreli eğitim de önerilmektedir¹⁰⁸.

Dual Sistem açısından önemle vurgulanması gereken önemli bir konu, sosyal tarafların mesleki eğitimde ortak hareket etmeleri ve uygulamayı paylaşmalarıdır. Program ve içerik, işçi ve işveren tarafından ulusal düzeyde birlikte hazırlanmaktadır. Tarafların bu desteği, sistemin ayakta kalmasının güvencesidir. Bu süreçte İşletme Konseyleri (Works Council) önemli bir işlev yerine getirmektedirler. Ulusal ve uluslararası geçerlilikte verilen sertifikalar, kurumsallaşmış ve meslekler yüksek düzeyde standartlaştırılmıştır. Bu özellik işçilerin iş ve yer değişimini de kolaylaştıran bir faktör durumundadır. Eğitimin maliyeti işletme, hükümet ve eğitim görenler tarafından paylaşıldığından finansman sorunu da yaşanmamaktadır. Maliyetin bu şekilde paylaşımı, sistemin sürdürülebilirliği açısından önde gelen faktördür. Dolayısıyla işverenler düşük bir maliyetle yetişkin işgücüne sahip olabilmektedirler. Sistemin esnek olmaması, gençlerin erken yaşta mesleklerine karar vermek durumunda kalmaları, ekonomideki hızlı değişime ne denli ayak uydurabildiği ve hizmet sektörüne yeterince uyarlanmaması, Dual sistemin zayıf yönleri olarak nitelendirilmektedir. Sonuç olarak, diğer ülkelerde genç işsizlik oranı yetişkinlere göre 2-3 kat yüksek olurken, bu oran Almanya'da, Dual sistemin de yardımı ile belli bir düzeyde tutulabilmektedir. Ancak sorunun çözümü yalnızca genç işsizliğin değil, tüm işsizliğin azaltılması olduğundan, öncelikli koşul, genel olarak ekonominin iyi duruma getirilmesidir¹⁰⁹.

¹⁰⁸ O'Higgins, a.g.e., p. 102.

¹⁰⁹ A.e., pp. 103-105.

İngiltere'de istihdam amaçlı eğitim ve öğrenim politikaları bağlamında, gençlerin ücretli işçi olması yönünde önemli çabalar gösterilmiş olup, iş deneyimi kazandırma ve eğitim programları oluşturma süreci, 1975'li yıllara uzanmaktadır. Bu programlar şöyle sıralanabilir; Work Experience Programme (WEP, 1975-1978), Youth Opportunities Programme (YOP, 1978-1983), Youth Training Scheme (YTS, 1983-1988), Youth Training (YT, 1988-1988), 1995'te başlatılan Modern Apprenticeships (MA, 1995-) ile 1998'de başlatılan ve halen uygulanmakta olan National Traineeships (NT, 1998-)¹¹⁰.

Okuldan ayrılanlara istihdam ve eğitim sağlamak amacıyla oluşturulan, Gençlik Eğitim Projesi (Youth Training Scheme, YTS), kamu tarafından sübvansede edilen ve İstihdam Dairesi tarafından izlenen bir programdı. Bu program ile birlikte okul temelinde meslek kazandırmak amacına yönelik Teknik ve Mesleki Eğitim İnisiyatifi (Technical and Vocational Education Initiative, TVEI) uygulaması da bulunmaktaydı. Ancak her iki girişim farklı olduğundan, hatta aralarında rekabet ettiklerinden daha sonra Welfare-to-Work projesi ile birleştirilmişlerdir¹¹¹.

1983'te uygulamaya sokulan YTS kapsamında, çalışma yaşamına ilk başlayanlara tam gün çalışma sağlayacak zorunlu eğitimler getirilmiştir. 16-17 yaş grubundakiler için yapılan bu uygulama iki esasa dayandırılmıştır: Birincisi, katılımcıların beceri düzeyinin artırılması ve insan sermayesinin zenginleştirilmesi, ikincisi, katılımcıların ücret beklentilerinin düşürülerek ücretlerinden rezervasyon (işe giriş ücretinin düşük tutulması) sağlanması. Programın uygulanması ile başlatılan iş dışı eğitimlerle, özellikle özel sektör için hükümet destekli iş deneyimi ve katılımcıların düşük ücretle çalıştıkları bir dönem başlatılmıştır. Sonuç olarak katılımcılar, diğer çalışanlara göre daha düşük ücretle de olsa iş bulma olanaklarını artırmışlardır. Ancak daha sonra iş bulduklarında, ortalamaya göre daha az ücretle çalışır hale gelmişlerdir. Bu programla, genç nüfusun istihdamında büyük bir gelişme

¹¹⁰ A.e., pp. 115.

¹¹¹ A.e., pp. 57-58.

sağlanamamakla beraber, 16-24 yaş grubu istihdamın 1989 yılında önceki döneme göre yüzde 9 oranında bu nedenle arttığı tespit edilmiştir¹¹².

YTS programının istenen başarıyı gösterememesinin nedenleri şöyle sıralanmaktadır:

- Sorunun sadece kalifiye eleman yetersizliği ve işe ilk giriş ücretlerinin yüksekliği olarak belirlenmesi,
- Yönlendirme yetersizliği, evrensel olarak kabul edilen mesleki sınıflandırma yetersizliği (bu durum National Vocational Qualification -NVQs -uygulanmasının başlatılmasıyla değişmiş olmakla beraber, sorun henüz çözülmüş değildir),
- Genç istihdam politikası ile eğitim sisteminin bütünleştirilmesindeki yetersizlikler (General National Vocational Qualification, GNVQs,) ve Youth Credit (YC) uygulamalarının başlatılması ile bu sorunu giderme yönünde adım atılsa da, henüz istenen düzeye gelinememiştir),
- Sosyal tarafların katılımlarındaki yetersizlik. İngiltere'de gençlere yönelik politikalar daha çok işverenler ile birlikte yürütülmüş, sendikaların katılımları ise son derece sınırlı tutulmuştur. Bu nedenle sendikalar, gençlik programlarına karşı isteksiz bir tavır sergilemişlerdir. Oysa Almanya deneyimi, tarafların birlikte katılımının programların başarısındaki önemini ortaya koymuştur¹¹³.

İngiltere'de gençlerin eğitimlerinden, yerel Eğitim ve İşletme Konseyleri (Training and Enterprise Councils) de sorumludur. Bu eğitimlerin merkezi sistemden çıkmasının bir yararı da, işçi ve işveren sendikalarının eğitim politikasının gereklerini yapabilmelerine kolaylık sağlanmasıdır. Bu yöntemin sakıncası ülke çapında aynı kalitede mesleki eğitimin yapılamamasıdır. Bu nedenle ülke düzeyinde yönlendirme gereği bulunmaktadır. İngiltere'de programların finansmanı genel olarak bütçeden karşılanmakla beraber, firmalar tarafından destek yapılabilmektedir. Gençler de daha az ücret alarak mali katkıda bulunmaktadırlar.

¹¹² I. G. Begg, A.P. Blake, B.M. Deakin, "YTS and Labour Market", **British Journal of Industrial Relations**, Oxford, Vol: 29, 1991, pp. 223-236.

¹¹³ O'Higgins, a.g.e., pp. 119-120.

İngiltere’de işsizlik sorununa yönelik yeniliklerden birisi, 18-24 yaş grubundaki genç işsizlere yönelik olarak “Yeni Düzen (NEW DEAL) adı altında başlatılan programdır. Ülke çapında, Nisan 1998’den itibaren uygulanmaya başlanan bu program ile, işsiz kalmasının üzerinden 6 ay geçen genç işsiz, bir dizi tavsiye, mesleki yönlendirme ve danışmanlığın yapıldığı “Yeni Düzen’e Giriş Kapısı (Gateway)” olarak adlandırılan bir dönemden geçirilmektedir. 4 ay süren bu yoğun dönemin ardından işsiz gencin iş bulmakta başarısız kalması durumunda, kendisine 5 seçenek sunulmaktadır;

- Devlet tarafından desteklenen ve herhangi bir işveren tarafından teklif edilen sıradan 6 aylık bir işte çalışma,
- İlgili sektörden gönüllü bir işverenin yanında 6 aylık bir işte çalışma,
- Çevre ile bir iş yaratma programı olan Çevre Görev Ekibi’nde (Environmental Task Force) bir işte çalışma,
- İşsizlik yardımını kaybetmeden 12 aya kadar tam gün eğitim ve öğrenime katılma
- Kendi işini kurma¹¹⁴.

Adayın kendisine önerilen bu 5 seçeneği de reddetmesi durumunda, işsizlik yardımı veya işsizlik sigortası ödeneğini almak hakkını kaybetmesi biçiminde yaptırımlara başvurulabilmektedir.

Benzer bir uygulama Finlandiya’da olup, 1996’dan bu yana uygulanmakta olan programa göre 20 yaşın altında olan işsizlerden eğitim için başvuruda bulunmayanlar veya aktif istihdam programına katılmayanlar işsizlik yardımı hakkını kaybetmektedirler. Danimarka’da 1994’ten bu yana uygulanmakta olan bir programa göre, 25 yaşın altında ve resmi eğitim ve öğrenimi tamamlamamış olanlar 6 ay işsiz kaldığında, en kısa 6 ay eğitim görmek durumundadırlar. İstihdam amaçlı eğitim açısından Danimarka’da önemli bir eğilim, merkezi sistemden giderek uzaklaşması ve sosyal tarafların rolünün artmasıdır. Fransa’da da zorlamaya dayalı benzeri bir uygulama 1997’de başlatılmıştır. Bu program, yararlanmaya koşul getirerek bu koşulları kabul etmeyen kişilerin işsizlik kayıtlarından uzaklaştırması ile ilk amacına

¹¹⁴ A.e., pp. 120-121.

ulaşmıştır. Ancak bu yönetimin uzun dönemde katılımcılara ne denli iş sağlayacağı henüz açık değildir. Program sonunda işe yerleştirilen kişi, istihdamını sürdürebiliyorsa bu başarı için bir gösterge olarak değerlendirilmektedir¹¹⁵.

İstihdam amaçlı eğitimler açısından üzerinde durulması gereken bir başka ülke **ABD**'dir. Almanya ve İngiltere'den farklı olarak, dünya geneli geliştirilen “Cisco Education Ecosystem/Networking Academy Programme, CISCO-NAP” adlı program, okul ve işveren işbirliğine örnek olarak gösterilmektedir. Cisco 1993'te, okullar için geliştirilmiş bir bilgisayar ağı (network) programıdır. Ancak zamanla bu ağ için bakım da gerektiği için, öğretmenler ve okul personeli için ağ bakımı öğretim programı geliştirildi. Okul personelinin materyali takipte zamanlarının yetersiz kaldığını fark eden firmalar, bu kez doğrudan okuldaki öğrencilere yöneldiler. Öğrencilere yönelik bu amaçla uygulanan seminerler başarılı oldu ve Cisco'nun sömestr formatında müfredatının geliştirilmesi için, ABD geneli okullardan da katılım için başvuruda bulunulmasına yol açtı. CISCO-NAP müfredatı böylece şekillenerek gelişti. Program, web temelli bir bütünleşmenin kullanımı ile, eğitmenin öğretiminde kullanılmakta, öğrencilere laboratuarda bilgisayar ağı tasarımı, kurulumu ve bakımı ile bilgi ve iletişim teknolojileri öğretilmektedir. ABD'nde 4.800 kurumda yerleştirilmiş ve dünya geneli 80 ülkeye yayılmış olan bu program, 11.000 eğitmen ile 81.000 öğrenciyi kapsamaktadır. Programı bitirenler, özellikle gelişen sektörlerde iş bulmak açısından önemli olanaklar elde etmektedirler¹¹⁶.

Japonya'daki Mesleki Yetenek Geliştirmeyi Destekleme Yasası, üzerinde durulması gereken bir başka önemli düzenlemedir. Bu yasaya göre devlet ve vilayetler, çok sayıda çeşitteki mesleki beceri geliştirme kurumları kanalı ile kamusal mesleki yetiştirme hizmeti sunmak zorundadırlar. Çalışma Bakanlığı her meslek için sınıflar halinde gruplandırılmış meslek becerisi sınavları düzenlemektedir. Sınavı geçenler sertifikalı vasıflı işçi statüsü kazanmaktadırlar. İşverenler hem mesleki eğitimde hem de sınav süreçlerinde yardımcı olmak zorundadırlar. Aralık 1998'de

¹¹⁵ A.e., p. 110.

¹¹⁶ ILO, **Meeting The Youth Employment Challenge, A Guide for Employers**, Geneva, International Labour Office, 2001, p. 28.

İstihdam Sigortası Planına, “eğitim ve yetiştirme yardımları” konulmuştur. Çalışma Bakanlığı tarafından düzenlenen bir eğitim ve yetiştirme programına katılan ve bitiren işçi ve işsizlere İstihdam Sigortası Planı uyarınca, yetiştirmeyi ve eğitimi sağlayan okula ödenmek üzere, masrafların yüzde 80’ine varan bir ödeme yapılmaktadır. Enformasyon işlem mühendislerine, sosyal sigorta ve işgücü danışmanlarına ve bir dizi beyaz yakalı ve profesyonellere yönelik, Bakanlık onaylı 4 binden fazla kurs vardır¹¹⁷.

Fransa, 1970’lerden bu yana uyguladığı istihdam amaçlı eğitim programlarıyla deneyimli bir ülkedir. Gençlere yönelik ücret karşılığı olmayan yerel yönetim hizmetleri (Travaux d'Utilité Collective, TUC) için sübvansede edilen istihdam programı 1985'te başlatılmış ve daha sonra 1990'larda İstihdam Dayanışma Sözleşmesi (Contract Emploi-Solidarité, CES) getirilmiştir. İş deneyimine dayanan istihdam projesi ise 1970'lerin ortalarında başlatılmıştır. 1980'lerde hızla gelişen bu program, 1987'de en üst düzeyine ulaşmıştır. Fransa'da 1973 yılında uygulanmaya başlanan aktif istihdam politikaları için harcanan kaynak 1973-1995 dönemi 6 kat artmış olup, özellikle genç istihdamın artışı için 50'den fazla yöntem geliştirilmiştir¹¹⁸. Bu çerçevede enformasyon, yönlendirme, eğitim, ücret karşılığı ve olmayan istihdamı teşvik yer almıştır. Söz konusu dönem için 16-25 yaş arası yararlananlardaki istihdam artışı yüzde 45 olmuştur. Fransa’da işgücü piyasasına ilişkin enformasyon ve eğitim, işgücü arz ve talebinin buluşmasında önemli katkı sağlamıştır. Yine işgücünün vasıf düzeyini yükseltirken, üretim artışına yol açmış ve işçilik maliyetleri bu yol ile düşürülmüştür¹¹⁹.

Kanada, uzun dönemli stratejiler yerine ani gelişmelerle ortaya çıkan işsizlik sorununu çözmeye yönelik, belli sayıda istihdam yaratma programlarını tercih etmiştir. Gençlere ilişkin bu politikalar, Kanada'da çıraklığın yaygın olmadığını ortaya koymaktadır. İstihdam yaratmanın, stratejik program yerine,

¹¹⁷ Biagi, a.g.e., s. 314.

¹¹⁸ Catehering Bruna, Sandrine Casez, **French Youth Employment an Overview**, Geneva, ILO Employment and Training Papers No: 23, 1998, p. 13.

¹¹⁹ A.e., pp. 14-22.

müdahalecilik biçiminde ele alındığı bu ülkede, eğitim ve iş yaratma sorumluluğunu hükümetten çok, özel sektör üstlenmiştir. Kanada'da, işgücü piyasası politikalarına harcanan kaynak, örneğin Almanya'ya göre daha azdır. Ancak Kanada, işsizliğin toplumsal boyutunun hafifletilmesinde işsizlik sigortası ve gelir yardımı gibi sosyal politikalara güvenmektedir. Yine bu programlar, öğrencilere okul ve iş arasında seçim yaparak işgücü piyasasına girmelerinde etkili olmaktadır. Ayrıca gençlere geniş danışmanlık hizmeti ve orta öğrenim bitirenlere mali destek ve iş deneyimi sağlanmaktadır¹²⁰.

Kanada'da 1994 yılında uygulamaya sokulan genel gençlik istihdam stratejilerine kadar sınırlı ve kısa süreli gençlik programları uygulanmaktaydı. Kısa dönemli programlar daha çok lise ve yüksek öğrenim öğrencilerine yaz mevsimi istihdamı sağlama biçimindeydi. Kanada İş Stratejisi (Canadian Job Strategy, CJS) açısından yenilik, özel sektörün eğitim faaliyetlerine daha yoğun katılmasıdır. Daha önce kamu okullarında para ile kurslar veren devlet, bu strateji kapsamında İşe Giriş Programı (Job Entry Programme, JEP) ile, istihdam-eğitim programı ve kooperatif eğitim programını finanse etmiştir. Uzun dönem işsizlik için geliştirilen İş Geliştirme Programı (The Job Development Programme, JDP) da özel sektör tarafından finanse edilmiştir¹²¹.

1990'ların ortalarında hükümet, Kanada İş Stratejisi çerçevesinde, genç istihdamına önem verilmesi gereğini daha çok hissetmiştir. Bu arada gençlerin iş bulmaları açısından, okuldaki öğretimden çok, İşe Giriş Programı çerçevesinde işyerinde yapılan eğitimlerin, özellikle erkekler açısından daha anlamlı olduğu gerçeği ile karşılaşmıştır. Bu gerçekten hareketle gençlere yönelik 100'den fazla işyeri eğitimi programı geliştirilmiştir. Bu programlar kariyer planlama, mali destek ve iş deneyimi olmak üzere 3 grup olarak uygulanmaktadır. Öğrenciler İçin Kanada

¹²⁰ Dominique M. Gross, **Youth Unemployment and Youth Labour Market Policies in Germany and Canada**, Geneva, ILO Employment and Training Papers No: 37, 1998, pp. 33-34.

¹²¹ As Krahn, **The Changing Canadian Labour Market**, University of Toronto, Toronto, 1991, p. 31.

İstihdam Merkezi (Canada Employment Centers for Students, CECS) tarafından geliştirilen kariyer planlama programında danışmanlık hizmetleri de bulunmaktadır. Program, orta ve yüksek öğrenimdeki gençlere daha çok yaz işleri bulmaktadır. Her yıl Kasım ayının ilk haftasında öğrencilere kariyer ve iş fırsatı sunmak için Kanada Kariyer Haftası (Canada Career Week, CCW) düzenlenmektedir. Ayrıca Outreach adında tüm yıla yayılan danışmanlık programı da bulunmaktadır. Tüm bu programlarda öğrencilere yönelik iş arama ve istihdam danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Mali destek en geniş biçimde Kanada Öğrenci Borç Verme Programı (Canadian Student Loans Program, CSLP) tarafından sağlanmaktadır. Haftalık borçlanma limiti 10 yıl sonra ilk kez tam gün öğrenciler için yüzde 57, part-time gençler için yüzde 60 artırılmıştır. Gerekli ve özürlü olanlara ise özel bağış verilmektedir. Yaz projeleri için girişimde bulunan öğrencilere faizsiz kredi verilmektedir. Bu durumda olan öğrenciler borçlarını Ekim ayında ödemekte ve tüm gün okullarına dönmektedirler¹²².

İş bulmakta güçlük çeken gençlere yönelik oluşturulan programlar arasında 1994'te, Kanada Genç Stajyerlik (Youth Internship Canada, YIC) ve Kanada Genç Hizmetler (Youth Service Canada, YSC) de bulunmaktadır Kanada Genç Stajyerlik programı içinde işveren, yerel yönetim ve eğitimciler ortaklaşa, 15-24 yaş arası iş arayan ve eğitim görmek isteyenlere işyeri ve sınıfta eğitim vermektedirler. Bu program ile, işsiz veya okul dışı olanlara yerel yönetim projelerine katılarak iş deneyimi sağlanmaktadır. Kanada'nın bazı eyaletlerinde geçici işler için fırsatlar oluşturulmuştur. Yaz istihdam programlarında öğrencilere çeşitli hükümet kuruluşlarında 24 haftalık, Ulusal Araştırma Konseyi'nce 4 aylık, Yoğunlaştırılmış Ekonomist Programı'nca devlet kurumlarında 6 aylık istihdam olanağı sunulmaktadır. Daha çok lise ve yüksek öğrenim öğrencilerinin katıldığı bu programlara ayrılan kaynak azaldıkça katılımlar da azalmaktadır¹²³.

¹²² Gross, a.g.e., pp. 34-35.

¹²³ A.e., pp. 34-35.

(2) Dezavantajlı Grupların (Gençlerin) Harekete Geçirilmesi İle İlgili Uygulamalar

İstihdamda dezavantajlı gruplar denilince emek piyasasına yeni girenler, okuldan başarısızlıkları vb nedenlerle atılanlar, gençler, yabancılar, kadınlar, özürlüler ve yaşlılar anlaşılmaktadır. Ancak bunlar arasında sayılarının çokluğu ve toplumsal yaşam düzeylere açısından en fazla dikkati çekenler genç işsizlerdir (15-24 yaş grubu). Esasen diğer dezavantajlı gruplar arasında da gençler, üzerine özel olarak eğilinmesi gerekenlerdir. Bu nedenle, gençlerin istihdam ve bağlı olarak eğitim sorunlarını çözmek, ciddi bir toplumsal sorunu da çözmek anlamına gelmektedir. ABD başta olmak üzere, Kanada'da ve İngiltere'de - kısa süreli de olsa - bu yöndeki uygulamalar dikkat çekmektedir.

ABD'nde dezavantajlı gençlere yönelik programlar 1960'lara değin uzanmaktadır. 1960'larda Manpower Development and Training Act (MDTA), 1973'te Comprehensive Employment and Training Act (CETA), 1983'te Jop Training Partnership Act (JTPA) ve daha sonra iş eğitimi, iş deneyimi ve yaz gençlik programları bu amaçla oluşturulmuştur. 1995 yılında bu programların sayısının 163'e ulaştığı resmi bir kurum (General Accounting Office) tarafından tahmin edilmiştir. Kamu fonları ile gençlerin eğitilerek istihdamlarına yönelik gerçekleştirilen bu programlar, İngiltere programları ile benzerlik içindedir. Ancak ABD'nde gençlere yönelik bu programların, yetişkinler ve kadınlara yönelik olanlardan daha az etkili oldukları tahmin edilmektedir¹²⁴.

İşgücünün elverişsizliği ve kişisel durumları nedeniyle işsiz kalanlardan 16-24 yaş grubundakiler için ABD'nde 30 yıldır Çalışma Bakanlığına bağlı THE JOB CORPS (İş Kurulu) faaliyet göstermektedir. 111 merkezde yapılan bu faaliyetler kamu, özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarca yürütülmektedir. Daha çok Afrika veya İspanyol kökenli Amerikalıların katıldıkları bu faaliyetlerin genel amacı iş bulmak ve eğitim-öğretim sağlamaktır. Bu kurul, diğer resmi kurullardan farklı

¹²⁴ O'Higgins, a.g.e., p. 137.

olarak iş bulmada dezavantajlı olanlara yardımcı olmakta, temel eğitim vermekte, mesleki eğitim sağlamakta ve bu çalışmalar yerleşim yerlerinde yaygınlaştırılırken, eğitim görenlere ya iş bulunmakta veya daha ileri eğitim programları uygulamaktadır. Programda, istihdamda kalmada güçlük çekenlere yiyecek yardımı da verilmektedir. Bu gençler okul başarılarının düşük oluşlarından, temel iş becerileri yoksunluğundan veya İngilizce'yi iyi bilmemelerinden dolayı iş bulamamaktadırlar¹²⁵.

Bu programa giriş ve çıkış açık olup, ilerleme kişinin kendisine bırakılmıştır. Programda ortalama kalış süresi 1990'larda 7.5 ay idi. Katılımcılara yardım yapılmakla beraber, General Equivalence Diploma (GED) alacak kadar başarı gösterenlere ayrıca ikramiye de verilmektedir. 1995'te programa şunlar dahil edilmiştir; okuma ve matematikte seviye belirleme testi, mesleki araştırma ve eğitim programları, ebeveynlik, bilgisayar, sürücü kursları, sağlık konularında kapsamlı temel eğitimler. Programın yerleşik birimlerde yapıyor olması, bir dizi sosyal hizmet ve kazanımların zenginleştirilmesini desteklemekte ve bu da yapısal uyuma ilişkin yoksunluklara çok yönlü kaynak oluşturmaktadır¹²⁶.

1982'de bir kontrol grubu üzerinde 4 yıl süren bir araştırmada Job Corps katılımcılarının şu yararları sağladıkları belirlenmiştir; her yıl 3 haftadan daha fazla süre ile iş buldular, kazançları her yıl yüzde 15 yükseldi, orta öğrenim bitiren veya GED diploması alanların ücreti 5 kata değin arttı. Bu ve benzeri kazanımlar yanı sıra, bu programı bitirenlerin ciddi sağlık sorunlarında azalma görüldü, yardım alma süreleri kısaldı, trafik ve genel suçluluk oranları azaldı. Programda daha uzun kalanların kazanımları, daha az kalanlara göre daha yüksek oldu. Bir başka sonuç da, devletin sosyal yardım yükünün azalmasıdır. Jop Corps üzerine 1995'te hazırlanan bir rapor da benzeri olumlu sonuçlar ortaya koymuştur. Rapora göre katılımcıların yüzde 75'i iş buldu veya daha yüksek eğitim için geri döndü, yüzde 46'sı yeteneğine uygun iş buldu, GED diploması alanlar veya mesleki eğitim görenlerin iş bulma oranı daha yüksek oldu. Ancak katılımcıların büyük bölümü düşük ücretli iş bulduklarından yoksulluktan yine de

¹²⁵ A.e., p. 134.

¹²⁶ A.e., p. 135.

kurtulamamışlardır. ABD bütçesi açısından en maliyetli olan bu istihdam programından, beklenti de geniş olmaktadır¹²⁷.

ABD'nde 1985-1989 arasında, 17-21 yaşlar arası okuldan atılan gençler için, 13 eyalette bir deneme girişimi olarak JOBSTART adlı program başlatıldı. Okuldan atılanlar, bitirenlere göre daha az ücret alıyorlar ve sosyal yardım alanların sayısını artırıyorlardı. Job Corps model alınmakla beraber bu program, daha az yoğunlukta ve yerleşim birimini de temel almamaktaydı. Program beceri geliştirme, mesleki eğitim, işe girme öncesi yardım, çocuk bakımı ve danışmanlık yapma gibi hizmetler sağladı. Katılımcılara 200 saat temel eğitim ve mevcut sisteme göre daha yoğun olan 500 saat mesleki eğitim verildi. Katılımcı olarak daha çok Afrika ve İspanyol kökenli, 11. derece öncesi okuldan ayrılan 16 yaş dolayındaki Amerikalı gençler alınmışlardı. Resmi değerlendirmelere göre GED diploması alanların ücretlerinde ve istihdamlarında önemli bir değişiklik olmuyordu. Nedeni ise, işverenlerin bu sertifikayı dikkate almamaları olarak yorumlandı. Program genel olarak ücretlerin artmasına yol açmıyordu. Dahası kadın katılımcı oranı artmaz ve sosyal yardım alanların sayısı azalmazken, programa katılanların çocuk sayıları artıyordu. Programın olumlu yanı ise uyuşturucu kullanmaları nedeniyle tutuklanan sayısında bir düşüşün olmasıydı. Bu değerlendirmeler sonrası Jobstart programı uygulamasına son verildi¹²⁸.

Programdan beklenen alınamamıştı. Bu programın başarı ile uygulanması için şu önerilerde bulunuldu; her şeyden önce dezavantajlı gençlere yerleşim yeri sağlanmalı, istihdam amaçlı işverenler ile iyi iletişim kurulmalı, iki lisan kullanan belli etnik gruplar üzerine iki dilli eğitimler verilmeli, iş iyi tanıtılmalı, göçmenler için Amerika'daki uygulama üzerine bilgi verilmeli, Kaliforniya'da yapıldığı gibi çocuk bakımı, kopyalama işleri, kafeteryada çalışma, oto tamirciliği gibi alanlarda iş ve okul iletişimli eğitimlerin verilerek gerçek işe ulaşmaları sağlanmalı, danışma ve yardım hizmetleri daha da olanaklı kılınmalı. Bu önerilerin uygulandığı eyaletlerde olumlu sonuçlar alınmıştır. Ancak

¹²⁷ W. N. Grubb, **Learning To Work: The Case for Reintegrating Job Training and Education**, New York, Russel Sage Foundation, 1996'dan O'Higgins, a.g.e., p. 135.

¹²⁸ O'Higgins, a.g.e., p. 136.

gençler henüz okulda iken, bu programın sorun çözme yönü yetersiz kalmıştır. Bir başka ifadeyle, tedaviden çok, önlem almanın önemi bu uygulama ile bir kez daha anlaşılmıştır¹²⁹.

Dezavantajlı gençlere yönelik sürekli eğitim programları bulunan **Fransa**'da, TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) adında yeni bir istihdam programı daha başlatılmıştır. Bu program ile ailevi, sosyal veya kültürel nedenlerle iş bulma güçlüğü çeken gençlerin 18 ay süren temel beceri ve mesleki eğitim verildiği bir entegrasyon programı ile istihdamlarının sağlanması amaçlanmıştır. 1998'de 10 bin dezavantajlı genç bu programa alınmış olup, 2001'de bu sayının 60 bininin iş bulacağı tahmin edilmiştir¹³⁰.

(3) Girişimciliğin Teşviki ve Kendi İşini Kurma İle İlgili Uygulamalar

Gelişmekte olan ülkeler kadar olmasa da, gelişmiş ülkelerde girişimcilik ve kendi işini kurma, istihdam politikalarının önemli bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu konudaki başlıca ülke uygulamaları aşağıda özetlenmektedir.

İngiltere'de “Yaparken Öğrenme Programı (Learning By Doing Programme)” ile, 14-19 yaş grubundaki öğrencilere başarılı bir girişimcilik için iş kurma ve işletme eğitimi verilmekte, hisse payına sahip olmanın sorumluluğunu kazandırmak amaçlanmaktadır. Programda ayrıca isteğe bağlı olarak tanınan bir sertifika için Oxford Üniversitesi'nde "Delegacy Young Enterprise" sınavına girilebilmekte, İngiltere ve Avrupa'daki büyük firmaların kimliklerini verdikleri yarışa katılınabilmektedir. Tek bir işveren, grup veya okul olarak, okul içinde veya dışında uygulanabilen bu programda, danışmanlık ve kendi know-how'larını paylaşmak için işverenlerin gönüllü katılmaları yaşamsal önem taşımaktadır. Yine firmalar zorluklarla

¹²⁹ A.e., p. 135.

¹³⁰ A.e., p. 110.

karşılaşan gençlere başka yardımlarda da bulunabilmektedir. Programa Nestle, Cdbury ve BMW gibi çok sayıda çokuluslu şirket destek olmaktadır¹³¹.

İngiltere'de Shell şirketi tarafından yürütülen Shell Livewire programı ile, 16-30 yaş arası gençlere girişimciliğe ilişkin yeni fikirlerin araştırılıp, geliştirilmesi fırsatı sunulmaktadır. Her yıl 5 bin gencin başvurduğu Livewire programı, başvuru formunu doldurup katılanlara ücretsiz danışmanlık hizmeti vermektedir¹³².

İskoçya'nın başlıca gelişme ajansı olan Scottish Enterprise tarafından yeni bir girişime başlatmak için 100'den fazla inisiyatif geliştirilmiştir. Program kapsamında başlıca şu etkinlikler yer almaktadır; televizyon seri programları, 1995 yılının İskoçya'nın girişimci yılı ilan edilmesi, İskoçya üniversitelerinde 6 merkez oluşumu, ilk ve orta öğrenim öğrencilerine girişimciliği öğreten materyallerin hazırlanması ve girişimciliğin çeşitli yönlerini ortaya koyan 8 adet gezici gösteri merkezinin kurulması¹³³.

Avusturalya'da girişimcilik ile eğitim arasında bağ kurmayı amaçlayan ve sivil toplum kuruluşu niteliğindeki Young Achievement Australia (YAA) ve Girişimciliği Canlandırma Programı (Business Alive Programme, BAP) ile, okulda öğrencilere girişimcilik eğitimi verilmektedir. 600 firma tarafından desteklenen YAA ile, her yıl 14 bin öğrenciye girişimcilik eğitimi uygulanmaktadır. YAA kapsamında oluşturulan web sitesi ile, mevcut açık işler de ilan edilmektedir. BAP ile, orta öğrenimin üst sınıflarındaki öğrencilere, sponsor firmaların danışmanlarınca deneyim aktarılmakta, pazarlama, etik değerler, işletmecilik, üretim ve finans konularında dersler verilmektedir¹³⁴.

ABD'nde CISCO-REAL (Real Enterprises Programme) ile, ABD'nde kırsal kesimdeki, kişi/okul ve gruplara girişimcilik eğitimi verilmektedir. Eğitim ve kırsal ekonomiyi geliştirme arasında bağ kurularak, kendi işlerini kurmaları için öğrencilere

¹³¹ ILO, Meeting The..., p. 35.

¹³² O'Higgins, a.g.e., pp.149-150, ILO, Meeting The..., p. 46.

¹³³ ILO, Meeting The..., p. 40.

¹³⁴ O'Higgins, a.g.e., p. 126, ILO, Meeting The..., p. 36.

yardımcı olunmaktadır. ABD'nde kırsal alanda karlı ve uygulanabilir işletmeciliğin geliştirilmesine katkı sağlayan bu model, Afrika'da Eritre'de de denenmektedir¹³⁵. **Kanada** Genç Girişim Vakfı (The Canadian Youth Business Foundation), işsiz veya eksik istihdamda olan gençlerden girişimde bulunmak isteyenlere yardımcı olmaktadır. Bu desteğin alınabilmesi için riski minimum olan bir projenin oluşturulması gerekmektedir. Vakıf, tamamen özel sektör ile Kanada'nın ikinci büyük bankası olan CIBC tarafından kurulmuştur. **İtalya**'da 1986'da çıkarılan bir yasa ile, güney bölgesinde gençler girişimciliğe teşvik edilmektedir. Bu program ile, 18-29 yaş arası gençlerin işletme planlarına yüksek tutarda mali destek sağlanmaktadır. Başarılı olanlara destek sürmekte ve ayrıca eğitim de verilmektedir. **İspanya**'da 1991'de kurulan Confederacion AJE, Jovenes Empresarios (CAJE), 35 ulusal genç işveren kuruluşunun yer aldığı ve istihdam yaratan bir organizasyondur. 16 bin genç girişimcinin yer aldığı bu organizasyon, 110 bin peseta yatırım ile 120 binden fazla iş yaratmıştır¹³⁶.

2. Gelişmekte Olan Ülkeler

a. Genel Olarak

Gelişmekte olan ülkeler, yoksul kesimin genişliği ve tarım ekonomisi özellikleri ile gelişmiş ülkelere göre son derece düşük olup, ücretsiz aile işçiliği ve kendi işinde çalışma yaygındır. Bu nedenle, bu ülkelerdeki istihdam stratejileri yalnızca ücretli işgücüne ağırlık verme biçiminde değil, işgücünün diğer kesimlerini de gözetmek zorunluluğundadır. Ücretli işgücünün genişletilmesi, ücretsiz aile çalışanların gelirlerinin artırılması, ücretli ve ücretsiz sektörler arasındaki gelir farklılıklarının giderilmesi ve kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre geçişin hızlandırılması gelişmekte olan ülkelerdeki istihdam stratejilerinin temel hedefleri arasında yer almaktadır¹³⁷.

¹³⁵ O'Higgins, p. 126, ILO, Meeting The..., p. 34.

¹³⁶ ILO, Meeting The..., pp. 31, 38.

¹³⁷ Richards, a.g.e., pp. 14-15.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kırsal kesim için işgücü fazlası, klasik tanım dışındadır. Bu kesimdeki işsizler, mevcut tarım işini ailenin diğer üyeleri ile paylaşarak ve düşük bir gelir karşılığında yaparak yaşamlarını sürdürmektedirler. Her ne kadar gelir düşük olsa da paylaşım sürdüğünden kentlerdeki gibi işsiz görünmemektedirler. Kentsel yerlerde de ücretler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bir tarafta özel şirketlerde veya kamu sektöründe yüksek ücret alanlar, diğer tarafta son derece düşük ücretli çalışan geniş bir kesim. Ücretliler açısından bir ayırım, kentlerdeki kayıtlı ve kayıt dışı çalışma biçimine göre oluşmuştur. Kentlerde küçük işletmeler yaygın ve çoğu da kayıt dışıdır.

Gelişmekte olan ülkelerin istihdam politikalarında, kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre geçiş, önemli bir göstergedir. Bu geçiş zor ve engelli ise, kentsel işgücü piyasası, gelir dağılımı açısından durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır. İşgücü piyasasında farklı istihdam biçimlerinin oluşu da, işgücünün parçalanmasına yol açmaktadır. Bu farklı istihdam biçimleri tanımlanmamış ise, işgücü piyasası, ayrımcılığın tohumu olan rekabet dışı gruplara bölünebilir. Ayrımcılığa yol açan söz konusu faktörler, cinsiyet, öğrenim, etnik köken olarak sıralanabilir. Bu durumda istihdam stratejileri, ayrımcılığın önlenerek fırsat eşitliğinin sağlanmasını hedeflemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yalnızca ücretli işgücünü genişletmeye odaklı paket politikalar başarılı olamamaktadır. Çünkü tarımda önemli ölçüde işgücü fazlası varsa, reel sektörde yaratılan yeni işler ücretlerin artırılmasını getirmeyecektir. Bu nedenle doğrudan reel sektör işgücü arzına yönelik ücretleri artırıcı ek stratejilere gereksinim bulunmaktadır¹³⁸.

b. Seçilmiş Ülke Uygulamaları

(1) Eğitim İle İlgili Uygulamalar

Kamu hizmet projeleri, özellikle doğal felaket, askeri çatışma, ekonomik kriz veya benzeri gerileme dönemlerinde yeni iş olanakları yaratılması açısından

¹³⁸ A.e., pp. 15-16.

önemli bir rol oynamaktadır. Bu şekilde iş ve gelir yaratılırken, aynı zamanda kriz veya diğer olumsuz gelişmelerin yaraları da sarılmış olmaktadır¹³⁹.

Gelişmekte olan ülkelerde istihdam yaratmada kullanılan bir diğer yöntem “İhracat İşlem Alanları (Export Processing Zone), daha çok bilinen adıyla serbest üretim bölgeleridir. Burada amaç, daha az kuralların bulunduğu koşullarda daha fazla istihdam yaratılmasını teşvik etmektir. İşten çıkarma düzenlemelerinin gevşek olduğu bu bölgeler, daha çok genç ve kadın işçiler için cazip kılınmakla birlikte, genç kadınların neredeyse tamamı 25 yaşına geldiklerinde işlerini bırakmaktadırlar. Bunun başlıca nedeni, günde 16 saate varan çalışma süreleri ve çalışma koşullarının kötülüğüdür. Ardından evlilik ve çocuk sahipliği faktörleri eklenebilir. Kısacası, bu bölgelerde uzun dönem çalışma potansiyeli bulunmamaktadır¹⁴⁰.

Gelişmekte olan ülkelerde istihdam amaçlı eğitim ve öğrenim, ağırlıklı olarak dezavantajlı olanları ve gençleri kapsamaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki kadar kurumsallaşmış ve yaygın olmamakla birlikte, bazı gelişmekte olan ülkelerde örnek olacak nitelikte eğitim ve mesleki eğitim çalışmaları yapılmaktadır. Bu ülkelerin başında **Hindistan** yer almaktadır. Hindistan'da da işsizlik, yetişkinlere göre gençlerde daha yüksektir. 1980'lere uzanan düşük ekonomik büyümenin istihdam üzerindeki olumsuz etkileri, halen sürmektedir¹⁴¹. Gençler iş deneyimi olmaksızın işgücü piyasasına girmektedirler. İşsizliğin yüksek oluşu gençleri okullara yönlentmekle beraber, okullar da iş deneyimi sağlayamadığından, deneyimsiz gençler istihdam dışı kalmaktadır. Bu nedenle öğrenim gören gençlerde işsizlik oranı giderek yükselmektedir. Süreç içerisinde işsiz gençler, daha çok kendi işinde çalışmaya yönlendirilmiş veya yönelmek durumunda kalmışlardır. Ancak 9. Plan döneminde ücretli istihdamının geliştirilmesi yönünde hedefler getirilmiştir¹⁴².

¹³⁹ UN, “Background Paper..., pp. 4-5.

¹⁴⁰ A.e., p. 8.

¹⁴¹ Pravin Visaria, **Unemployment Among Youth in India: Level, Nature and Policy Implications**, Geneva, ILO Employment and Training Papers No: 36, 1998, pp. 31-33.

¹⁴² A.e., pp. 46-47.

Hindistan'da hükümetin işsizliğe karşı istihdamın artırılması yönünde hedefler koyması 5 yıllık planlar çerçevesinde 1950'lere kadar uzanmaktadır. 1970'lerden itibaren genç işsizlik oranının yükselişe geçmesi üzerine konu genel istihdam politikaları içinde ayrı başlık olarak yer almıştır. Ağırlıklı olarak gençlere yönelmiş olan istihdam politikaları özetle şöyledir:

- İstihdam politikaları için oluşturulan Ulusal İstihdam Hizmetleri (National Employment Services) kapsamında, İstihdam Değişimi (Employment Exchanges) adlı birimlerle, işgücü piyasası arz ve talebi uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır. Çalışma Bakanlığı, İstihdam ve Eğitim Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen Ulusal İstihdam Hizmetleri'ne bağlı İstihdam Değişim Birimleri, işgücü piyasasında talebe en uygun iş fırsatı oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bu ise, iş değişimi yolu ile doğru işe doğru istihdam sağlama temeli üzerinde yürütülmektedir. Bu birimlere yapılan kayıtlar kısa bir süre içinde talebin oldukça üzerine çıkmıştır.

- İstihdam politikalarında, işveren ve işçi örgütleri de roller üstlenmiştir. Hindistan'daki sendikalar üyelerinin çıkarlarını sağlamada göstermiş oldukları etkinlik kadar olmasa da, istihdamı artırma yönünde çaba göstermektedirler. İşverenlere ise, gençlere mesleki eğitim sağlamaları yönünde bir baskı oluşturulmuştur.

- İstihdam politikaları içinde eğitim ve ayrıca asgari ücret için çıkarılan mevzuat da önemlidir. 1950'de kabul edilen ve 10 yıllık süre içinde uygulamaya giren bir yasa ile 14 yaşına değin zorunlu eğitim sistemi getirilmiştir. Gerçekleşme yavaş olmakla beraber 1993-1994 araştırmasına göre, zorunlu eğitime hiç katılmayanların oranı kentlerde yüzde 2-3, kırsal alanda da yüzde 3-4'e düşmüştür. Asgari Ücret Yasası, 1948'de çıkarılmış olup, 1 Haziran 1996 itibariyle 1175 grup ve tip için tanımlanmıştır. Çıraklar için ayrı asgari ücret belirleniyor olmakla birlikte 15-24 yaş arası gençler için ayrı bir asgari ücret belirlemesi yoktur.

- Mesleğe yöneltme ve eğitim hizmetleri yapılmaktadır. Mesleki kılavuzluk ve istihdam danışmanlık hizmetleri, Ulusal İstihdam Hizmetleri kapsamında yürütülen İstihdam Değişim Birimleri'nce yerine getirilmektedir. 1996'da 895 adet olan İstihdam Değişim Birimleri'nin 314'ü ve 84 adet üniversite (University Employment Information and Guidance Bureaux) bürosu bu amaçla faaliyet göstermektedir.

1986'da uygulamaya giren Ulusal Eğitim Politikası ile lise ve dengi okul mezunlarına mesleki eğitim verilmesi getirilmiştir. Bu amaçla oluşturulan Mesleki Eğitim Merkez Enstitüleri (Central Institute for Vocational Training) ile okul ve işletmeler arasında bağ kurulmaya çalışılmıştır.

- Çıraklar için ayrı eğitim projesi bulunmaktadır. Hindistan'da 25 bin işyerinde çıraklık eğitimi yapılmakla beraber, işverenlerin çıraklık eğitimine gereken önemi ne denli veriyor oldukları tartışılmaktadır. Usta eğitimi de ayrıca yapılmaktadır. Ustalaşma eğitimi veren ve 40 yıl önce başlatılan Sanayi Eğitim Enstitüleri (Industrial Training Institutes) giderek yaygınlaşmış ve sayıları 1996'da 3 bini bulmuştur. Bu enstitülerde, 8 ile 12 standartta kalifiye eğitimler yapılmaktadır. Dünya Bankası'nın mali destek sağladığı bu program, son yıllarda üst düzey eğitimlere de yönelmiştir¹⁴³.

- Başbakanlık tarafından, ilgili bakanlıkların, eyalet bakanlıklarının, milletvekillerinin, gençlik kuruluşlarının ve çeşitli kesim gençlerin katıldıkları Hindistan Gençlik Programları Komitesi oluşturulmuştur. Bu komite ile gençlik kuruluşlarının aktif katılımı ile gençlik politikaları oluşturulmaktadır. Ayrıca hükümet bu Komite ile gençlerin örgütlenmelerine önemli bir destek sağlamaktadır. Örneğin Nehru Gençlik Merkezi (Nehru Yuvak Kendras) 522 eyaletin 500'nde örgütlenmiştir¹⁴⁴.

İstihdam amaçlı eğitim faaliyetleri açısından önde gelen bir ülke **Jamaika**'dır. Jamaika'daki eğitim bir alternatif yöntem olarak, belli büyüklükteki firmaların tümünün yer aldığı biçimde uygulanarak, devletin sınırlı olanakları zorlanmamış olmaktadır. Siyasi müdahalelerden uzak bir ortamda, ajanslar tarafından da mesleki eğitimler yapılmaktadır¹⁴⁵. Ayrıca, işe yerleştirme öneren işverenler bazı zorunlu kesintilerden muaf tutulmaktadırlar.

Jamaika istihdam ve eğitim politikası deneyimi, çeşitli dersler çıkarılacak özellikler taşımaktadır. Her şeyden önce Jamaika'da bu amaçla politika ve program

¹⁴³ A.e., pp. 35-43.

¹⁴⁴ ILO, Meeting The..., p. 66.

¹⁴⁵ O'Higgins, a.g.e., p. 121.

geliştirilmesine büyük önem verilmiştir. 1982'de, bugünün aktif işgücü piyasası politikasına temel olan Human Employment and Resource Training Trust (HEART) uygulamaya sokulmuştur. HEART programı işverenlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının katkısı ile başlatılmıştır. Bu programın önemli bir özelliği herhangi bir siyasi parti veya çıkar grubundan bağımsız olarak, tüm tarafların desteğini almasıdır. HEART, geniş bir kesimi temsil eden ve iki ayak üzerine oturtulan bir stratejidir. Stratejinin bir ayağı düşük düzey eğitim görenlere kendi işinde çalışmalarının sağlanması, diğeri temel alanlarda yüksek eğitim verilerek üretim faaliyetlerinin geliştirilmesidir. 1982-1989 arası HEART başlangıç döneminde, yerleşik veya yerleşik olmayan akademilerde belli mesleklere yönelik sektör eğitimleri üzerine güçlü bir program oluşturulmuştur. HEART akademilerinde biri okul bittikten sonra firmalarda işe yerleştirmeye yönelik, diğeri de iş dışı mesleki ve akademik eğitim olmak üzere iki temel eğitim programı benimsenmiştir. Her iki program da katılımcılarına istihdam sağlamada başarılı olmuştur¹⁴⁶.

HEART programında, mevcut dengesiz istihdam talebi yapısı göz önüne alınarak öncelikle neye odaklanılacağı ve neden kaçınılacağı iyi belirlenmiştir. İşsizliğin yapısı gereği acil gereksinim hissedilen düşük düzey kalifiye işçilerin istihdamının sağlanması hedef edinilmiştir. Bu eğilim yüksek öğrenim ve mesleklerde ilerlemek isteyenlerle çelişik görülse de eldeki olanaklara göre, kaçınılmaz olmuştur. Çünkü ileri bir eğitim için, ekonomik gelişmeyi sağlayacak ve istihdam yaratacak biçimde teknolojik gelişmişliğin de olması gerekmektedir. İkincisi HEART programı bağımsız olduğundan, siyasetçi müdahalelerinden uzak tutulmuştur. Böylece zorlama olmadan işverenlerin parasal destek sağlamaları ve programı bitirenlere iş vermeleri sağlanmış, programın finansman sorunu çözümlenmiştir. Yine tüm firmaların ayrımsız bu programda yer almak zorunda kalmaları konuya ciddi önem verilmesini gerektirmiştir. HEART deneyimi, istihdam ve eğitim programında yönlendirme ve değerlendirme işlevinin ne denli önemli olduğunu ortaya koymuştur. Gelişmelere göre program, gecikilmeden uyarlanabilmektedir. Yine HEART şemsiyesi altında farklı programlar başarılı

¹⁴⁶ A.e., pp. 121-122.

biçimde bütünleştirilerek uygulanmaktadır. Başarılarına göre katılımcılar bir programdan diğerine geçebilmektedirler. Burada önemli olan, farklı programların tek elden yürütülüyor olmasıdır¹⁴⁷.

Gelişmekte olan ülkelerde istihdam amaçlı eğitim programlarının uygulandığı, kendine özgü modeli olan bir ülke de **Şili**'dir. 1980'lerden sonra Şili'de kamu sektörünün rolü küçültülürken, özel sektörün rolü büyütülmüştür. Bu yapısal değişim içinde yetişkinlerin işsizlik oranında belirgin bir azalma görülürken, gençlerde ise yüksek işsizlik oranı sürdü. Gençlerin istihdam edildiği büyük geleneksel işletmeler kapanırken, küçük ve orta ölçekli işletmeler yaygınlaştı. Bu işletmeler yeni okul mezunlarına iş verme yerine, daha önceki işçileri istihdam ettiler veya küçük olanlarda bizzat kendi yakınlarını çalıştırdılar. Okulu terk etmiş pek çok genç, işsiz kaldı veya kayıt dışı işlerde çalıştılar. Bu durum karşısında bir yandan genç işsizlere meslek öğretmek, diğer yandan da yeni işletmelerin bu gençleri istihdam etmelerini sağlamak başlıca hedef oldu. Gençlerin işgücü piyasasına girmelerini sağlamak amacıyla “**ŞİLİ JOVEN (Chile Joven)**” programı böylece uygulamaya sokuldu. 1991 yılında uygulamaya konulan ve Çalışma ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın eşgüdümünde yürütülen programın birinci aşamasının 1995 yılına değin tamamlanması öngörülmüştü. İkinci aşaması ise 1999'da sonlandırıldı. İlk aşamada 100 bin mağdur durumda olan gence ulaşılacak ve tahminen 83 milyon dolara mal olacaktı. Program, National Service for Training and Employment (SENCE) adında eğitim ve işletmelerde iş deneyimi kazandıran, ikincisi Solidarity and Social Inversion Fund adında genel eğitim ve öğretimden sorumlu 2 kuruluş tarafından yönetiliyordu¹⁴⁸.

Şili Joven Programı kapsamında mesleki eğitim programı, bir alt program olarak uygulamaya sokuldu. Görece kısa dönem istihdam için eğitim sağlamaya yönelik bu alt programda, yenilenebilen uygulamalı yöntemler kullanılmakta ve yalnızca teknik eğitime odaklanma yerine gençleri işe yerleştirmek için seçilen

¹⁴⁷ A.e., pp. 123-125.

¹⁴⁸ A.e., p. 138.

mesleklere yönelinmektedir. Program, Çalışma Bakanlığı, işverenler, kamu ve özel sektör tarafından gençlerin eğitilerek istihdamları amacıyla uygulanmaktadır. Programa katılım serbest olup, daha sonra elemelerle seçim yapılmaktadır. Program kapsamında, katılımcıya öncelikle mesleki dalda 200 saatlik kalifiye eğitim sunulmakta, ardından katılımcının işe girmesini kolaylaştırma amaçlı 50 saat süren sosyal beceri eğitimi verilmektedir. Katılımcılar bir firmada 3 ay süren stajyer veya iş sözleşmesiyle iş deneyimi edinmektedirler. Özel eğitim firmaları ve kurumları dahil mevcut uygulama ajanslıkları 35 bin kişinin yararlandığı 2 bine yakın kurs vermektedirler¹⁴⁹.

Şili Joven Programı, 1994 için hedeflenen sayıyı da geçerek 124 bin 699 gencin yararlanmasını sağladı. Programa katılanlar, katılmayanlara göre daha yüksek ve daha iyi koşullarda iş buldular. Yine bu araştırmada, orta ve düşük gelirli kesimden gelenler için ortaya konan hedeflere de ulaşıldığı belirlendi. Eğitim programının içeriğinin, merkezi sistemden uzak, yerel işgücü piyasalarının gereksinimlerine göre belirlenmesi, eğitimlerin, kamu ve özel sektör kuruluşlarının rekabetine duyarlı olarak yürütülmesi, programın başarısının ardındaki temel faktörler olarak kabul edilmektedir. Şili modelinden çıkarılan iki önemli sonuç; doğru yöntemler önerildiğinde, programın yerine getirilmesinde devlete daha az rol düşmektedir. Joven Programı küçük ve orta ölçekli işletmeler için yararlı bir eğitim kültürü geliştirmiştir¹⁵⁰.

İş yaratma yönünde Latin Amerika'da örnek nitelikte, gerçekleştirilen diğer bir eğitim uygulaması da **Uruguay**'daki PROJOVEN programıdır. 1996'da uygulamaya sokulan bu program 17-24 yaş arası düşük gelir grubundaki gençler için sektörler arası geçiş sağlayan mesleki eğitim programıdır. Program, Ulusal İstihdam Kurumu, Ulusal İstihdam Bürosu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Ulusal Gençlik Enstitüsü tarafından gerçekleştirilmektedir. Orta öğrenimde olanlara, formel

¹⁴⁹ Martin Hopenhayn, "Youth and Employment in Latin America and The Caribbean: Problems, Prospects and Options", UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen "Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion" konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, p. 7.

¹⁵⁰ O'Higgins, a.g.e., p. 139.

işte çalışmayanlara, çoğu eğitimlerini tamamlayamamış ve iş bulabilmek için iş deneyimleri yetersiz olanlara yönelik olan program, hanehalkı reislerine öncelik vermektedir. Finansman ise, özel sektör işçileri ve işverenlerinin kaynak aktardıkları Mesleki Yeniden Eğitim Fonu ve devlet bütçesinden sağlanmaktadır¹⁵¹.

Program kapsamında, zorluklarla karşılaşan genç gruplara uygun eğitim olanakları üç temelde yürütülmektedir; 200 saat süren özel veya teknik eğitim, 50 saat süren grup çalışması temelinde mesleki eğitim, işyeri talebine göre 3 aya değin süren stajyerlik, 150 saate varan iki tamamlayıcı eğitim ve belli bir angajman için 3 aylık eğitim. Bu programlarında çalışma yaşamının gerektirdiği okuma, yazma ve insan ilişkileri dersleri de yer almaktadır. Program aynı zamanda, iş başı eğitimi teşvik eden ve mesleki eğitim kurumları ve işletme bağına güçlendirmeyi amaçlayan Uruguay Genç İstihdam Yasası'nın sağladığı olanaklardan da yararlanmaktadır. Yapılan araştırmalara göre program, Uruguay'daki genç işsizlik oranında yüzde 36'lık bir düşme sağlamış, çalışan genç sayısını yüzde 100'e yakın artırmış, ve katılımcıların işgücüne katılım oranını yüzde 50'nin üzerine çıkarmıştır. Yine katılımcılar ücret ve sosyal haklar açısından yüksek kaliteli işler bulmuşlardır¹⁵².

Nijerya, sivil toplum kuruluşlarının başlattığı istihdam yaratma girişimlerinin daha sonra hükümet programlarına dönüşmesi açısından önemlidir. Nijerya Ulusal İstihdam Müdürlüğü tarafından 22 Kasım 1986'da, işsizlik sorununa karşı şu üç hedef belirlenmiştir; programların oluşturulması ve uygulanması, emek yoğun potansiyel yaratıcı politikaların benimsenmesi, iş isteyenler ile işverenler arasında bağ kurarak ülkenin istihdam ve açık işleri üzerine veri oluşturulması. Bu hedeflere yönelik 4 temel program oluşturmuştur; kırsal alanda istidamin geliştirilmesi programı, özel kamu çalışmaları programı, küçük ölçekli işletmeleri teşvik programı ve mesleki yetenek geliştirme programı. Her programın alt programları da bulunmaktadır. Gençlere eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmektedir. 2 milyon kişinin yararlandığı bu programın en önemli sorunu

¹⁵¹ Hopenhayn, a.g.t., p. 8.

¹⁵² A.e., pp. 8-9.

finansmanının yetersiz oluşudur. Programda yer alan gençler ise küçük bir oranı oluşturmaktadır¹⁵³.

Malavi'de hükümet politikası olarak, bazı sektörlerde genç istihdamı sağlama yanı sıra, belli davranışlar edindirmeye yönelik programlar uygulamaya sokulmuştur. Bu program ile işsizlere eğitim fırsatı, AIDS, suç işleme, uyuşturucu ve alkol kullanma konuları ele alınmaktadır¹⁵⁴.

Brezilya'nın Kuritiba Belediyesi, Belediye Gençlik Sekreterliğince, 1989'da uygulanmaya başlanan Primer Oficio (ilk iş) Programı da dikkat çekicidir. Programın amacı, gençlere iş fırsatları yaratılmasıdır. Bu program kentteki çoğu firmanın katıldığı işe yerleştirme programı ile birlikte uygulanmaktadır. Program çerçevesinde oluşturulan ve tamamen yerel yönetim tarafından oluşturulan "Circa 1998" adlı fona, Kuritiba kentinde bulunan 115 firma katılmıştır. Programın olumlu yönlerinde birisi, kentte bulunan işverenlerin yüksek oranda programa katılıyor olmalarıdır. Oysa Latin Amerika belediye hizmetleri geleneğinde, belediyelerin firmaların talep ettiği işçilere iş bulma gibi bir işlevi yoktur. Bu programın bir başka özelliği, mevcut eğitime alternatif eğitim getirmeyip, seçilen öğrencilerin okullarında kalmaları ve öğrenim performansı takip edilmesidir. Öğrenim performansı Belediye Gençlik Sekreterliğince takip edilen yararlanıcı öğrencilerin aile ve firmaya giriş uyumları tamamlandıktan sonra Programda yer alan firmada işe başlamadan önce işe giriş kursu alınmaktadır. Bu durumda program eğitim, iş ve kişisel durumları birlikte dikkate almaktadır¹⁵⁵.

Brezilya'da, istihdam yaratmaya ilişkin kamu projeleri yanı sıra sivil toplum kuruluşlarınca da projeler oluşturulmaktadır. Örneğin, sokak çocukları ve ciddi risk altında olan gençler için 1991'de oluşturulan "The Association of Parish Communities of Salvador de Bahia Project/Programme"nın amacı, sokak çocuklarını

¹⁵³ Christina E. Okojie, "Employment Creation for Youth in Africa: The Gender Dimension", UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen "Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion" konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, pp. 8-9.

¹⁵⁴ ILO, Meeting The..., p. 66.

¹⁵⁵ Hopenhayn, a.g.t., p. 8.

iyi bir yurttaş haline getirebilmek için eğitim süreçlerine sokmaktır. Bu proje/program ile sokak çocuklarına bir yandan istihdam ve üretim yolu ile gelir sağlanırken, diğer yandan bu çocukların toplum, aile, eğitim ve üretim ile bütünleşmeleri kolaylaştırılmaktadır. Program için oluşturulan fonun yüzde 20'si hükümet, yüzde 10'u yerel yönetim, yüzde 35'i uluslararası kuruluşlar, yüzde 3'ü özel kuruluşlar, yüzde 32'si ise bizzat kurumca sağlanmaktadır¹⁵⁶.

Programın kendine özgü birkaç yönü bulunmaktadır. Her şeyden önce katılımcı gencin motivasyonu ve çağdaşlığı kavrama duygusu dikkate alınmaktadır. Öğretim aracı olarak ve kültürel kimliğin bilincine varılması ile öz saygıyı yeniden kazandırmak için moda sektörüne öncelik verilmektedir. İkincisi program, en yoksul kesim ve toplumda en yüksek risk taşıyan sokak çocuklarına yöneliktir. Üçüncüsü, öğretim stratejisi olarak mesleki eğitim ile yurttaşlık bilincini kazandırma eğitimi arasındaki ayrımı giderme temel alınmaktadır. Yine liberal sanat eğitimi ile tamamlayıcı teknik ve mesleki eğitim bütünleştirilerek toplumsal proje ile ekonomik faaliyet bütünleştirilmeye çalışılmaktadır. Sonuncu olarak programın yürütülmesinde pragmatik bir yaklaşım ile eğitim ve üretim işletme birimleri teşvik edilmekte ve özel firmalar ile bağ kurma hedeflenmektedir¹⁵⁷.

Güney Afrika'daki Eskom elektrik şirketi, 1997'den bu yana öğretmenlerin becerilerini artırmak için eğitim vermektedir. Şirket 40 bine yakın kalifiye olmayan ve yetersiz kalifiyede öğretmene eğitim vermiş, Güney Afrika'nın 3 eyaletinde de eğitim merkezi açmıştır. Şirket, gençlere istihdam sağlamak amacıyla, elektrik kullanımı yoğun küçük ölçekli girişimleri imtiyaz verme (franchise) ve diğer biçimleri ile desteklemektedir. 2000 yılı ortalarında aralarında fırıncıların, kasapların ve çamaşır yıkamacılığın olduğu 295 franchise desteklenmiştir¹⁵⁸.

¹⁵⁶ A.y.

¹⁵⁷ A.e., p. 9.

¹⁵⁸ ILO, Meeting The..., p. 45.

(2) Girişimciliğin Teşviki ve Kendi İşini Kurma İle İlgili Uygulamalar

Gelişmekte olan ülkelerin girişimcilik ile ilgili istihdam politikalarında daha çok eğitim boyutuna odaklanıldığı görülmektedir. Bu ülkelerde istihdam olanakları dar olduğundan, kendi işini kurma veya girişimcilik önemli alternatif durumundadır. Örneğin, **Ürdün**'de uygulanan INJAZ programının hedefi, küresel rekabette yer alabilmek için gençlerin yerel işgücü piyasasına hazırlanmasıdır. Bu program ile, ekonomik gelişme ve özel sektörün gereksinimlerine uygun bilgi ve becerilerle donatılmış yeni bir genç nesil oluşturulmaya çalışılmaktadır. 1999 yılında USAID fonu ile oluşturulan Çocukları Korumak (Save the Children) girişimi ile de, eğitim sistemi ve özel sektörün gereksinim duyduğu insangücünü karşılamak için bir köprü kurulmaya çalışılmıştır. Özel sektör ve öğrenciler açısından gönüllülük esasına dayanan bu program kapsamında INJAZ yetkilileri, özel sektör temsilcilerinden, gençlerin, firmaların ihtiyaç duyduğu elemanlarda aradıkları vasıflarda eğitilmeleri için gönüllü olarak eğitim vermelerini istemektedirler. Bu şekilde, küresel pazarın karakteristiklerini bilen gençlerin olduğu bir Ürdün İşgücü Piyasası yaratılması hedeflenmektedir. INJAZ, Ürdün Eğitim Bakanlığı ile bir anlaşma yaparak bu girişimin kamu okullarında da kabulü yönünde okullara talimat gönderilmesini sağlamıştır¹⁵⁹.

Ürdün'de 14-25 yaş arası grup, nüfusun yüzde 25'ini oluşturmaktadır. INJAZ bu yaş grubunun yaratıcı düşünme ve kritik sorunları çözme tekniklerini ve kişiler arası yetenek geliştirmeyi amaçlamaktadır. Programda yer alan öğretmenlerin gözlemlerine göre programa katılan öğrenciler önceleri doktor veya mühendis olmak isterlerken, daha sonra işgücü piyasasının gerektirdiği işlere yönelmişlerdir. Bu program, hedeflenen ölçüde sürdüğünde 2004 yılında 10 bin öğrencinin kurslardan mezun olacağı tahmin edilmekteydi¹⁶⁰.

¹⁵⁹ UN ESCWA, a.g.t., pp. 6-7.

¹⁶⁰ A.e., p. 7.

Girişimcilik eğitiminin yaygın olduğu bir diğer ülke de Hindistan'dır. Bu ülkede BYST (Bharatiya Yuva Shakti Trust) tarafından geliştirilen bir program (Guru-Shishya Tradition) ile gençlere yalnızca girişimcilik öğretilmekle kalmayıp, bizzat bir danışman ile uygulama yürütülmektedir. Trust, yalnızca Hindistan değil, dünyanın diğer yörelerindeki işverenlerin katılımı ile faaliyetlerini sürdürmektedir¹⁶¹.

Hindistan'da kentlere yönelik istihdam politikaları içinde, Başbakanın Kentsel Genç İşsiz Projesi de (Prime Minister's Scheme for Unemployment Urban Youth, PMRY) yer almaktadır. Eğitilmiş gençlerin kendi işlerini kurarak çalışmalarını teşvik amacıyla 1994-1995 yıllarında oluşturulan bu program, nüfusu 1 milyonun altındaki kentlerde yıllık geliri 10 bin rupiyi aşmayan ailelerin 18-35 yaş arası eğitilmiş işsizlerine uygulanmaktadır. Yapılan işletme girişimi için bankadan alınan borcun yüzde 25'ini hükümet karşılamaktadır. Bankadan alınan kredilere sınırlama getirilmemekte ve teminatsız kredi 100 bin rupee kadar çıkmaktadır. 1.6 milyon genç, bu kredilerinden yararlanmıştır. Bu programa seçilen gençler için 6 aya değin eğitimler verilebilmektedir. Yararlanıcıların, kentlerde en az 3 yıl oturmaları, Bölge Sanayi Merkezi (District Industry Centre) ve/veya bir başka sivil toplum kuruluşunun yardımını almış olmaları, ayrıca kredi almadan önce 4 hafta eğitim görmeleri gerekmektedir. Kentsel alanlar için eğitilmiş gençlerin kendi işlerini kurmalarını teşvik amaçlı, SEEUY (Self-Employment Scheme for Educated Unemployed Youth) adlı bir başka program da bulunmaktadır¹⁶².

Kentsel alanlara benzer, kırsal alanlar için de Kendi İşinde Çalışma İçin Kırsal Genç Eğitimi, Training of Rural Youth for Self-Employment (TRYSEM) programı getirilmiştir. Kırsal alanlarda ailesi açlık sınırının altında kalan gençler için, kendi işinde çalışmayı teşvik amacına yönelik bu program 15 Ağustos 1979'da uygulamaya girmiştir. Katılım yaşı 18-35 olmakla beraber öksüzler için bu yaş sınırı 16'ya, dullar için 45'e çıkabilmektedir. Resmi kurumlarca ve yetişmiş öğretmenlerce yapılan bu eğitimlerde sanayi ve hizmet birimleri yanı sıra ticari kuruluşlar da yer almaktadır. Kurslar 6 ayı geçmemektedir. Masrafların yüzde 50'sini eyalet, yüzde

¹⁶¹ ILO, Meeting The ..., p. 41.

¹⁶² Visaria, a.g.p., pp. 38-39.

50'sini de merkezi hükümet karşılamaktadır. 16 yıllık sürede eğitime katılan sayısı 3.9 milyon olmuştur. Eğitimlere katılanların yüzde 53'ü şöyle veya böyle istihdam edilmiştir. Tarım alanında en kapsamlı program olan TRYSEM'in daha da geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmaktadır¹⁶³.

Hindistan'da, girişimcilik ile ilgili çok sayıda istihdam projesi bulunmaktadır. Bunlardan biri, kentlerde küçük işletmeciliği teşvik amaçlı Scheme of Urban Micro Enterprises (SUME) projesidir. Bu kapsamda katılımcılara teknik eğitim ve devlet destekli kredi verilmektedir. Scheme of Urban Wage Employment (SUWE) projesi, nüfusu 100 bine kadar olan kentlerde ekonomik ve sosyal yarar amaçlı kamu hizmetlerinde ücretli çalışma fırsatı yaratmak amacıyla yönelik olup, SHAHU (Scheme of Shelter and Housing Upgrading) projesi de nüfusu 100 bin ile 2 milyon arasında olan kentlerde inşaat işleri eğitime yöneliktir. Eğitim görenlere, daha sonra konutlarına tadilat yapmaları için kredi de sağlanmaktadır¹⁶⁴.

Jamaika'da 1985 yılında Gençlik, Kültür ve Toplum Geliştirme Bakanlığı tarafından küçük ölçekli işletmeleri geliştirme yöntemi ile gençlere kendi işinde çalışmayı sağlama amacıyla "Dayanışma Programı (Solidarity Programme, SP)" başlatılmıştır. Bu proje ile, mesleki geçerliliğini yitirmiş ve kayıtlı sektörde iş bulamayan gençlerin küçük işletmeler açarak işsizlikten uzaklaştırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, işsiz gençlere öncelikle küçük işletmeciliğe ilişkin 2 haftalık bir eğitim zorunluluğu getirilmiş ve işlerini kurmaları için başlangıç sermayesi verilmiştir. İkinci aşamada, Self-Start Fund (SSF) adında bir kamu kuruluşu devreye girerek bir ajanslıktan borç verilmesini sağlamıştır. Bu borçlanmanın olabilmesi için kurulacak küçük işletmenin fizibilitesi ve garantör olacak bir sponsorun bulunması gerekmektedir. SP destekli küçük işletmeler başlıca tarım ve ticaret sektörlerinde kurulmuştur. Programa göre ilk yıl 3 bin, sonraki yıllar da 5'er bin işsiz genç iş bulacaktı. İlk 3 yıl 4391 başvuru SP, 2702 başvuru da SSF tarafından parasal olarak desteklenmiştir. Başvuranların yüzde 56'sı genç erkek, kalanlar genç kadın idi. Bu uygulama için sağlanan fonlar, hedeflenen biçimde hiç işi

¹⁶³ A.e., p. 39-40.

¹⁶⁴ A.e., p. 42.

olmayan gençlere iş bulma yerine büyük çoğunluğu işleri olanların mevcut işlerini geliştirmesi biçiminde kullanılmıştır. 10 yıl sonra destek verilen küçük işletmelerin ancak yüzde 30'unun ayakta kalabildiği tespit edilmiştir. Bu başarı düşüklüğü şu sebeplere dayandırılmıştır; başvuranların borçlanabilme durumlarının yeterince incelenmemesi, eğitimlerin uygun olmaması, danışmanlık işlevinin yetersizliği, borç alma ve geri ödenmesi zorunluluğu bağında başarısız kalınması, borçların ertelenmesi ve garantörler (kefiller) ile ilişkilerinin istenen düzeyde sürdürülememesi¹⁶⁵.

Nijerya'daki Yoksulluğu Önleme Ulusal Programının 4 ana hedefinden birisi, Gençliği Güçlendirme Projesidir (Youth Empowerment Schemes-YES) olmuştur. Bu program, gençliği güçlendirmek ve sosyal konumunu iyileştirmek için eğitim, yetenek geliştirme ve istihdam fırsatı sunmaktadır. 1 yaşında olan bu program kapasite geliştirme ve mesleki eğitim aşamalarını içermekte, kapasite geliştirme, zorunlu birleştirme ve kredi dağıtım olmak üzere 3 alt programdan oluşmaktadır. Bu program ile 3 aylık eğitim ile beceri geliştirilerek ve kredi verilerek kendi işini kurması amaçlanmaktadır. Zorunlu birleştirme programı kapsamında bir işyerinde 3 ay staj görülmekte ve ücret devlet tarafından ödenmektedir. Nijerya'da BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından desteklenen 4 programdan birisi de İş Yaratma ve Sürdürülebilir Geçinme adı ile yürütülmektedir. Bu program ile işletmelerin genişletilmesi ile ek iş yaratma amaçlanmaktadır. Bu program ile, yerel olanakların kullanımını, teknik becerilerin artırılması, teknoloji girişinin artırılması, pazar enformasyonu, mali ve büyüme hizmetlerini kapsamaktadır¹⁶⁶.

UNDP, Beceri Geliştirme Merkezi ve Mikro Kredi adındaki iki oluşuma da yardımda bulunmaktadır. Ülkede 110 birimi bulunan Beceri Geliştirme Merkezlerinde işsiz gençler, kendi işlerini kurmaları yönünde şu alanlarda eğitilmektedirler; berberlik ve kozmoloji, tekstil teknolojisi ve dokuma, moda tasarımı ve giyim, elektrik tesisatı ve elektronik, ağaç işleri ve marangozluk, kaynakçılık ve ana metal işleri, ayrıca bazı eyaletlerde bilgisayar eğitimleri de

¹⁶⁵ O'Higgins, a.g.e., p. 133.

¹⁶⁶ Okojie, a.g.t., p. 10.

planlanmaktadır. Mikro kredi çalışmaları çerçevesinde Nijerya'nın çeşitli vilayetlerinde 37 mikrofinans Kurumu UNDP tarafından desteklenmektedir. Bu program ile küçük tutarlarda borç ve üretim girdileri sağlanmaktadır. Nijerya'da 1986'da kurulan Lift Above Poverty Organisation ve LAPO ile 2002'de kurulan Idia Renaissance, evli ve yoksul kadın işsizlere yardım amacına yönelik faaliyet gösteren iki sivil toplum kuruluşudur¹⁶⁷.

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Büyüme, İstihdam ve Yeniden Dağıtım Stratejisi'nde (Growth, Employment and Redistribution, GEAR), iş yaratma sorumluluğu, büyüme, hükümet programı ve işgücü piyasası kurumları arasında üçlü şekilde paylaştırılmıştır. GEAR'in üzerine oturtulduğu temeller IMF'nin yapısal uyum programlarının kabul ettiği neoliberal çerçevedir. Bu nedenle hükümetin birinci önceliğinde istihdam değil, ekonomik büyüme bulunmaktadır. Kaldı ki GEAR makro ekonomik stratejileri de istihdamda artış sağlayamamıştır. Aksine 1996-1998 arasındaki dönemde 430 bin kişiye varan iş kaybı olmuştur. Bu ülkede, iş bulamayan gençlerin, işletme kurmalarını teşvik amacıyla oluşturulan Genç Yatırım Topluluğu (Youth Enterprises Society, YES), önemli bir uygulama olarak göze çarpmaktadır. Ekstra müfredatlı, her etnik kesimin yer aldığı ve yaparken öğrenme metodu kullanıldığı program, daha çok yoksul yörelerde uygulanmaktadır. Böylece bir taraftan istihdam yaratılırken, diğer taraftan da ekonomiye katkı sağlanmaktadır¹⁶⁸.

3. Geçiş Ülkeleri

a. Genel Olarak

“Geçiş ekonomileri” olarak adlandırılan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (Central and Eastern Europe, CEEC), Bağımsız Devletler Topluluğu (Commonwealth of Independent States, CIS) ve Baltık Devletleri'nde işsizlik, 1990 ve sonrası en önemli sorunlardan biri durumundadır. Hemen tüm geçiş

¹⁶⁷ A.e., p. 10-11.

¹⁶⁸ Biagi, a.g.e., ss. 335-336.

ekonomilerinde genç işsizlik oranı yüksektir. Bir başka olumsuzluk, uzun dönemli işsizlerin büyük oran oluşturmalarıdır. Bu koşullarda istihdam kayıt dışına kaymaktadır. Yine bu ülkelerin çoğunluğunda ciddi boyutta çocuk işçilik bulunmaktadır¹⁶⁹.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler gruplandırılmasında eski sosyalist ülkelerin durumu tartışılmakta ve genellikle "geçiş" içinde oldukları nitelemesi yapılmaktadır. Doğu ve Merkezi Asya ülkelerinde tarım sektörü geniş olup, gelişmekte olan ülkelerin özellikleri hakimdir. Bu ülkelerde, sulama ve doğrudan tarım alanlarına yönelik istihdam politikaları etkili olmaktadır. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde istihdam sorunu, daha çok kentsel alanlar olgusudur ve kendi işinde çalışma sınırlı bir rol oynamaktadır. Geçiş ülkelerinde önemli bir değişiklik, üretimin yapısına ilişkin karar alma süreçlerinde, merkezi yapıdan adem-i merkezi yapıya doğru kayma eğilimidir. Bu ülkelerin geçiş içinde olmaları, olanaklarını, sanayileşmiş ülkelerdeki gibi tam istihdama yönelik seferber edilmesini engellemektedir. Çoğu ülkede iş yaratacak veya yatırımları teşvik edecek, öngörülebilir bir yapının getirdiği rekabetçi ortam henüz oluşturulamamıştır. Ancak işsizlere yardım, sosyal koruma ve sosyal diyalog açısından gelişmiş ülkelerdeki istihdam kurum ve uygulamaları, bu ülkelerde de belli ölçülerde mevcuttur¹⁷⁰.

b. Seçilmiş Ülke Uygulamaları

Çek Cumhuriyeti, ekonomi açısından Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin en gelişmiş ülkelerinden biridir. 1989'da siyasi rejim değişikliği ve pazar ekonomisine geçişten sonra, diğer benzeri ülkeler gibi Çek Cumhuriyeti'nde de yığınsal işsizlik oluşmuştur. 1990'da bir taraftan hızla ve geniş biçimde özelleştirmeler yapılırken, diğer taraftan yarı kamu Çek bankalarına geniş krediler sağlanmıştır. Bu krediler yatırımlara yöneltilir ve doğrudan yabancı yatırımlar gelirken, diğer Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerine göre işsizlik oranları önemli ölçüde düşmüştür.

¹⁶⁹ ILO, Global Employment..., pp. 94-95.

¹⁷⁰ Richards, a.g.e., p. 18.

Çek Cumhuriyeti'nde makro ekonomik istikrar için başlıca iki yöntem kullanılmıştır. Bu yöntemlerden biri, yerel para biriminin önemli ölçüde devalüasyonudur. Diğer, ilk yıllar için geçerli olmak üzere ücretlerin işgücü verimliliğine bağlanmasıdır. Ancak 1994-1995'te ücretler üzerindeki baskı kaldırılarak, serbest toplu pazarlıklara geçilmiştir. 1990'ların başındaki gerçek ücretlerdeki düşüş ile, istihdamın geniş tutulması sağlanmıştır. Bu uygulama aynı zamanda, düşük ücretli kamu işyerlerinde çalışan kalifiye işçilerin daha yüksek ücretle yabancı sahipliğindeki işletmelerde çalışmaya başlamalarına yol açmıştır. Ücretlerin bu şekilde serbest belirlenmesi ve istihdam transferi olanağı ile gerçek ücretler ortalama olarak yükselmiştir. Makro ekonomik istikrar politikaları çerçevesinde vergi ve ücret düzenlemeleri, 25'ten fazla işçi çalıştıran tüm firmalar için oluşturulan Üçlü Komisyon tarafından belirlenmiştir. Komisyon kararları ile 1991'de parasal ücretler yüzde 15 artarken, gerçek ücretler yüzde 25 düşmüştür. 1992'de kamu işyerlerinde uygulanan sıkı ücret politikaları belli ölçülerde gevşetilerek, kısmi serbestleşme sağlanmıştır. 1993 yılı başında sıkı ücret politikası hiçbir biçimi ile uygulanmamış ve 1995 yılı ortasında da bu ücret düzenleme sistemi tamamen kaldırılarak, sendikalar ile serbest pazarlıklara geçilmiştir¹⁷¹.

Batı Avrupa Pazarı'nın eşliğindeki Çek Cumhuriyeti, işçilik maliyeti açısından "Avrupa'nın ucuz işgücü ülkesi" olarak değerlendirilmiştir. Bu düşük maliyetli işgücü, özellikle tekstil, deri, elektronik ve plastik sanayilerindeki Alman firmaları açısından cazip bir seçenek oluşturmuştur. Bu arada Çek işgücü, özellikle "kirli işler" açısından, istihdamda talep edici ve seçici olmaya başlamıştır. Çeklerin çalışmadıkları ve bir süre açık kalan işler (örneğin, inşaat sektörünün ağır işlerinde) Ukrayna, Beyaz Rusya ve Moğolistan'dan gelen işçiler tarafından doldurulmuştur. Ülkede halen önemli sayıda kaçak çalışan olmakla birlikte, son yıllarda yalnızca kalifiye işçilerin ülkede çalışmalarına izin verilmektedir¹⁷².

¹⁷¹ Jiri Vecernik, **Labour Market Flexibility and Employment Security**, Geneva, ILO Employment And Training Papers No: 27, 2001, pp. 2-3.

¹⁷² A.e., p. 3.

Çek Cumhuriyeti izlediği politikalar sonucunda 1995 yılında istihdamda yüzde 70 oranını yakalayabilmiştir. Çek Cumhuriyeti'ndeki bu ideal işgücü piyasası durumu, çeşitli çevrelerce "mucize" olarak adlandırılmıştır. OECD tarafından Çek işgücü piyasası için ilk kez yapılan bir araştırmaya göre “Çek istihdam mucizesi” şu üç faktöre dayandırılmaktadır: Emek arzının düşürülmesi, ücret ayarlamaları ve istihdamın sektörel dağılımı ve işgücünün kalifiye düzeyi açısından iyi başlangıç koşullarına sahip olması. Emek arzının düşürülmesi; çalışan emeklilerin (working pensioners) çıkarılması, zamanında veya erken emeklilik ile kadınların işgücüne katılımının düşürülmesiyle elde edilmiştir. Yeni girişimciler de istihdam kapasitesinin artmasında önemli katkıda bulunmuşlardır. Çek istihdam mucizesinin bir başka özelliği sektörler ve bölgelerarası geçişlerin yüksek oluşudur. Ocak 1996'da yapılan bir araştırmaya göre işyerlerinin kapanmasından, tensikattan veya reorganizasyondan işsiz kalanların oranı yüzde 40 olurken, bu kişilerin yüzde 60'ı daha iyi koşullarda iş bulmuşlardır¹⁷³.

Başarılı geçiş ülkelerinden biri olarak kabul edilen **Macaristan**'da 1980'lerde oluşturulan aktif işgücü piyasası politikaları 1990 yılından sonra uygulamaya sokulmuştur. 1991 yılında artan işsizlik ödentilerinin daha düşük düzeyde düzenlenmesini de kapsayan İstihdam Yasası çıkarılmıştır. Yasanın hemen

Tablo 4: Macaristan'da Aktif İstihdam Programlarına Katılımların Kompozisyonu (1992-1995, %)

Program Tipi	1992	1993	1994	1995
İş Yaratma Projesi	4.4	4.2	2.1	1.1
Eğitim ve Yeniden Eğitim	26.0	35.4	32.3	26.8
Kamu Çalışmaları	9.0	20.2	24.0	40.2
Sübvansiyon Edilen İstihdam	5.0	12.1	16.4	16.7
İstihdam Firmaları ve Diğer İstihdam	1.7	4.4	3.4	4.0
Geliştirme Önlemleri				
Kısa Grup Çalışmasının Geliştirilmesi	12.2	4.2	3.2	1.3
Girişimciliği Başlatmaya Yardım	17.2	16.8	14.5	3.4
Kriz Yönetimi	24.5	2.8	6.9	3.4
Diğer Önlemler	0	0	1.3	2.9
Katılımcı Sayısı (Bin kişi)	233.0	252.1	290.7	252.2

Kaynak: Maarten Keune, Youth Unemployment in Hungary and Poland: Action Programme on Youth Unemployment, p. 20.

¹⁷³ A.e., pp. 4-5.

ardından 1992 yılında Macaristan Çalışma Bakanlığı tarafından Ulusal İstihdam Vakfı kurulmuştur. Vakıf, kuruluşundan 2 yıl sonra işgücü piyasasına danışma ve enformasyon yolu ile 4.16 milyon dolar harcayarak 6 bin yeni iş yaratmış veya mevcut işleri de korumuştur. İyi eğitilmiş ve kalifiye bir işgücü avantajına sahip olan bu ülkede 1992-1995 arasındaki dönemde aktif istihdam programlarından yararlanan sayısı 230-290 bin kişi olarak belirlenmiştir¹⁷⁴. Tablo 4'te görüldüğü gibi "eğitim ve yeniden eğitim" programına katılanların oranı yüzde 26-35 gibi yüksek düzeyde seyrederken, kamu çalışmalarına katılanlar oranı 1992'de yüzde 9'dan 1995'te 40.2 gibi çarpıcı biçimde yükselmiştir. Bu arada sübvans edilen istihdama katılım oranı artarken, kriz yönetimine katılanlar oranında ciddi düşüş gözükmiştir (yüzde 24.5'ten yüzde 3.4'e). 1995 yılı itibarıyla kamu çalışmalarına katılım oranındaki çarpıcı yükseliş, Macaristan aktif istihdam programlarında kamu potansiyelinin yaratılması ve kullanılmasının önemine dikkat çekmektedir.

En gelişmiş geçiş ülkelerinden biri olan **Polonya**'da, 1990 yılında, eğitim, istihdam ve kamu istihdamını içeren aktif işgücü piyasası politikası ve işgücü fonu oluşturulmuştur. 1992'de de kamu istihdam programı oluşturulmuş ve programa katılım hızla yükselmiştir. 1995'te yalnızca gençlerin istihdamına yönelik Genç İşsizliği Önleme Programı ve Genç Mesleki Eğitimi Geliştirme Programı oluşturulmuştur. Programlar hükümet, işçi ve işveren taraflarının katılımı ile özellikle eğitime ağırlık verilerek yürütülmüştür. Haziran 1997'de, özellikle okul bitirenlere yönelik yeni programlar geliştirilmiştir¹⁷⁵. **Litvanya**'da ise "toplumsal korumasız" grup olarak nitelendirilen gençleri istihdam eden işverenlere parasal katkı sağlanmaktadır. Bu teşvik, gerçekten gençlere iş yaratılmış ise verilmektedir. Teşvikten yararlanabilmek için öncelikle, gençlerin deneyimli, yetişkin işçilerin yerine değil, doğrudan işe yerleştirilmeleri gerekmektedir. İkincisi, yetişkin işçiler işten çıkarılarak daha düşük ücretle gençler istihdam edilmemelidir. Üçüncü ve son koşul ise, işveren teşvik aldıktan sonra işe aldığı genci işten çıkarmamalıdır¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Maarten Keune, Youth Unemployment in Hungary and Poland: Action Programme on Youth Unemployment, Geneva, ILO Employment And Training Papers No: 20, 1998, p. 19.

¹⁷⁵ A.y.

¹⁷⁶ UN, "Background Paper...", p. 5.

III. İSTİHDAM-İŞSİZLİK SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARINDA ALTERNATİF AÇILIM VE YAKLAŞIMLAR

A. Üçüncü Sistem (Third System) Yaklaşımı

1. Genel Olarak

1980’lerde ekonomik krizin derinleşmesi, işsizliğin artması, toplumsal dışlanma ve yoksulluğun yaygınlaşması toplum çıkarına çözüm arayışlarını ön plana çıkarmıştır. Küreselleşme sürecindeki gelişmeler, özelleştirmeler ile kamu sektörünün küçülmesi ve kamu sektörünün mevcut yapısıyla artan sosyal sorunlara çözüm getirememesi, özel sektörün kuralı gereği sosyal sorunlara yalnızca kar amacıyla yaklaşması, “sosyal ekonomi” ya da “üçüncü sistem” ya da “üçüncü sektör (Third System)” olarak adlandırılan yeni bir ekonomik, toplumsal ve siyasal yaklaşımı gündeme getirmiştir. Sosyal ve demografik yapıdaki değişimler de bu gelişmenin yaşanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu yaklaşım temelinde öncelikle "tüketim toplumu" kavramı sorgulanmıştır. Buradan alınan güç ile hem toplumsal gereksinimlerin karşılanması, hem de iş yaratılması hedefine yönelik yeni bir süreç başlatılmıştır¹⁷⁷. Bu süreç kolay ilerlememekle beraber, bu sistemin yaşama geçirilmesi sonucu oluşan organizasyonlarda yüksek bir potansiyelin bulunduğu kabul edilmektedir.

Üçüncü sistem ve bu felsefe üzerine oturtulan “üçüncü sistem organizasyonları”, en ileri düzeyde Avrupa’da gelişmiştir. ABD bu konuda Avrupa’nın gerisinde kalmıştır. Avrupa’daki gelişmede AB önemli roller üstlenmiştir. Avrupa’nın pek çok ülkesinde geleneksel hale gelmiş olan üçüncü sistemin bazı ülkelerde yeterince gelişmemiş olması karşısında, 1997 yılı sonunda toplanan Avrupa Konseyi Lüksemburg Zirvesi’nde bu yeni oluşum gündeme alınarak resmen kabul edilmiştir. 2001’de Komisyon kararı ile kooperatifler ve diğer üçüncü

¹⁷⁷ Hériter, Grozelier, a.g.m., p. 425.

sistem kuruluşları (birlikler, dernekler, vakıflar, yardım kuruluşları, gönüllüler ve kar amacı gütmeyen organizasyonlar)ı AİS kapsamına dahil edilmiştir. 1998 yılından itibaren her yıl, üye ülkelerden Ulusal Eylem Planları çerçevesinde, üçüncü sistem faaliyetlerinin rapor edilmesi istenmiştir¹⁷⁸.

Ekim 2002’de Prag’da yapılan Sosyal Ekonomi Konferansı, konuya verilen önemi göstermesi açısından bir dönemeç olmuştur. Konferans sonucunda açıklanan Prag Deklarasyonu ile sosyal ekonomi aktörleri ile yerel ve bölgesel otoriteler, yerel ortaklık ve bu amaçla ortaya konulan hedeflerin gerçekleştirilmesi için sorumlulukların her düzeyde geliştirilmesi kararı alınmıştır. Bu yaklaşımın yaşama geçirilmesi sonucunda oluşan yapılanmalar ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu tarafından üçüncü sistem kavramı yaygın olarak kullanılmaya başlanılmıştır. Böylece üçüncü sistem, 1980’lerin başından bu yana geçen süre sonunda AB düzeyinde tanınmıştır¹⁷⁹.

Üçüncü sistem, kamu sektörü, yerel yönetimler, sendikalar ve özel şirketlerin işbirliği ve ortaklığı ile gelişmiştir. Bu anlamda, yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa düzeyindeki ortaklık ve işbirliği oldukça olumlu gelişmeler sergilemiştir. Sistem, aşağıdan yukarı çoğulcu ekonominin sağlanmasında da önemli bir rol oynamıştır. Kamu ve özel sektör dışında, kooperatifleri, kooperatif işletmelerini, ortaklık birliklerini, diğer birlikleri, dernekleri, vakıfları, yardım kuruluşlarını, gönüllüler ve kar amacı gütmeyen organizasyonları kapsayan üçüncü sistem, daha sonra geniş alana yayılan halk örgütlerini de temsil etmeye başlamıştır.

Üçüncü sistem, demokrasiye, dayanışmaya ve sosyal, kültürel etkinlik ve çevreye kendini adayanların oluşturdukları, halk temelli organizasyon ve işletmelerdir. Bu organizasyonlar, gönüllük ve para dışı katkılar da sağlamayı

¹⁷⁸ EC, **The New Actors of Employment: Synthesis of the Pilot Action “Third System and Employment” For a Better Understanding of Employment at Local Level (1997-2000)**, Brussels, Employment and Social Affairs, 2003, p. 10, Margarita Lukkarinen, “The Social Economy and Local Employment Development”, “European Forum on Local Development and Employment” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, 16-17 May 2003, p. 4, <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22.12.2003).

¹⁷⁹ Lukkarinen, a.g.t., p. 4,12; EC, The New Actors..., p. 15.

başararak ve ticari gelir üreterek, yerel halk tarafından tüketilen mal ve hizmetlerin maliyetlerini azaltmıştır. Tüm bunlar yeni işlerin yaratılması çabası içinde gerçekleştirilmiştir.

Üçüncü sistem, mevcut toplumsal gereksinimleri karşılamaya uyarlanmış organizasyonlar biçiminde faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bu organizasyonların işletmeciliği, özel sektör gibi kar amaçlı olmayıp, bireylerin kendilerini bu organizasyonlara vakfetmeleri üzerine oluşturulmuştur. Kar gereksinimi temelinde faaliyet sürdürmemekle beraber, bu organizasyonlar istediklerinde kar da sağlayabilmekte, topluma yeni mal ve hizmetler sunabilmektedirler. Yönetimleri açık ve şeffaftır, demokratiktirler, katılımcılık ön plandadır, rekabet yerine işbirliği ve iletişim esastır. Araştırmalar ortaya koymuştur ki, üçüncü sistem organizasyonları, birden fazla pazarda var olabilmektedir. Birincisi mal ve hizmet üreten ve diğer işletmeler ile rekabet içinde olunan geleneksel pazarlardır. İkincisi, kamu tarafından yetersiz yapılan veya kamunun hiç üretimde bulunmadığı alanlardır. Üçüncüsü, özel sektörün girmek istemediği pazarlardır¹⁸⁰.

Fiş (vouchers) uygulaması, hizmetlere taşeron olmak, özel faaliyetler ve hizmetlerin sunumunun planlanması açılarından üçüncü sistem, kamu sektörü ile işbirliği içindedir. Üçüncü sistem organizasyonları otoritelere, sonunda etkin bir talebe dönüşecek, kurallara ve politika kararlarına uygun sözleşme teklifleri götürmektedir. Böylesi ilişkilerin geliştirilmesi, üçüncü sistemin başarısı ve gelişmesinde önemli bir kriter olmaktadır. Yerel istihdam açısından en önemli özelliklerinden birisi de üçüncü sistemin kamu sektörü ile ortaklığıdır. Üçüncü sistem, kamu ve özel sektör arasındaki açığı, toplum çıkarları doğrultusunda gidermeye çalışmaktadır. Ayrıca, her iki sektörü tamamlayıcı mal ve hizmet üreterek, kullanıcılara alternatif çözümler sunmaktadır. Diğer tarafta üçüncü sistem organizasyonları, yeni ve alternatif çalışma biçimleri de getirebilmektedir. Sendikalar, üçüncü sistem organizasyonları ile yerel düzeyde istihdam yaratılmasını

¹⁸⁰ Lukkarinen, a.g.t., p. 3; EC, The New Actors..., p. 15, EC, **Working Together at Local Level for More and Better Jobs for All: The Local Dimensions of the European Employment Strategy**, Brussels, Employment and Social Affairs, 2003, p. 8.

desteklemekle birlikte, yaratılan işin kalitesi konusunda kaygılar taşımaktadırlar. Maliyet gerekçesi ile çalışma koşullarının kötüleşmesini istememektedirler. Çünkü sendikalar, a-tipik işlere karşı çıkmaktadırlar. Bu nedenle bu tür organizasyonlar ile yaratılan işlerde sendikalarla birlikte çalışılmasını talep etmektedirler¹⁸¹.

Üçüncü sistem organizasyonlarının faaliyet alanları sosyal hizmetler, çevre, kültür ve spor olmak üzere üç ana başlık altında gruplandırılmaktadır. Sosyal hizmetler; çevre dostu konut hizmetleri, temizlik, bahçecilik, gençlere, çocuklara, hasta ve yaşlılara yönelik hizmetler ve özürllere yardım faaliyetlerini kapsamaktadır. Çevre başlığı altında, çevre danışmanlığı, atık yönetimi, tekstil, mobilya, ev eşyaları gibi kullanılmış eşyaların yeniden üretime kazandırılması (recycling), kültür ve spor başlığı altında ise spor faaliyetlerinin eşgüdümü, spor danışmanları ile organizasyonların geliştirilmesi, yerel kültürel miras hizmetlerine odaklanması yer almaktadır¹⁸².

Üçüncü sistem organizasyonlarının hedefleri şöyle sıralanabilir;

- Dezavantajlı konumda olan kişi ya da grupların işgücü piyasalarına katılmalarını sağlayarak yaşam kalitelerini yükseltmek.
- Faaliyetlerin maliyetlerini karşılamak amacıyla, başlıca ticari gelir, kamu finansmanı, yardımlar, abonelik-üyelik, borç alma, parasal olmayan katkılar ve gönüllü katkılar sağlamak.
- Bir kural olarak inisiyatifler, kooperatifler, ortaklık birlikleri, dernekler, vakıflar, hayır kurumları, gönüllüler ve kar amacı gütmeyen kuruluşların ortak ve organize hareketini sağlamak.
- Ekonomik, sosyal ve toplumun genel çıkarları doğrultusunda çaba harcamak.
- Bireysel ve özel çıkarların alt standartlarının neler olduğunu belirlemek.
- Toplumun ortak çıkarları için, birey ve gruplar ile birlikte çaba göstermek.

¹⁸¹ Lukkarinen, a.g.t., p. 11, EC, The New Actors..., p. 25.

¹⁸² EC, The New Actors..., p. 16.

- Kendi hesabına çalışanların, gönüllü işçilerin ve kullanıcıların yönetime katılmaları ile, kendi yönetimlerini yine kendilerinin gerçekleştirmelerini sağlamak¹⁸³.

Yapılan araştırmalar bu sistemin, yerel düzeyde istihdam yaratılması açısından önemli yararlarının olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak sistemin etkileri, yalnızca istihdam ile sınırlı kalmamaktadır. AB Komisyonu tarafından sistemin yararları şöyle dile getirilmektedir; yerel istihdamın geliştirilmesi, üründe yenileşme ve yeni ürünlerin üretilmesi, yerel gelişmenin sağlanması, toplumsal dışlanmanın önlenmesi, yeterince anlaşılamamış, gizli kalmış kaynakların ortaya çıkarılması, bu yönde kamu ve özel sektör kuruluşlarının harekete geçirilmesi (devlet yardımlarına pasif bağlılık kültürüne karşı bir tavrın geliştirilmesi), mevcut kamu yardımlarının yeniden yönlendirilmesi, mal ve hizmet kalitesinin artırılması, işletme yöneticiliği, beceri ve iş geliştirme, teknolojik gelişme, katılımcılığın ve paylaşımın artırılması ve yerel gelişme süreçlerine olan katkılardır¹⁸⁴.

Tüm bunlar içinde yerel gelişme konusunun üzerinde önemle durulmalıdır. Üçüncü sistem, bireylerin gereksinimlerini karşılamayı temel aldığından, bireylerin alışverişlerini, tüketimlerini, kısaca yaşamlarını doğrudan ilgilendirmektedir. Turizm gibi sektörleri teşvik ederek hem iş yaratmakta hem de yerel düzeyde gelişme sağlamaktadır. Sistemin faaliyetleri, özellikle yerel eşitsizlikleri gidericidir. Çünkü mal ve hizmet sunumunda yöresel bir ayırım yapılmamakta, ancak sorunlu ya da yetersizlik yaşanan yöreler dikkate alınarak iş alanları açılmaktadır. Lukkarinen'e göre sistem, yerel gelişme süreçlerine iki açıdan önemli katkı sağlamaktadır: "Birincisi, yörede adalet ve etik değerlerin gelişmesine sağladığı katma değer artışı ile katkıda bulunması, ikincisi, sanayi sonrası (post industrial) yerel istihdam strateji ve politikalarının nasıl oluşturulacağı konusunu gündeme getirmesidir". Bu amaçla yerel gelişme için hedef ve önceliklerin, karar verme biçiminin ve tüm yerel hizmetlerin nasıl geliştirilmesi gerektiğinin belirlenmesi ve yerel katılımın artırılmasında önemli rol oynamaktadır¹⁸⁵.

¹⁸³ A.e., p. 8.

¹⁸⁴ EC, The New Actors..., p. 16, Lukkarinen, a.g.t., p. 12.

¹⁸⁵ Lukkarinen, a.g.t., pp. 8-9.

2. Üçüncü Sistem Yaklaşımı Temelinde Yerel Düzeyde İstihdam Yaratılması

a. Gelişimi ve Kapsamı

Üçüncü sistem yaklaşımının temelinde yerel düzeyde istihdam yaratılması, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, pek çok ülkenin gündemine yerleşmiş durumdadır. Böylece, mevcut işleyişi ile istihdam sağlama aracı olarak görülen yerel yönetim hizmetlerinin, yeni istihdam olanakları yaratılmasını da kapsayarak tamamen yeni bir anlayışla geliştirilmesi ve zenginleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu süreçte, kamu kaynakları kullanılarak iş yaratılmakta ve yerel alanlara yönelik hizmet ve mal üretimi gerçekleştirilmektedir. Mevcut haliyle sistem, ne tüketim toplumunun ortaya çıkardığı ne de kamu fonlarının sağlayabilmiş olduğu temel sosyal gereksinimleri çok daha iyi karşılayabilecek yeni bir yöntem geliştirememiştir¹⁸⁶. Burada söz konusu olan yerel düzeyde bireysel hizmetlerin daha iyi sunulması, sürekli ve kaliteli yeni işlerin yaratılmasıdır.

Yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesi konusu Avrupa’da 1980’lerde, ekonomik gerilemenin yaşandığı, geleneksel sektörlere yapılan yatırımların azaldığı ve özellikle yapısal işsizliğin arttığı bir dönemde gündeme gelmiştir. İşsizlikle mücadele 1984’ün başından itibaren AB kurumlarının gündemine yerleşirken, yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesi ancak 1993’te ele alınabilmektedir. Komisyonun 1993 yılında, “Gelişme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam” başlıklı Beyaz Kitap’ı sunması ile adı konularak çalışmalar başlatılmıştır. Daha sonra yeni bir hamle olarak da 1997’de, seçilmiş Avrupa bölgeleri için Yöresel İstihdam Antlaşması yapılmıştır. Komisyonun 2000 İlkbahar Zirvesi’nde konu geniş olarak tartışılmaya başlanmış ve kurumsal olarak çözüm yolları üzerinde durulmuştur. Sonuçlar Komisyon’un Eylül 2001 Zirvesi’nde açıklanmıştır. Bu arada 1997-2003 dönemi için kabul edilen Yerel Eylem Planı da sürdürülmüştür. 1998’de de AİS’nin 4 ana yönlendirici ilkesi doğrultusunda yerel istihdamın artırılmasına yönelik 19 eylem türü kabul edilmiştir. 2002’de konu üzerine benimsenen ve güncelleştirilen eylem türü sayısı 18 olmuştur. Avrupa

¹⁸⁶ Hériter and Grozelier, a.g.m., pp. 422-433.

Komisyonu, 2003'te AİS ile birlikte, yerel istihdam üzerine ilkeler ve bir faaliyet çerçevesi belirlemiştir¹⁸⁷.

Yerel istihdam politikalarının, AİS çerçevesinde, AB ve ulusal istihdam politikaları ile bir bütünlük oluşturduğunda başarılı olabileceği önemle vurgulanmaktadır. Bu nedenle AİS'nde gerekli değişiklik ve yenilikler yapılmıştır. Yerel istihdamın geliştirilmesine yönelik olarak yerel aktörlerin rolü üzerine getirilen öneriler, aynı zamanda AİS'nin İstihdamı Yönlendirici İlkelerine önemli katkı sağlamıştır. Hatta, 2003 yılında Rodos'ta yapılan AB Forumu'nda geliştirilen Yerel istihdamı Geliştirme Eylem Planı", yalnızca AB düzeyinde değil, her ülke için bir baz olarak değerlendirilmiştir¹⁸⁸. Üçüncü sistem yaklaşımının temelinde yerel düzeyde istihdam yaratılması amacı vardır. Yerel düzeyde istihdam yaratma, ülkelere ve yöreye göre farklılaşmakla birlikte şu alanları kapsamaktadır;

- Bölgesel ve yapısal politikaların belirlenmesi,
- Yerel olanaklar ile imalat sanayinin geliştirilmesi,
- Kentsel gelişme ve konut, tarım ve çevre koruma,
- Alt yapı ve bölgesel ulaşım,
- Eğitim ve öğrenim politikaları,
- Sağlık ve sosyal hizmetler,
- Kültür ve sportif faaliyetler,
- Araştırma ve geliştirme, turizm, çocuk, yaşlı ve özürlü bakımı gibi hanehalkına yönelik hizmetler,
- Ulaştırma, yerel üretim ve mallarının pazarlanması, güvenlik, topluma düşük yada yetersiz düzeyde sunulan yerel hizmetlerin geliştirilmesi¹⁸⁹.

Yerel istihdam alanlarının zenginliği, bu istihdam türünün potansiyel açıdan ne denli geniş olanaklara sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Aşağıda sıralandığı

¹⁸⁷ EC, Working Together at..., p. 5; Mike Campbell, "Local Employment Development in the European Level: Agenda and Lessons", "European Forum on Local Development and Employment" konulu toplantıya sunulan tebliğ., Rodos, Mayıs 2003, pp. 5, 7-10., <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22/12/2003).

¹⁸⁸ Campbell, a.g.t., p. 12.

¹⁸⁹ Seyfried, a.g.t., p. 12.

gibi tartışma götürmeyecek biçimde hemen her yörenin kendine özgü önemli sayılabilecek istihdam potansiyeli bulunmaktadır. Önemli olan, yöresel istihdam potansiyelinin değerlendirilmesi ve bu yöreye özgü strateji, politika ve planların belirlenerek uygulanmasıdır. Yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesinin yararları şöyle sıralanabilir:

- Yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesinde ve özellikle uzun dönem işsizliğin ve ekonomik durgunluğun önlenmesinde, coğrafi bölgelerin gösterdiği özellikler nedeniyle ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Kimi yörelerde oldukça yüksek istihdam potansiyeli olurken, kimilerinde görece düşüktür. Coğrafi anlamda bu dağınık potansiyelin eşitlenmeye çalışılması, aynı zamanda ulusal düzeyde işgücü piyasasının oluşumuna ve yapısal uyum politikalarına da katkıda bulunmaktadır.

- Yerel istihdam sorunlarının yerel farklılık ve karakteristikleri, her bir yörenin ayrı ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Sorunun boyutları farklı olduğundan, çözümler de farklı olacaktır. Bu durum, potansiyel çözüm çeşitliliğinin olduğunu da ortaya koymaktadır.

- İşgücü piyasasının yeniden yapılandırılmasında ekonomik değişim de, yerel düzeyde gerçekleşmekte ve denenmektedir. Yeni iş yaratma ve yatırımlar için olduğu gibi, işletmelerin kapanmaları, tensikatlar ve diğer işten çıkarmalar da yerel düzeyde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle yerel düzeyde yapılanlar yaşamın içindendir.

- İşgücü piyasası sorunlarının çözümüne ilişkin yerel düzeyde oluşturulan politikalar, rafine edilmiş, odaklanılmış, hedefleri iyi belirlenmiş ve esneklikleri sağlanmış olduklarından güçlü bir duruş sergilerler. Sorunun çıktığı yerde çözümü de daha kolay olmakta ve zaten çözümler de yerel düzeydeki sorunların çözümlenmesine yönelik olacaktır. Ancak bu çözümler başka yörelerdeki benzer sorunların çözümünde de kuşkusuz yol gösterici deneyimler ortaya koyacaktır.

- Yerel gereksinimlerin belirlenmesinde, işverenler, işçiler ve yerel aktörlerin ilgili birimlerinin yer almaları, güçlü ve gerçekçi belirleyici bir araç oluşturmaktadır. Böylece, yerel gereksinimler etkin bir şekilde değerlendirildiği gibi, politikaların uyarlanması, program ve projelerin oluşturulması, istihdam çabalarının meşruluğu üst düzeyde sağlanmaktadır.

- Yukarıda belirtilenlerin yanında, işgücü piyasası politikalarının yerel düzeyde yerine getirilmesinin bir dizi yararı bulunmaktadır. Örneğin üçüncü sistem

organizasyon yapıları gereği diyalog ve eşgüdüm, istihdam sorunlarına en etkin çözümlerin getirilmesini sağlamaktadır. Yine yerel faaliyetler, yerel kaynakların da harekete geçirilmesini getirmektedir. Tüm bu işleyiş yöredeki sosyal sermaye, halk ve kuruluşlar arasında güven sağlanmaktadır. Ortaklık çabaları, eşgüdüm ve bütünleşmede etkin katılım sağlamaktadır. Etkin katılım ilgili aktörlere, süreci izlemeleri, kontrol sağlamaları ve yönetmeleri açısından da sorumluluk yüklemekte ve bu da fiilen yakınlaşmaya ve güvenli bir işbirliğine yol açmaktadır¹⁹⁰.

b. Yerel Aktörlerin Rolü ve Başarı Faktörleri

Yerel istihdamın artırılmasında, kamu otoriteleri ile, ekonomik ve sosyal aktörler arasında üst düzey ve sürdürülebilir işbirliği gerekmektedir. Bunun sağlanmasında üçüncü sistem öncü bir işlev yerine getirmekte ve daha doğrusu aktörler arasında aracılık yapmaktadır. Yerel istihdam stratejileri de yerel aktörleri kapsamakta, özel sektör, sosyal birimler, yerel istihdam hizmetleri ve yerel yönetimler arasında işbirliğinin sağlanmasını öne çıkarmaktadır.

Yerel aktörlerin, yerel istihdam strateji ve politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında birincil önemde rolleri bulunmaktadır. Aktörler ve roller, aşağıda özet halinde sıralanmaktadır:

Yerel - bölgesel otoriteler ve taraflar:

- İstihdamın geliştirilmesi açısından model bir işveren olarak davranabilirler.
- İş yaratma ile sonuçlanacak uygun ortamlar oluşturabilirler.
- Yeni sanayi merkezlerine kamu ulaşım araçları tahsis ederek, esnek çalışma saatlerine uygun ulaşım sağlayarak, tam gün çocuk bakımı gibi hizmetler geliştirerek yerel istihdamı destekleyebilirler.
- Tüm yerel hizmet birimlerini istihdam yaratma amacıyla değerlendirebilirler.
- Yatırımlara ve işletmelere, yine diğer aktörlere uygun bir ortamın oluşmasına yardım ve prosedürleri basitleştirme yolu ile ek işler yaratabilirler.

¹⁹⁰ Campbell, a.g.t., pp. 4-5.

- Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak, sosyal diyalog ve aktif yurttaşlık kültürünü oluşturmaya yönelik bir ortaklık oluşturarak ve yöneterek istihdamı geliştirmeye önemli katkılar sağlayabilirler.

- Merkezi hükümet gibi, yerel ve bölgesel otoriteler ve taraflar da, yerel, bölgesel ve ulusal aktörler olmadan, yalnız başlarına bu faaliyetleri başarı ile gerçekleştiremeyeceklerinin bilincinde olmalıdırlar.

İşletmeler:

- İşverenler, işsizlere eğitim ve iş deneyimi sağlayarak, kendilerinden küçük işletmelere danışmanlık yaparak, esneklik ve iş güvencesi temelinde iş organizasyonu yaparak ve kadınların mesleklerinde ilerlemelerine yardımcı olarak yerel istihdamı artırıcı politikalara doğrudan katkı sağlayabilirler. Sosyal ortak olarak işverenler, gelecekte kendilerine ne tür becerilerde eleman gerektiğini resmi istihdam kurumlarına ve eğitim organizasyonlarına bildirerek ve onların bu beklentiye uygun insangücü planlamasını yapmalarına, eğitim ve öğrenim programlarını oluşturmalarına yön vererek, diğer oyuncuların da yerel istihdamı geliştirmeye katkılarını artırmalarına yardımcı olabilirler.

- İşverenler, sendikalar ile oluşturacakları ortaklıklar ile hem işletmede istihdam artışı sağlayabilirler, hem de diğer yerel aktörleri, istihdam yaratma yönünde teşvik edebilirler (örneğin, teknoparklar, organize sanayi bölgeleri).

Üçüncü sistem organizasyonları ve hükümet dışı kuruluşlar:

- Deneyim ile bütünleşen biçimde eğitim sağlayarak, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliklerini artırabilirler. Yine henüz karşılanmayan mal ve hizmetlerin üretimiyle de yeni işler yaratabilirler.

- Yurttaşların ve grupların temsilcileri olarak hükümet dışı kuruluşlar, ortaklığa katılımı artırmada önemli bir rol yerine getirebilirler. Çünkü ekonomik ve sosyal konularda ikna edicilik potansiyelleri çok yüksektir. Oldukça farklı toplumsal grupların sesini dile getirebilirler ve zaten bu grupların taleplerini dile getirmede baş rolü oynamaktadırlar.

Sosyal taraflar (sendikalar-işveren kuruluşları):

- Onlar esneklik ve iş güvencesi açısından istenen dengeyi sağlayabilirler ve işin kalitesini artırabilirler. Verimlilikteki artışın da katkısıyla, işten çıkarmalar yerine

istihdam sağlamaya yönelik alternatifler geliştirilebilir ve böylece yeni istihdam alanları oluşturulabilirler.

- Kamu istihdam hizmetlerini ve eğitim kurumlarını etkileyerek, yerel istihdamın geliştirilmesine kurumsal nitelikte katkılar sağlayabilirler.

Kamu istihdam hizmet birimleri:

- Kamu istihdam hizmet birimleri, işgücü arz ve talebini eşleştirme görevini yerine getirerek, yerel istihdamı artırmada anahtar rol oynayabilirler, yerel istihdam fırsatlarını etkin olarak belirleyebilirler, talep edenlere kolayca eleman bulabilirler ve kullanıcılara kolaylıkla hizmet ulaştırabilirler.

- Yerel istihdam stratejisinin oluşturulması ve uygulanması sürecinde, işgücü piyasası ve işletmelerin gereksinimi üzerine ellerinde bulunan veya elde edebilecekleri oldukça ayrıntılı bilgiler ile belirleyici bir işlev yerine getirebilirler.

- İşsizliğe ve sosyal gereksinimlere, konut, sağlık, kültür, eğitim gibi alanlarını kapsayan biçim ve genişlikte yaklaşarak yeni çözümler üretebilirler. İşletmelerle eğitim kurumları arasında, köprü işlevi yerine getirebilirler. İşletmelerle okulların, eğitim kurumlarının, üniversitelerin, araştırma birimlerinin ve özel istihdam bürolarının bağlarını geliştirebilir, güçlendirebilirler.

Eğitim ve öğrenim sağlayıcılar:

- Çalışanların becerilerini geliştirmeye yardımcı olabilirler, topluma hayat boyu eğitim ve öğrenimi tanıtabilirler, işletme kurmak isteyenlere işletmecilik yeteneklerini geliştirici eğitim-öğrenim programları uygulayabilirler ve aktif yurttaşlar yetiştirebilirler.

- Yerel istihdamın stratejik olarak geliştirilmesi yönünde, yerel aktörlere yetkinliklerini artırıcı gerekli donanımlar sağlayabilirler¹⁹¹.

Yerel istihdamın geliştirilmesinde başarı şu faktörlere bağlı tutulmaktadır:

- Yerel istihdamı artırmanın hedef edinilerek konuya yaklaşılması,
- Dezavantajlı gruplar üzerine odaklanılarak tamamlayıcı politikalar üretilmesi,
- Ulaşılması en zor olan gruplarla ilişkilerin geliştirilerek, diğer yerel birimler ile eşgüdüm sağlayarak bu kişilerin çalışmaya teşvik edilmesi.

¹⁹¹ A.e., pp. 20-21, EC, Working Together at..., pp. 11-12.

- Bireylerin özel gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik üretimde “müşteri odaklılığın” tercih edilmesi, bu yönde ilgili yerel birimlerin katılımlarını sağlayıcı, istihdam yardımı paket programlarının uygulanması.
- İşverenler ile yakın ilişki içinde olunarak, gereksinim duydukları elemanların bilinmesi, hatta işverenlerin doğrudan bu süreç içinde yer almalarının sağlanması.
- Yerel inisiyatifte yer alan organizasyon ve işverenlerin, bu inisiyatiflerinin etkinliğini artırmaları.
- Yerel kadroların ve kapasitelerinin tespiti.
- Başarı ve sürekliliğin, değerlendirme mekanizmaları oluşturularak sağlanması, yerel istihdamı geliştirme açısından büyük önem taşıyan durum tespit araştırmalarının yapılması¹⁹².

Yerel düzeyde istihdamın artırılmasına yönelik stratejik yaklaşım öncelikli önem taşımaktadır. Yerel istihdam strateji ve eylem planları, dinamik olmak ve bürokratik mekanizmalardan uzak durmak zorundadır. Bunun için karar vericilerin ve yerel organizasyonların geniş katılımları kilit konumundadır. Bu yaklaşım, yeni değerler yaratan projelerin, yeni ve yenilikçi çalışma metotlarının geliştirilmesini ve yeni organize aktörlerin oluşmasına yardımcı olunmasını gerekli kılmaktadır. Yine yerel istihdam eylem planları, bölgesel gelişme politikalarını öngörmelidir. Bu politikalar, istihdam ve mesleki gelişme konularını, yeni iş yaratma ve işin kalitesinin sürdürülebilirliğini öne almayı, sosyal dışlanmayı önlemeyi, çevre korumayı, yerel firmaların rekabet edebilirliklerinin geliştirilmesini, bölgenin ve yerel alanın yaşam kalitesinin yükseltilmesini içermelidir¹⁹³.

Cavestany, yerel eylem planlarının başarısı için şu hususların önemine işaret etmektedir:

¹⁹² Campbell, a.g.t., p. 14.

¹⁹³ Fernando Barreiro Cavestany, “Employment Strategy and Local Action Plans, A New Approach for Territorial Cohesion and Job Generation”, “European Forum on Local Development and Employment” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, Mayıs 2003, p. 11, Campbell, a.g.t., pp. 17-20.

- “- İşgücü piyasası ve istihdamın somut durumuna uygun tespit ve analizlere dayandırılmalıdır.
- AIS gibi ana ilkeler içermelidir.
 - Kamu otoritelerinden, kamu istihdam hizmet birimlerinden, sosyal taraflardan ve işletmecilik sektöründen, hükümet dışı kuruluşlardan, üniversitelerden, finans kurumlardan olabildiğince geniş katılımlı bir ortaklık ile geliştirilmelidir.
 - Yerel yönetimler ile ulusal finans birimleri ve diğer ilgili kaynak yaratan kurum ve kuruluşlar arasında bağlantı sağlanmalıdır”¹⁹⁴.

c. Uygulama ve Karşılaşılan Sorunlar

AB ülkelerinde büyük işletmelerin istihdamda daralmaya gittiği ve KOBİ’lerin yalnızca yüzde 0.1 büyüdüğü bir ortamda, üçüncü sistem organizasyonları yüzde 10 oranında gelişmiştir. Özellikle yeni işler yaratılmasında başarılı olan üçüncü sistem organizasyonları, önemli roller üstlenerek AB ülkelerinin tümüne yaygınlaşmıştır¹⁹⁵.

Halen her 5 Avrupalıdan 1’i bu tür organizasyonların üyesidir. 6 AB ülkesinde de üçüncü sistemden sorumlu bakan bulunmaktadır. Üçüncü sistem organizasyonlarının AB’nde ne kadar istihdam yarattığı yönünde yapılan bir araştırmada, 1995-1998 döneminde 8.9 milyon tam gün çalışmaya eşdeğer iş yaratıldığı belirlenmiştir. Bu rakam, AB ücretli istihdamın yüzde 7.9’unu oluşturmaktadır. Ancak yaratılan bu işlerde tam gün yanı sıra, a-tipik işler de oldukça geniş bir oran oluşturmaktadır¹⁹⁶. Ayrıca bu şekilde yaratılan işler, daha önce var olan işlerin yerine değil, yeni yaratılan işler biçimindedir.

Yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesi uygulamaları ülke bazında ele

¹⁹⁴ Cavestany, a.g.t., p. 4.

¹⁹⁵ Lukkarinen, a.g.p., p. 3.

¹⁹⁶ EC, The New Actors..., p. 8.

alındığında, tüm AB ülkelerinde önemli ilerlemeler kaydedildiği görülmektedir. Ülke bazında uygulamalar şu şekilde gruplandırılmaktadır:

- “- Bölgesel stratejiler ve özel programlar çerçevesinde yerel düzeyde istihdam yaratılmasını teşvik eden ülkeler; Almanya, Yunanistan, İrlanda, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere.
- Özellikle dezavantajlı grupları hedef alarak yerel istihdam politikası geliştiren ülkeler; Belçika, İtalya, Fransa, Lüksemburg ve İngiltere.
- Üçüncü sistem ve istihdam yaratmayı ulusal stratejiler çerçevesinde ele almamakla birlikte, bu çabanın bölgesel stratejiler temelinde yürütüldüğü ülkeler; Finlandiya.
- Yerel düzeyde istihdam yaratma politikası olmamakla beraber, bu amaçla doğrudan üçüncü sistem organizasyonlarının desteklendiği ülkeler; Avusturya, Danimarka ve Hollanda”¹⁹⁷.

Bu ülkelerden bazıları çeşitli yönleriyle öne çıkmaktadır. İrlanda’da, AİS gereği oluşturulması gereken yerel istihdam bürolarında hükümet, işveren ve sivil toplum kuruluşları diğer ülkelere örnek bir biçimde temsil edilmektedir. Norveç, ulusal ve bölgesel istihdam politikalarında hükümet, yerel kuruluşlar, işveren örgütleri eşgüdümünün en iyi örneği olarak kabul edilmektedir. İngiltere, yerel kamu hizmetlerinde stratejik ortaklığın sağlanması açısından yerel hisse sahipliğinde önemli bir örnektir¹⁹⁸.

AB’nde üçüncü sistem önemli ölçüde istihdam yaratmaktadır. Ülkelere göre, üçüncü sistem organizasyonları aracılığı ile yaratılan istihdamın, sivil istihdam içindeki payları; Yunanistan ve Portekiz’de yüzde 2,5; İtalya, İsveç, Almanya, Belçika, Fransa, Avusturya, Finlandiya, İspanya ve İngiltere’de yüzde 4-8 arası; Danimarka, İrlanda ve Hollanda’da yüzde 12.5-14.3 olmaktadır. AB’de üçüncü sistem ile yaratılan bu istihdamın yüzde 71’ini çeşitli birlikler ve dernekler, yüzde 25.7’sini kooperatifler ve yüzde 3.1’ini ortaklık birlikleri oluşturmaktadır¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Campbell, a.g.t., p. 16.

¹⁹⁸ Lukkarinen, a.g.t., p. 14.

¹⁹⁹ EC, The New Actors..., p. 9.

Bazı AB ülkelerinde hanehalkı hizmetleri yolu ile dönemler itibariyle yaratılan yeni iş sayıları şöyledir; Almanya’da özel hanehalkı istihdamında 4 bin (1997-1999), Fransa’da ev hizmetleri istihdamında 190 bin (1982-1998), İtalya’da özel hanehalkı hizmetlerindeki kalifiye işlerde 25 bin (1991-1996), Hollanda’da hanehalkı hizmetlerinde 14 bin (1987-1997), Portekiz’de, çocuk bakımı, ev yardımı ve benzeri işlerde 59 bin (1991-1998), İngiltere’de hanehalkına yardım, bakım işlerinde 59 bin, hemşirelik işlerinde yüzde 39 bin (1992-1998) yeni iş yaratılmıştır²⁰⁰.

Yerel düzeyde istihdamın artırılması süreci ile ilgili yöneliş ve sonuçlar, özet biçiminde aşağıda yer almaktadır:

- İşsizler üzerine sürdürülen çabalar, özellikle uzun dönemli işsizliğin azaltılması üzerinde yoğunlaştırılmaktadır.
- Çalışanların ücretlerinden yapılan kesintiler, işçilerin istihdamda kalmalarını sağlayacak bir dengede yapılmaktadır.
- Daha çok sayıda ve kalitede iş için işletmecilik teşvik edilmektedir.
- Aktif yaşlanma teşvik edilmekte ve bu kapsamda yaşlı işçilerin (55-64 yaş) istihdam oranı yükseltilmektedir.
- Ekonomik göçler, kısa dönemde bazı sektörlerin istihdam açıklarının giderilmesi için, uzun dönemde ise AB’nin yaşlanma ve demografik dengesizliklere mücadele edebilmesi için uygun bulunmaktadır.
- Esneklik ve güvence arasında denge oluşturulması suretiyle işletmelerin değişen koşullara uyarlanabilirlikleri sağlanmaktadır.
- İnsan sermayesinin geliştirilmesi ve hayat boyu eğitim stratejileri için yatırım yapılmaktadır.
- Kadın-erkek eşitliği sağlanmaktadır.
- İstihdamda dezavantajlı olanlara ayırım yapılmasına karşı çıkılmakta ve bu kişilerin iş yaşamı ile bütünleşmeleri desteklenmektedir.
- Kayıt dışı istihdam kayıt içine çekilmektedir.

²⁰⁰ Yeandle Sue, “Development in Household Services in Europe: Working Conditions and Labour Relations”, **ETUI Transfer**, Vol: 8, No: 3, Autumn 2002, p. 481.

- Bölgesel istihdam farklılıkları giderilmeye çalışılmaktadır²⁰¹.

B. Hanehalkı Hizmetleri Yoluyla İstihdam Yaratılması Yaklaşımı

Hanehalkı hizmetleri aracılığı ile istihdamın yaratılması, AB başta olmak üzere, dünya geneli yaygınlaşan bir eğilim oluşturmaktadır. Söz konusu hizmetlere talebin nasıl oluşacağı, hangi ölçüde istihdam yaratabileceği ve kaynak sorununun nasıl çözümleneceği üzerine yapılan araştırmalar; Fransa için G. Cette, P. Cuneo, D. Eyssartier, J. Combier ve L. Pouquet (1993), CCECP (1993) tarafından; İspanya için Fundación Tomillo (1994) tarafından; Belçika için M.Saintrain ve C.Streel (1995) tarafından ve Fransa, İngiltere ve Almanya için de AB Komisyonu (1995) tarafından olmak üzere 4 grup halinde toplanabilir. Bu çalışmalara göre hanehalkı hizmetleri yoluyla istihdam yaratılması hedefine ulaşılabilmesi iki yöntem ile mümkün olabilmektedir. Birincisi, hanehalkına geleneksel biçimiyle yapılan mali yardımların sürdürülerek, kamu sektöründe yeni iş alanlarının yaratılmasıdır. Bu şekilde, hem hanehalkına yönelik hizmetler artmakta, hem de yeni istihdam olanakları yaratılmaktadır. Bu yöntem daha önce yalnızca kaynağın ayrılmasına dayalı olarak yürütülmekteydi. İkinci yöntem, değişmekte olan hanehalkı tüketim kalıplarının, yerel yönetim ve diğer kamu birimlerince daha da zenginleştirilerek ve yeni talep oluşturularak iş alanlarının yaratılmasıdır. Bu yöntem ile gereksinimi hissedilen işler dışarıdan getirilmediklerinden ve belli bir sermaye yatırımı ile yapılmadıklarından, daha çok konut alanında gerçekleşmekte ve emsallerine göre çok daha ucuz olmaktadır. İstihdamın, hanehalkı tüketiminin yerel yönetim hizmetlerince zenginleştirilerek sağlanıyor olması, bu yöntemi tercih edilir kılmaktadır. Bu yöntemde kaynak önceden ayrılmadan, gelişmelere göre oluşturulmaktaydı²⁰². Hizmet fişleri (service vouchers) uygulanarak gerçekleştirilen bu iki yöntem aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir.

²⁰¹ Cavestany, a.g.t., pp. 8-10.

²⁰² Gilbert Cette, "Macro-Economic Evaluation Potential Offered by Extending Community Services: A Brief Summary", **ETUI, Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 436-437.

1. Hanehalkı Gereksinim Potansiyeli Önceden Hesaplanmadan ve Kaynağı Önceden Ayrılmadan İstihdam Yaratılması Modeli

Saintrain ve Streel (1995) tarafından yapılan çalışmaya göre, firmalar, ücret maliyetinin belli bir oranı nispetinde çalışanlarına hizmet fişleri vermektedirler. Bu fişler yalnızca, Hermes adı verilen makro-ekonomik modelde, sektör hizmetlerinin satın alınması amacıyla kullanılmaktadır. Hermes modeline göre, kamu yönetimlerinden firmalara veya hanehalkına yapılan transferler, ekonomik faaliyetler ve bağlı olarak istihdamı olumlu yönde etkilemektedir. Ayrıca, yapılan ayarlamaların kamu yönetimi mali dengelerini bozucu etkisi, önceden kaynak ayrılan modele göre çok daha düşük olmaktadır²⁰³.

Bu modele göre işveren tarafından verilmesi zorunlu hizmet fişlerinin tutarı, toplam ücret maliyetinin yüzde 2.5'i kadar olmalıdır. Yüzde 2.5, parasal gelirin yüzde 2'si ve parasal olmayan ödemenin de yüzde 0.5'i biçiminde belirlenmektedir. Firmaların ödemiş oldukları sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesiyle, ücretler aynı düzeyde tutulurken, kamu yönetimlerinden (devlet, kurum vs) hiçbir parasal transfer yapılmadan hanehalkı için parasal olmayan bir gelir artışı sağlanmış olmaktadır. Hermes modelinde bu uygulama ile, kamu yönetiminden hanehalkına transfer sağlayan ve tüketim yapısını değiştiren, bir makro-ekonomik yapı üretilmektedir. Bu uygulama, hanehalkı açısından 2 uç davranışa yol açabilmektedir:

- Fişlerin para yerini alması: Bu tür hizmet fişleri yalnızca mevcut hizmetlerin tüketilmesinde kullanılabilir. Bu durumda harcanabilir gelir arttığından, hanehalkının talebi de artacaktır. Hanehalkının harcanabilir gelirinin artışı kaçınılmaz olarak kamu yönetimi finans dengelerini etkileyecektir.

- Fişlerin para yerini almaması: Belli miktarda özel tüketim yerine geçen ve genel tasarruf oranında belli bir düşüşe yol açan parasal olmayan hizmet fişleri biçimindeki gelir, tamamen halk hizmetleri tüketiminde kullanılırken, tasarruf oranı ve parasal gelire bağlı tüketimin yapısı aynı kalmaktadır. Bu işleyiş içinde ev temelindeki hanehalkı hizmetleri tüketiminin istihdama getirdiği katkıda dikkate değer artışlar

²⁰³ Cette, a.g.m., p. 437.

olmaktadır. İstihdam üzerine bu olumlu etki, diğer özel tüketim yerine geçen hanehalkı hizmetlerinin tüketilmesi ile daha da artarken, hanehalkı genel tasarruf düzeyi düşecektir. Hanehalkının artan bu talebi, istihdam için uygun koşullar oluşturacaktır. İşsizlik oranındaki düşüşler, yerel yönetimlerin başarısını olumlu etkileyecektir²⁰⁴.

Tablo 5’te hizmet fişlerinin para yerini alan biçimde kullanılması ile, para yerine almayan biçimde kullanılması üzerine araştırma sonuçları yer almaktadır. Bu sonuçlara göre fişlerin para yerini almaması, almasına göre daha yüksek sayıda istihdam yaratmakta ve mali dengelere daha olumlu yansımaktadır. Her iki modelde de istihdam artar ve işsizlik azalırken, enflasyon artış hızına katkıdan söz edilebilir²⁰⁵. Ancak fişlerinin para yerini almaması, hem kamu yönetimi dengeleri, hem de enflasyon açısından olumlu yönde önem taşımaktadır.

Tablo 5: Halk Hizmetlerinin Yaygınlaştırılması İle İstihdam Potansiyeli Sunumu*

	Fişlerin Para Yerini Alması İle İstihdama ve Mali Dengelere Maksimum Etki		Fişlerin Para Yerini Almaması İle İstihdama ve Mali Dengelere Maksimum Etki	
	1. Yıl	3. Yıl	1. Yıl	3. Yıl
Yaratılan İş (Bin Kişi)	6	10	61	58
Kamu Mali Dengesinin Değişimi	-	-	+	+

Kaynak: Cette, a.g.m. p. 438.

* Belçika üzerine M. Saintrain ve C. Streel (1995) tarafından yapılan çalışmadan bazı sonuçlardır (M. Saintrain, ve C. Streel, “le chèque-service obligatoire: Analyse macroeconomique d’une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité”, Bureau Fédéral du Plan, Planning Paper no. 72, Belguim, 1995).

2.Hanehalkı Gereksinim Potansiyeli Önceden Hesaplanarak ve Kaynağı Önceden Ayrılarak İstihdam Yaratılması Modeli

Fransa için CCECP (1993), İspanya için Fundación Tomillo (1994) ve Fransa, İngiltere, Almanya için AB Komisyonu (1995) tarafından gerçekleştirilen çalışmalar 2 aşamayı içermektedir. Birincisi, belli taleplere göre ön hesaplaması ve kaynağı ayrılarak yapılarak hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesidir. Diğeri ise yeni-

²⁰⁴ A.e., p. 437.

²⁰⁵ A.y.

Keynesyen makro-ekonomik model kullanılarak geliştirilen politika sonuçlarının, makro-ekonomik değerlendirilmesi yapılarak üretilen hanehalkı hizmetleri modelidir.

Ön hesaplaması yapılarak ve kaynak ayrılarak uygulanan modeli benimseyen ve birbirine oldukça yakın yaklaşımlara dayalı yapılan 3 ayrı çalışmaya aşağıda yer verilmektedir. Bu çalışmalar; AB Komisyonu'nca (1995) da kullanılan Fransa için CCECP (1993), İngiltere için Cambridge Econometrics (1994) ve Almanya için R. Schettkat ve S. Fuchs (1994) tarafından gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ön hesaplama ve kaynak ayırma birkaç biçimde gerçekleştirilmektedir:

- Doğrudan ilgili faaliyetlerin sektör düzeyinde ayrıntılı olarak belirlenerek kaynak ayrılması: Son derece seçiciliği öngören bu belirleme, doğrudan iş yaratma ve kamu müdahaleciliği olmak üzere bir biriyle yakın ilişkili iki farklı kriterin birleşimi olarak geniş bir alanı kapsamaktadır. Birinci kriter, eve ilişkin üretimin en kapsamlı faaliyetlerinin seçimine ilişkindir. İkincisi, karşılanmasında yetersizlikler olan talepler için uygun araçların kullanımı ile kamu müdahaleciliğinin en üst düzeye çıkarılması ve genişleyen talepleri karşılayan faaliyetlerin oluşturulmasıdır²⁰⁶.

Hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesi yolu ile doğrudan iş yaratmayı içeren istihdam stratejileri, part-time çalışmalara ilişkin olarak geliştirilen hipotezlerin bazı kurallarını kendine dayanak seçmiştir. Bu durum, bu yöntem ile oluşturulan işlerde part-time payının yüksek oluşu ile açıklanabilir.

Tablo 6'da, konu edilen çalışma modellerinin 4 ülkede yarattığı faaliyet alanlarının zenginliği ve istihdam yaratmaları yer almaktadır. Fransa için 10, İspanya için 4, İngiltere ve Almanya için 3'er alan belirlenmiştir. Bu 4 ülkeye ilişkin faaliyetlerde de yaşlılara yardım ve çocukları koruma faaliyetleri yer almakta, evlerin ve okulların yenilenmesine destek faaliyetleri Fransa, İngiltere'de ve Almanya için geçerli olmaktadır.

²⁰⁶ A.e., pp. 438-439.

Tablo 6: Hanehalkına Hizmet Götürme Yöntemi İle İş Yaratma Amaçlı Model Çalışmalarının Kapsadığı Faaliyet Alanları

	Fransa CCECP (1993), CE (1995)	İngiltere Camb.Ec. (1994), CE (1995)	Ülkeler ve Model Çalışmalar Almanya R. Schettkat ve S. Fuchs (1994), CE (1995)	İspanya Fundación Tomillo (1994)
Yaşlı ve Muhtaçlar	H-HO	H-HO	H-HO	H-HO
Çocuk Bakımı	H	H	H	H
Güçlük İçinde Olan Gençler	PUA			
Okulu Destekleme	H		H	
Güvenlik	PUA			
Evi Geliştirme*	H-HO	H-HO(*)		
Yerel Ulaşım	H-OHO			
Çevre	PUA			PUA
Boş Vakit ve Kültür Faaliyetleri	H-OHO			
Yerel Alışveriş Yerlerinin Korunması	PUA			
Tarihi Sitelerin Korunması ve Bakımı				PUA

* Bir bölümü ile enerji tasarrufu

Kaynak: Cette, a.g.m., p. 439.

'PUA' ve 'H': Tamamen kamu yönetimi veya kamu yönetimi ile birlikte hanehalkı tarafından finanse edilerek ve hizmet fişleri aracılığı ile çözümü sağlanarak, doğrudan yaratılan iş.

'HO' veya 'OHO': Evde (HO) veya ev dışında (OHO) işbirliği ile hizmet sunulurken, doğrudan yaratılan iş (H). İşbirliği ile doğrudan iş yaratma (H) durumunda, bu harf (HO) veya (OHO) ekleri yer almıyorsa, hizmet ya evde veya ev dışından sunulmaktadır. Yaratılan iş tamamen kamu yönetimi tarafından finanse ediliyor ise (PUA) , ilgili hizmetler her zaman ev dışından yapılıyor demektir.

- İstihdam potansiyelinin geliştirilmesinde, hanehalkı tarafından da uygun katkılarda bulunulması: Bu çalışmalar, uzman araştırmaları ve sosyolog katkıları ile hazırlanabilmektedir. Bu konuda CCECP (1993) çalışması, daha özel bir örnek olup emekli yüksek düzey yönetici çiftler için yaşlılık hizmetleri sağlanması gibi, daha ayrıcalıklı hanehalkı taleplerini içeren, tahmini hanehalkı gereksinimi üzerine kurulu hipotezler ışığındaki faaliyetleri kapsamaktadır.

- Potansiyel talebin bütçeye maliyetinin tahmin edilerek halka yardım edilmesi: Bu model, çalışmaların yapılması sırasında hanehalkına yönelik hizmet kategorilerine ilişkin fiyat esneklikleri hakkında gerçek bir bilgiye sahip olunmadığından, son derece duyarlı bir işleyişe sahiptir. Bu nedenle kamu yardım oranlarının belirlenmesine temel olacak çeşitli hanehalkı talep potansiyeli üzerine hesaplamaların iyi yapılması gereksinimi doğmaktadır²⁰⁷.

Fransa'da geliştirilen, hizmet-istihdam fişi uygulamasının ve hizmet fişlerine ilişkin yapılan değerlendirmelerin ortaya koyduğu gibi, hanehalkına hizmet

²⁰⁷ A.e., p. 440.

sunumu ve bağılı olarak istihdam oluşturmaının en iyi yolunun, hizmet fişleri yöntemi olduğu anlaşılmaktadır. Bir başka ifadeyle, yerel yönetim ve diğerk kamu birimlerinin yükümlülüğü olan hanehalkı hizmetleri talep potansiyeli, en etkin olarak bu yöntem ile karşılanabilmektedir. Hanehalkına yönelik yeni biçimiyle yapılmış yerel yönetim hizmetleri çerçevesinde sağlanan yardımların, hizmet gereksiniminin büyük bir bölümünü karşılayabildiğini çeşitli araştırmalar ortaya koymaktadır. Bu yöntemin avantajları kısaca şöyle sıralanabilir:

- Bu modelde oluşan hizmetler bir arz değil, sübvans edilmiş bir talep olmaktadır. Böylece uygulanmakta olan mevcut pazar fiyat sistemini bozucu etkide değildir. Bu durum, aynı zamanda hanehalkı bireylerinin, yararlandıkları devlet yardımları yanı sıra tükettikleri hizmetlerin gerçek fiyatlarını kavramalarına da yardımcı olmaktadır.

- Bu hizmet modelinde, her bir hanehalkının kolayca elde edebileceği fişlere göre belirlenen gereksinimleri karşılamak için oluşturulmuş subvansiyonla, bu fişler için ayrılmış kamu kaynakları kolayca bütünleştirilebilmektedir. Bu model, hizmetlerin kullanılması ve yaygınlaştırmasına kolaylık sağlayan bir araç olup, yine bazı resmi prosedürlerin yürütölmesini de kolaylaştırmaktadır.

- Fransa'da hizmet fişleri uygulamasının başarısında sürekli vurgulandığı gibi, bu model ile sağlanan katkılar istihdam yaratılması yanında son derece önemli bir sosyal yardım işlevini de yerine getirmektedir²⁰⁸.

Yaşanan ekonomik krizlerden sonra, diğerk alanlarda olduğu gibi yerel hizmetlerin de bütçeye maliyeti, enflasyon artışına yol açması gibi etkileri ele alınmaktadır. Yukarıda yer verilen araştırmalar, ekonomik dengeler bozulmadan da, yeni istihdam yaratılmasını sağlayacak modellerin geliştirilebileceğini ortaya koymuştur. Kaldı ki, üçüncü sistem organizasyonları açısından bakıldığında, konu bu dar kapsamda ele alınamayacak kadar önemlidir. Tablo 7'de görüldüğü gibi konu edilen modeller ile, aralarında farklılıklar olsa bile önemli sayıda işler yaratılmıştır. Özellikle Almanya ve Fransa'da yaratılan iş sayısının yüksekliğı dikkat çekicidir.

²⁰⁸ A.y.

Tablo 7: Ülke ve Model Çalışmalarına Göre Hanehalkı Hizmetleri Yoluyla Yaratılan İş Sayıları

Faaliyetler	Ülke ve Model Çalışmaları				
	Fransa CCECP (1993)	Fransa CCECP (1993), CE (1995)	İngiltere Camb.Ec. (1994), CE (1995)	Almanya R. Schettkat ve S. Fuchs (1994), CE (1995)	İspanya Fondación Tomillo (1994)
Önceden Kaynak Ayırmaksızın Yaratılan İşler (Bin Kişi)	75	125	120	430	85
Önceden Kaynak Ayrılarak Yaratılan İşler (Bin Kişi)	305	235	165	610	140
Önceden Kaynak Ayrılarak Yaratılan Bir İşin Maliyeti Bin ECU, 1994	60	12	7	11	4
Bütçede Değişiklik Yapılmadan Kaynak* Bulunarak Yaratılan İşler	275				

* Hanehalkından toplanan paraların artırımını ile.

Kaynak: Cetto, a.g..m., p. 442.

Nitekim AB'nin Essen Zirvesi'nde (9-10 Aralık 1994), hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesi yöntemi adı verilerek benimsenmiştir. Fransa talebi fonlayarak bu hizmetlere odaklaşırken, planlamanın merkezi değil yerel olarak yapılması ve yönetilmesini benimsenmiştir. Danimarka ve Hollanda'da ise yerel yönetimlerinin kapasite ve yönetim biçimleri planlanmış ve tipik endüstriyel politika enstrümanlarına ilişkin girişimlerle desteklenmiştir. İtalya'da 1997-98'de yapılan reformlar ile ailelere sosyal yardım amacıyla yerel yönetimlerin yeterlilikleri artırılmış ve belirlenen talebe göre fon ayrılmıştır. Ailelere destek için "varlık göstergesi" sistemi getirilmiştir. Ayrıca İtalya'da, üçüncü sistem organizasyonları içinde sayılabilecek kooperatif biçimindeki orta ölçekli firmalar ve kar amacı gütmeyen işletmeler de yaygındır. İtalya'daki bu kooperatif hareketi biçimindeki girişimlere, özel sektör tarafından da katkılar söz konusudur. Almanya'da hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla kamu mali destekli pazar temelli girişimler geliştirilmiştir. Örneğin Aşağı Saksonya'da pazar uyumlu yerel istihdam inisiyatiflerini teşvik için "sosyal işletmeler" oluşturulmuştur²⁰⁹. Önemle vurgulanması gereken bir başka nokta ise, söz konusu hanehalkı tüketiminin zenginleştirildiği halk hizmetlerinin, kamu yönetimine sıfır maliyet düzeyinde kalabilmesidir.

²⁰⁹ Alessandro Aronica, "Strengths and Weaknesses in Promotion of Local Employment Initiatives: The Italian Case", **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 514, 521, 528-529; Jürgen Schumacher, Karin Stiehr, "Market-oriented Local Employment Initiatives in Germany", **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 542, 545.

Hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesini amaçlayan mevcut makro-ekonomik politikalar, denenmeyi bekleyen çok sayıda hipoteze dayanmaktadır. Hanehalkı talep fiyatlarının duyarlılığı ve hanehalkının potansiyel gereksinimi üzerine daha ayrıntılı bilgiler elde edildikçe bu çalışmalar, sıkı kuralların gevşediği hipotezlere dayandırılabilir. Sonuç olarak, hanehalkı hizmetlerinin geliştirilmesi ile doğrudan ve dolaylı iş yaratmayı hedefleyen önemli sayıda çalışmanın bulunması bu yöndeki umutları artırmaktadır²¹⁰.

Ancak bu yöntem ile istihdamın artırıyor oluşu tek başına yeterli görülmemektedir. Bu şekilde yaratılan yeni işlerin daha kötü koşullarda bir istihdam biçimine dönüşmesi riski bulunmaktadır. Yine yaşam kalitesi hangi ölçüde artırabilecektir? İş güvencesi nasıl olacaktır? Sözleşmeler ne türde yapılacaktır? Ücret düzeyleri nasıl belirlenecektir? Tüm bu sorular yanıt bulmalıdır. Özellikle, sendikalar, yerel gereksinimlerin karşılanması ve bu şekilde istihdam yaratılması konusuna yakın ilgi göstermektedirler. Sendikalar, bu yöntemin geliştirilmesi yönündeki çabalara aktif katılmakla beraber, çalışanlarla belli düzeyde sözleşme yapabilmesi, yaşam kalitesinin ve tüketilen hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi konularını çözümlenmesi gereken önemli sorunlar olarak görmektedirler. Kuşkusuz, bu oluşumun yaşam bulması, ilgili yaklaşım ve tartışmalardaki zenginliklerle doğrudan ilgilidir. Yurttaşlık bilinci, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi, çevrenin korunması ve iş yaratmanın artık bir yerde buluşturulması gerekmektedir²¹¹.

Merkezi yönetim, gücünü yerel yönetimlere aktarmalıdır. Hanehalklarına konu olan faaliyetler için zaten yapmakta oldukları harcamalara, kamu katkısı gerekmekte ve bunun kamu mali dengelerini bozmadan yapılabileceğini de, çeşitli araştırma ve modeller ortaya koymaktadır. Kaldı ki hükümetlerin halkının yaşam kalitesini artırmak için ayıracağı fonlar, yapacağı yardımlar ekstra olarak görülmemelidir. Yine vergi indirimleri ya da muafiyetlerde olduğu gibi, kaynakların

²¹⁰ Cette, a.g.m., p. 442.

²¹¹ Hériter, Grozelier, a.g.m., p. 433.

hanehalkı hizmetleri yoluyla iş alanları yaratılması için ayrılması, toplumsal sorumluluk açısından kaçınılmaz bir seçenek niteliktedir²¹².

C. Güçlü Sosyal Ortaklık Yaklaşımı

Toplumsal ilişkiler geliştikçe, doğal olarak karmaşıklaştıkça ve toplumsal sorunlar arttıkça sosyal diyalogun önemi artmaktadır. Bazı ülkelerde hükümet müdahaleleriyle kırılan bir yapıya sahip olan diyaloga süreklilik kazandırılmaktadır. Sosyal diyalogun yüksek düzeyde kurumsallaşması için kimi ülkelerde özellikle hükümet çevrelerince önemli çabalar gösterilmektedir. Ulusal düzeyde sosyal diyalog yanı sıra, bölgesel ve sektörel düzeyde de sosyal diyalog büyük önem kazanmıştır. Diyalog ikili olabilmekle beraber, hükümetlerin atfettikleri öneme bağlı olarak ortak konular üçlü yapıyı gerekli kılmaktadır.

Yeni ekonomik süreçler, özellikle üretim ve pazar yapısındaki değişimlerin istihdam üzerindeki olumsuz etkileri işçi ve işveren kesimlerini arayışa itmiştir. İşsizlik, işçiler açısından işini kaybetme başta olmak üzere diğer olumsuzluklar ile karşı karşıya kalma anlamına gelirken, işverenler açısından iç talep yetersizliği ve daha önemlisi ciddi toplumsal huzursuzlukların kaynağı anlamına gelmektedir. Dönemsel ve kalıcı ekonomik krizler, işsizliğe karşı çözüm arayışlarını daha da yoğunlaştırmıştır. İşverenler hızla değişen pazar koşullarına uyabilmek için üretim sistemi ve istihdamda esneklik isterken, işçiler iş güvencesi, istihdam artışı ve çalışma koşullarında iyileşmeyi gündemlerinin başına taşımışlardır. Bu süreçte, işçi ve işveren tarafları ortak arayışlara girmişler ve çeşitli adlar altında paktlar imzalamışlardır.

İstihdam odaklı bu paktlar, 1990'ların başından itibaren en yaygın olarak AB ülkelerinde uygulanmıştır. 1980'lerde toplu iş sözleşmelerinin merkezi olmaması yönünde baskıların öne çıkmasının ardından gündeme gelen bu paktlar, ulusal, bölgesel, sektörel ya da işletme düzeyinde yapılabilmektedir²¹³. Bu süreçte

²¹² Hériter, Grozelier, a.g.m, pp. 432-433; Cette, a.g.m., p. 442; Aronica, a.g.m., pp.528-529.

²¹³ Keith Sisson, "Pacts for Employment and Competitiveness-an Opportunity to Reflect on The Role and Practice of Collective Bargaining", **ETUI Transfer**, Vol: 7, No: 4, Winter 2001, p. 606.

sendikalar toplu iş sözleşmelerinin merkezi olması yönünde tavır koymuşlardır. Dikkati çeken bir başka eğilim, toplu iş sözleşmelerinin istihdam ve rekabet gücü hedefi ile giderek güçlü biçimde ilişkilendirilmesidir. Daha çok işletme düzeyinde yapılan bu tür toplu iş sözleşmeleri, yüksek düzeydeki sosyal paktlardan "İstihdam ve Rekabetçilik Paktları (Pact For Employment And The Competitiveness, İRP)" adı altında ayrılmaya başlamıştır. Örneğin İtalya'da 1984'te işyeri düzeyinde imzalanan "dayanışma sözleşmeleri"ne göre işçi sayısının azaltılması yoluna başvurmadan kaçınılacak (iç dayanışma) veya yeni işçi istihdam etme (dış dayanışma sözleşmeleri) amacıyla çalışma süreleri düşürülecektir. İmalat sanayi, ticaret gibi belli sektörlerde yapılan bu sözleşmeler sonucu çalışma süresinin düşürülmesiyle oluşacak ücret kaybı ise kısmen telafi edilmektedir²¹⁴.

İRP'lerin en önemli özelliklerinden biri geniş katılımlı olmasıdır. Genel olarak bakıldığında, böylesi sözleşmeler ile hem kapsam, hem de tarafların rolleri açısından klasik sözleşme düzeni değişmiş olmaktadır. İRP'lerin içeriği, kapsadığı başlıca alanlar ve mevcut uygulamaları Sisson ve Krieger (2001) tarafından şu başlıklarla ifade edilmektedir ;

- İstihdam garantisinin sağlanması ve tensikata gidilmemesi,
- İşyerindeki belli bazı tesislere yatırım yapılması,
- Sürekli işler arasına, süreksiz işlerin de katılması,
- Gençler, uzun süreli işsizler gibi bazı özel gruplar için ek istihdam olanaklarının oluşturulması,
- İşgücünün işyeri içinde yeniden dağıtımı,
- Tensikata uğrayan işçilerin istihdamını sağlayabilmek için yeni iş organizasyon sistemlerinin geliştirilmesi,
- Ücret ve sosyal hakların düşürülmesi, işe giriş ücretinin düşük tutulması,
- Orta düzeyde bir ücretin kabulü,
- Üretim, fiyatlar ve döviz piyasasındaki gelişmelerin, daha çok göz önünde bulundurulması,
- Çalışanın işyeri hissesi sahipliği,
- Haftalık çalışma süresinin sürekli veya geçici olarak düşürülmesi,

²¹⁴ Biagi, a.g.e., s. 294.

- Fazla mesainin azaltılması, çalışma sürelerinin düzenlenmesinde geniş bir varyasyon,
- Part-time çalışmanın yaygınlaştırılması,
- Fiili çalışma süresinin hafta sonu dahil uzatılması,
- Daimi ve geçici işler için uygun koşulların oluşturulması,
- Ekip çalışması gibi yeni üretim organizasyon sistemlerinin yaygınlaştırılması,
- Eğitim ve beceri geliştirmenin sağlanması”²¹⁵.

İRP’lerin bir başka versiyonu olarak İtalya’da, 1997’de çıkartılan bir yasadan sonra taraflara, turizm, tarım ve inşaat sektörlerindeki toplu iş sözleşmelerinde a-tipik istihdamı kabul yönünde adım atmaları teklifi götürülmüştür. Yine benzer biçimde Hollanda’da yapılan sözleşmelerde de daimi işçi yerine, bir süre taşeron işçi istihdamı ve bu süre sonunda bu işçilerin daimi statüye geçirilmesi kabul edilmiştir.

İRP’ler ile sendikalar ücretler ve çalışma saatleri üzerine tavizler verirken, istihdam garantisi sağlayan şu hususların yerine getirilmesinde ısrar etmişlerdir; “Belirli bir istihdam düzeyinin korunması, tensikat önlemlerine başvurulmaması, istihdamda daralmaya sınır konulması, üretim alanına daha fazla yatırım yapılması vaadinin alınması, ek istihdam sağlanması, belirli süreli iş sözleşmelerinin daimiye dönüştürülmesi ve genç işçilerin eğitimi”²¹⁶.

Danimarka, Almanya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Hollanda, Avusturya, İspanya, İsveç ve İngiltere olmak üzere 11 AB ülkesinde farklı zamanlarda başlamış ve farklı biçimlerde yapılan olan İRP’ler ile genel olarak esneklik ve çalışma saatlerinin düşürülerek istihdam garantisinin sağlanması üzerine odaklanılmıştır. Bir başka ifadeyle, esas olan bir yanda esneklik ve rekabet edebilirlik, diğer yanda iş garantisinin sağlanmasıdır. Aslında bunun dışında tarafların anlaşılabilecekleri başka bir hedef de kalmamaktadır. Çünkü, rekabet gücüne ulaşamayan firmalar yok olmaktadır. Diğer taraftan da istihdam kaybı kronikleşmiş

²¹⁵ Sisson, a.g.m., p. 603.

²¹⁶ Jacques Freyssinet and Hartmut Seifert, “Pacts For Employment and Competitiveness in Europe”, **ETUI Transfer**, Vol: 7, No: 4, Winter 2001, p. 625.

bir sorun durumundadır. "İç esneklik"te sendikalar taviz verirken, "dış esneklik"te işveren iş garantisini sağlama yoluna gitmektedir. İRP'ler, işyerindeki işgücü fazlasının işten çıkarma yerine, istihdamın sürdürülerek çözüm üretilmesine zemin oluşturmuştur. Ancak daha önemlisi bu anlaşmalar ile yeni istihdam alanlarının yaratılması amaçlanmıştır.

Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte İRP'lerin uygulaması, genel olarak şöyle sınıflandırılmaktadır:

Anglo-Sakson Modeli: Mümkün olduğunca az pazar düzenlemesi ve işgücü esnekliğine dayanmaktadır. Pazar düzenlemesi, kaynakların en verimli biçimde kullanılması amacına yöneliktir. Toplu iş sözleşmelerinin sonuçlanması tarafların gönüllü kabulüne bırakılmakta ve iki koşula bağlı tutulmaktadır; birincisi, sendikanın, işveren kuruluşunu pazarlık masasına çekebilmesi, diğeri de işverenin belli bir toplu sözleşme sürecini kabulüdür. Bu durum karşısında İRP'ler, firmanın yeni endüstri ilişkileri ve yeni çalışma biçimini kabulüne kalmaktadır. İşveren iş güvencesi sağladığında, işletmenin yeniden yapılanması söz konusu olabilecektir. Sendikanın kabulünde ön koşul, istihdam güvencesinin sağlanmasıdır. Zaten bu sağlanamadığında taraflar ilerleme kaydedememektedirler.

- Latin (Roman) Modeli: İstihdamın geliştirilmesi üzerine kurulu, devletin desteği ile işveren ve sendikalar arası ilişkilerdir. Bu modelin bir yönü, sürecin başarısında örneğin hükümetin haftalık 35 saatlik çalışma süresini kabulü gibi yasal düzenlemeler yapabilmesidir. Diğer yönü de toplu iş sözleşmelerinin merkezi değil, işyeri temelinde yapılmasıdır.

- Kuzey Ülkeleri Modeli: Bu modelde gelir garantisinin sağlanması birinci plandadır. Yalnızca belli durumlarda, firma düzeyinde İRP'ler istihdama ilişkin sorunları çözebilmektedir. Bir firmanın sorumluluğunu, ancak o firma yönetimi taşıyabilir. Bu da yalnızca işgücü maliyetinin düşürülerek rekabet edebilirliğin sağlanması ile değil, etkin eğitim yardımı yapılarak üretimin geliştirilmesi ile mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla, tarafların istihdam sözleşmelerini bitirmemeleri demektir.

- Kalan 4 ülke arasında farklılıklar bulunmaktadır. Avusturya ve İrlanda'da devlet ve sosyal taraflar, gelir dahil, istihdam politikaları üzerine sorumluluğu

paylaşmaktadırlar. Bu durumda her firma için ayrı ayrı pakta gerek kalmamaktadır. Almanya ve Hollanda'da ise toplu sözleşmeleri, İRP'ler için kararlı bir rol üstlenmiştir²¹⁷.

İRP'lerde taraflar istihdam konusunda büyük sorumluluk taşırken, kimi ülkelerde hükümet üçlü anlaşmalar ile bu sorumluluğu paylaşmakta ve bir çerçeve oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Böylece istihdam ve rekabet edebilirliğin güçlendirilmesini sağlamak için aktörler çeşitli mekanizmaları devreye sokmaktadırlar. Bu mekanizmalar 4 grup altında toplanmaktadır:

- Part-time çalışmanın genişletilmesi ve çalışma sürelerinin düşürülmesi temelinde yeni bir çalışma biçimi oluşturulmaktadır. Eskiden istihdamı tehdit eden, ama şimdi mevcut işi koruyan veya yeni iş yaratan biçimde part-time istihdam tasarlanmaktadır.

- Maliyetlerin düşürülmesi ve ödemelerin farklı formlar ile kısıtlanması üzerine odaklanmayıp, esnek çalışma saatlerinin ayarlanması ile maliyetler düşürülmekte ve a-tipik istihdamın artırılması yoluna gidilmektedir.

- Uzun dönemde üretimin artırılması ve iş yaratmaya yönelik eğitim önlemlerinin alınması esnek çalışma saatleri ile sağlanmaktadır.

- Tensikata uğrayan işçilerin yeniden iş bulabilmeleri, çalışma vakıfları ve istihdam kurumlarınca eğitimlerinin sağlanarak kendi işlerini kurmalarına yardımcı olunmaktadır²¹⁸.

AB ülkelerinde, tensikat yerine öngörülen ve uygulanan alternatif önlemler şöyle sıralanmaktadır:

“Erken emeklilik, gönüllü işten ayrılmanın teşviki, yeni istihdamın dondurulması, yeni üretim süreçleri için mevcut işçilerin yeniden eğitimi, firma içinde başka birimlere transfer, çalışma saatlerinin düşürülmesi, sürekli istihdamın part-time veya geçici istihdama dönüştürülmesi, ücretlerin dondurulması veya düşürülmesi, ücret ödemelerinin geciktirilmesi, fazla mesai ödemelerinin yerine izin verilmesi, ikramiyelerden vazgeçilmesi,

²¹⁷ A.e., pp. 626-627

²¹⁸ A.e., p. 627.

sosyal hakların geriletilmesi, emeklilik prim ödemelerinin düşürülmesi, işçilerin kabul edebileceği diğer planlar”²¹⁹.

Tüm bu tür önlemler işveren açısından önemli yararlar sağlıyor olsa da, istihdamın devamı açısından, işçi ve sendikasının kabulünde zorlayıcı bir etki yaratmaktadır. Bu süreç doğal olarak istihdam güvencesini getirdiğinden sendikaya olan bağlılığı da artırmaktadır. İRP'lerin bugüne kadar olan uygulaması üzerine yapılan bazı değerlendirmeler şöyle özetlenebilir:

- İRP'ler, mikro-korporatizmi teşvik etmektedir ve işyerlerinde yerel işçi temsilcisi ile sendika şube ve merkez yetkilileri arasında çelişkiyi artırmaktadır.
- İşveren hakimiyetindeki İRP'ler ile "tavizkar sözleşmeler" yapılmakta, işçi ve sendikalara ya kabul edersiniz veya terk edersiniz seçeneği sunulmaktadır.
- İRP'ler, bir işyerinin diğer işyerine karşı rekabeti anlamında "rejim rekabeti"ni yaygınlaştırmaktadır.
- İRP'ler, sektör sözleşmeleri yerine işyeri sözleşmelerini getiren, ücret ve çalışma koşullarını belirlemede işverenin kurala bağlı olmaksızın karar verebildiği, Amerikan endüstri ilişkilerine yönelişi getirmektedir²²⁰.

²¹⁹ Youcef Ghellap and Peggy Kelly, “Employment and Competitiveness as Challenges for Collective Bargaining: A Global Perspective”, **ETUI Transfer**, Vol: 7, No: 4, Winter 2001, p. 724.

²²⁰ Sisson, a.g.m., p. 602.

II. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASININ YAKIN DÖNEMDEKİ DURUMU VE BAŞLICA ÖZELLİKLERİ

I. DEMOGRAFİK YAPI VE EĞİLİMLER

Nüfus artış hızı ve nüfusun büyüklüğü, işgücü arzını belirleyen temel değişkendir. Türkiye, günümüzde “demografik geçiş süreci” olarak ifade edilen ve giderek yavaşlasa da nüfus artışının devam ettiği bir süreci yaşamaktadır¹. 1990 sonrası 10 yıllık dönemde, yıllık nüfus artış hızı, kentsel alanlarda yüzde 2.7, kırsal alanlarda yüzde 0.4 ve Türkiye genelinde yüzde 1.8 olarak belirlenmiştir. Bu oran, yıllık nüfus artış hızının 1980-1985 döneminde yüzde 2.5, 1985-1990 döneminde yüzde 2.2 olması ile karşılaştırıldığında, nüfus artış hızının azalma sürecinde oluşunu anlaşılır kılmaktadır. Bir başka ifadeyle, nüfus artış hızı, II. Dünya Savaşı’ndan bu yana ilk kez yüzde 2’nin altına inmiştir².

1990-2000 döneminde öne çıkan diğer olgu, kır-kent yönlü göç hareketlerinin hızlanmasıdır. 1990 yılında yüzde 59.6 olan kentsel nüfus oranı önemli bir artış göstererek, 2000’de yüzde 64.9’a yükselmiştir. Kırsal nüfusun payı düşerek 1990 yılında yüzde 40.4’ten 2000’de yüzde 35.1’e gerilemiştir³. Hızlı ve çeşitli açılardan dengesiz olan bu göç, kentlerde var olan işsizliği daha ileri boyutlara taşımış, göç edenlerle birlikte sağlıksız ve üretken olmayan kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasına neden olmuştur. Hatta, kentlere olan hızlı göçün özümsebilmesinde bir tür kaldıraç işlevi gören kayıt dışı istihdam, kadınları ve çocukları da kapsamına alırken, kentleşmenin hızını artıran, en azından yavaşlamasını engellemeyen önemli bir etken olmuştur.

¹ TİSK, 5-9 Mayıs 2004 tarihli Türkiye İktisat Kongresi Çalışmaları Kapsamında Hazırlanan “İstihdamın Artırılması ve İşgücü Piyasası” Çalışma Grubu Raporu, **TİSK İşveren Dergisi Eki**, Mayıs 2004, s. 5.

² DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000Nufus_Kesin1.htm, (22.08.2003).

³ DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000Nufus_Kesin1.htm, (22.08.2003).

Devlet İstatistik Enstitüsü-Hanehalkı İşgücü Anketi (DİE-HHİA) Sonuçları “kurumsal olmayan sivil nüfus” verileri, bu eğilimleri teyit eder niteliktedir (Tablo 8). 1990 yılına göre 1991’de kentsel alanlardaki nüfusun payında yüzde 5.6 oranında bir artış olması, 1990’lı yılların başındaki göçün boyutları hakkında ip uçları vermektedir. Sonraki yıllarda kentsel nüfus, yüzde 3 civarında artış hızını sürdürmüştür. Kırsal alanlardaki azalış ise süreklilik kazanmıştır.

Dünya Bankası’nın verilerine göre, 1980-2002 döneminde yıllık nüfus artış hızı, dünya genelinde yüzde 1.5, yüksek gelirli ülkelerde yüzde 0.7, düşük ve orta gelirli ülkelerde yüzde 1.7, düşük gelirli ülkelerde yüzde 2.1’dir⁴. Bu veriler itibariyle Türkiye, yüzde 2’lik nüfus artış hızı ile düşük gelirli ülkeler ortalamasına yakın konumdadır.

Tablo 8: Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
(Bin Kişi)												
Kent	28.175	29.756	30.742	31.610	32.524	33.609	34.672	35.821	36.971	38.070	39.047	40.231
Kır	27.119	26.395	26.302	26.169	26.016	25.835	25.691	25.447	25.260	25.107	25.012	24.807
Toplam	55.294	56.150	57.044	57.779	58.540	59.444	60.362	61.268	62.230	63.177	64.059	65.038
Artış (%)												
Kent		5.6	3.3	2.8	2.9	3.3	3.2	3.3	3.2	3.0	2.6	3.0
Kır		-2.7	-0.4	-0.5	-0.6	-0.7	-0.6	-0.9	-0.7	-0.6	-0.4	-0.8
Toplam		1.5	1.6	1.3	1.3	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.4	1.5
Dağılım (%)												
Kent	51.0	53.0	53.9	54.7	55.6	56.5	57.4	58.5	59.4	60.3	61.0	61.9
Kır	49.0	47.0	46.1	45.3	44.4	43.5	42.6	41.5	40.6	39.7	39.0	38.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan düzenlenmiştir.

Kurumsal olmayan sivil nüfus; okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzurevi, özel nitelikteki hastane, hapishane, kışla ya da orduvinde ikamet edenler ile yabancı uyruklular dışında kalan nüfustur.

Hızı giderek yavaşlamakla birlikte, Avrupa bölgesi ülkeleriyle karşılaştırıldığında Türkiye, nüfus artış hızı en yüksek olan ülkedir. Dünya Bankası tarafından 2002-2015 dönemi için yapılan projeksiyonlara göre Avrupa’da nüfusu artma eğilimi gösteren ülkeler; Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, İspanya, İsveç ve Türkiye’dir. Türkiye, yüzde 1.2 ile en yüksek nüfus artış hızının beklendiği ülkedir. AB ülkeleri arasında sadece İrlanda yüzde 0.8

⁴ WB, **World Development Indicators**, Washington, March 2004, p. 40.

oranındaki artış hızı ile Türkiye'nin nüfus artış hızına en yakın gözükmetedir. Söz konusu dönem için nüfus artış hızı değişiminde AB ortalaması yüzde 0 olarak tahmin edilmiştir (Tablo 9). AB'ne yeni giren on ülkenin yıllık nüfus artış hızları incelendiğinde de, birçok ülkenin yıllık nüfus artış hızlarının negatif olduğu görülürken, Türkiye'nin nüfus artış hızının bu ülkeler arasında en yüksek düzeyde bulunduğu dikkat çekmektedir.

Tablo 9: AB Ülkelerinde Temel Demografik Göstergeler (1980-2002, 2002-2015)

	Yıllık Nüfus Artış Hızı (%)		Doğuşta Hayat Beklentisi (Yıl)	
	1980-2002	2002-2015	1980	2002
Almanya	0.2	-0.2	73	78
Avusturya	0.3	-0.1	73	79
Belçika	0.2	0.1	73	79
Danimarka	0.2	0.1	74	77
Finlandiya	0.4	0.1	73	78
Fransa	0.4	0.3	74	79
Hollanda	0.6	0.4	76	78
İtalya	0.1	-0.3	74	78
İngiltere	0.2	0.0	74	77
İrlanda	0.6	0.8	73	77
İspanya	0.4	0.1	76	78
İsveç	0.3	0.1	76	80
Lüksemburg		0.7		
Portekiz	0.1	-0.1	67	71
Yunanistan	0.4	-0.3	74	78
Çek Cumhuriyeti	0.0	-0.2	70	75
Estonya	-0.4	-0.6	69	71
Kıbrıs Rum Kesimi		1.1*		
Letonya	0.1	-0.4	71	73
Litvanya	-0.4	-0.7	69	70
Macaristan	-0.2	-0.4	70	72
Malta		0.8*		
Polonya	0.4	0.0	70	74
Slovakya	0.3	0.0	70	73
Slovenya	0.1	-0.2	70	76
Türkiye	2.0	1.2	61	70
AB Ortalaması (Euro Bölgesi)	0.3	0.0	74	78

Kaynak: WB, World Development Indicators, 2004.

Nüfusun büyüklüğünü ve yaş yapısını belirleyen en önemli etkenlerden biri, Toplam Doğurganlık Hızı'dır (TDH). 1980'ler ile 1990'ların başında önemli ölçüde azalmakla birlikte, Türkiye, 2002 yılında yüzde 2.2 olan TDH ile AB ülkeleri

arasında en yüksek orana sahip ülkedir⁵. Türkiye, doğurganlığın daha da düştüğü ve nesillerin birbirlerini ancak ikame edebilecekleri düzeye, yapılan tahminlere göre 10 yıl sonra ulaşabilecektir. Konu, doğuşta hayat beklentisi açısından ele alındığında da, 1980-2002 aralığında doğuşta hayat beklentisinde bir yükselme gözlense de (1980’de 61’den 2002’de 70’e) Türkiye, AB ülkeleri arasında yine en düşük doğuşta hayat beklentisinin bulunduğu ülkedir (Tablo 9).

TDH’ndaki düşüş ve doğuşta hayat beklentisindeki artış, nüfusun yaş bileşiminde değişiklikler ortaya çıkarmaktadır. Bağımlı nüfus sayılan 0-14 yaş grubu nüfusun toplam nüfus içindeki payı hızla düşmektedir (Tablo 10). 1990 yılında yüzde 35.6 olan bu oran, 2001 yılında yüzde 29.7’ye gerilemiştir. Genç nüfus olarak adlandırılan 15-19 ve 20-24 yaş gruplarının 1990 yılında yüzde 10.7 ve yüzde 7.6 olan payları, 2001’de sırasıyla yüzde 10.3 ve yüzde 8.9 olarak gerçekleşmiştir. Bundan sonra gelen ve 50 yaşına kadar olan tüm nüfus gruplarının payı artmıştır. 50-54 yaş grubunda dönem içindeki farklı eğilimlere karşılık 1990 yılına göre 2001’de değişiklik olmamış, yüzde 4.2 oranları sürmüştür. 55-59 ile 60-64 yaş gruplarının payları azalma gösterirken, yaşlı nüfus olarak adlandırılan 65 ve üstü yaş grubunun payı ise 1990’da yüzde 4.6’dan 2001’de yüzde 5.8’e yükselmiştir. 2001 yılında yaşlı nüfus payında, 1990-2001 döneminin en yüksek seviyesine ulaşılmış olmakla birlikte, bu payın küçük olduğu unutulmamalıdır.

Nüfus artışı, doğal olarak çalışma çağındaki nüfusu artırmakta ve her yıl bir önceki döneme göre daha fazla istihdam olanağı yaratılmasını zorunlu kılmaktadır. Nüfusun yaş bileşimi 0-14 ve 15 ve üstü yaş ayırımında ele alındığında, çalışma çağındaki nüfusun giderek artmakta olduğu görülmektedir. 2001 yılında 15 ve üstü yaş nüfusunun toplam nüfus içindeki payı yüzde 70.3’tür. 1990 yılı için bu oran yüzde 64.4 idi (15 +). "Asal çalışma yaşındaki nüfus" olarak kabul edilen 20-54 yaşları arasındaki nüfusun toplam nüfus içindeki payı da giderek artmaktadır (1990’da yüzde 41.9 olan bu oran, 2001’de 48.3’e) (Tablo 10).

⁵ A.e., pp. 38-40.

Tablo 10: Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
0-14	35.6	35.5	34.9	34.4	33.7	33.1	32.4	31.8	31.2	30.6	30.1	29.7
15-19	10.7	10.0	10.2	10.3	10.3	10.4	10.5	10.6	10.5	10.7	10.4	10.3
20-24	7.6	8.7	8.6	8.5	8.5	8.6	8.5	8.5	8.7	8.7	9.1	8.9
25-29	7.7	8.4	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.6	8.7
30-34	6.8	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	7.8	7.9	7.9	7.9	7.9	7.9
35-39	6.4	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9	7.0	7.0	7.2
40-44	5.0	5.1	5.2	5.3	5.5	5.6	5.7	5.8	5.9	6.0	6.1	6.2
45-49	4.2	4.1	4.2	4.3	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9	5.0	5.1	5.2
50-54	4.2	3.6	3.6	3.6	3.6	3.7	3.7	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2
55-59	3.9	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3
60-64	3.3	2.8	2.8	2.9	2.9	3.0	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8
65+	4.6	4.9	4.9	5.0	5.0	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6	5.6	5.8
15+	64.4	64.5	65.1	65.6	66.3	67.0	67.6	68.2	68.8	69.4	69.9	70.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Çalışma çağı nüfustaki artışın sürdüğü, fakat buna karşılık doğurganlığın düşük olduğu ve nüfusun henüz çok yaşlanmadığı bu durum, “fırsat penceresi” olarak tanımlanan demografik konjonktürü ortaya çıkarmakta ve her ülkenin tarihinde bir kere meydana gelebilecek bu durumu, Türkiye’nin iyi kullanmak zorunda olduğu vurgulanmaktadır. Bununla beraber, İşgücüne Katılım Oranları’nın (İKO) ve özellikle istihdam oranının düşüklüğü, Türkiye’nin mevcut demografik yapısından kaynaklanan fırsat penceresi önünde aşılması gereken ciddi sorunlar olarak değerlendirilmektedir⁶. Ayrıca, çalışma çağındaki nüfus içinde genç nüfus oranının fazla olması ve bu genç nüfusun eğitim düzeyinin düşüklüğü, büyük bir kısmının herhangi bir mesleki eğitim almadan iş yaşamına atılması da diğer önemli engeller olarak ortaya çıkmaktadır⁷.

Çalışma çağındaki nüfusun yaş bileşimi, bu nüfus payındaki artışın yaş ilerledikçe yerini azalışa bıraktığını ve yaşlı nüfus payında ise artış eğilimine girildiğini göstermektedir. 15-19 yaş grubunda azalma, 20’den itibaren 50’ye kadar olan tüm yaş gruplarında kentsel alanlar ağırlıklı olarak azalma söz konusudur. 50-54

⁶ Hacer Ansal ve diğerleri, **Türkiye’de Emek Piyasası’nın Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, 2000, s. 48.

⁷ DPT, **8. BYKP Nitelikli İnsangücü, Meslek Standartları Düzeni ve Sosyal Sermaye Birikimi Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, DPT Yayın No: 2577, 2001, s. 7.

yaş grubundaki nüfusun payı azalma gösterirken, 65 yaş ve üstü nüfusun payında, özellikle kırsal alanlardaki artış dikkati çekicidir (Ek Tablo 1). 1990 yılında Türkiye genelinde yüzde 7.1 olan 65 ve üstü yaş grubunun payı kentsel alanlarda yüzde 5.6, kırsal alanlarda ise yüzde 8.8'dir. Bu oranlar 2001 yılına gelindiğinde Türkiye geneli için yüzde 8.2'ye, kentlerde yüzde 6.2'ye, kırsal alanlarda ise yüzde 11.5'e yükselmiştir.

Çalışma çağındaki nüfusun eğitim durumuna göre dağılımı, eğitim düzeyinin düşük olduğunu göstermektedir. 1990-2001 döneminde çalışma çağındaki nüfus içinde okuryazar olmayanların payında önemli bir düşüş (1990'da yüzde 21.6'dan, 2001'de yüzde 13.4'e) görülmekle birlikte, ilkokul mezunları, incelenen dönem boyunca en yaygın eğitim kademesi durumundadır. Bu noktada, 1998-1999 ders yılından başlayarak zorunlu temel eğitimin süresinin 5 yıldan 8 yıla çıkarılması uygulaması belirtilmelidir. Mevcut fotoğraf itibariyle, bu uygulamanın çalışma çağındaki nüfusun eğitim düzeyine olumlu yönde bir katkıda bulunmadığı ileri sürülebilir. Böyle bir değerlendirme için henüz erken olmakla birlikte, çalışma çağındaki nüfusun eğitim düzeyinin düşüklüğü, son derece açık bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. 1990 yılında ilkokul mezunu çalışma çağındaki nüfusun toplam çalışma çağı nüfus içindeki payı yüzde 49 iken, 2001 yılında bu oran yüzde 48.1'dir. Ortaokul mezunlarının payında küçük bir artış söz konusudur (1990'da yüzde 8.7'den 2001'de yüzde 10.2'ye). Türkiye genelinde yükseköğretim veya fakülte bitirenlerin payı da aynı dönemde yüzde 3.4'ten yüzde 5.7'ye yükselmiştir. Bir başka önemli gelişme, lise mezunları ile lise dengi meslek okulu mezunlarının paylarındadır. 1990 yılına göre 2001'de yüzde lise mezunlarının payı yüzde 6.2'den yüzde 10.7'ye, lise dengi mezunlarının payı ise yüzde 2.7'den yüzde 5.2'ye yükselmiştir (Tablo 11).

Çalışma çağındaki nüfusun eğitim durumu erkek-kadın ayırımında karşılaştırıldığında, kadınlar açısından belirgin farklılıklar söz konusudur. Bir başka ifadeyle, kadınlar söz konusu olduğunda, eğitimdeki iyileşmenin hızının düştüğü görülmektedir. 2001 yılı itibariyle, okuryazar olmayan çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içinde Türkiye genelinde yüzde 13.4 olan payı erkeklerde yüzde 5.4'e

düşerken, kadınlarda ise yüzde 21.4 gibi yüksek bir düzeydedir (Tablo 11). Orta okul mezunu çalışma çağındaki nüfusun 2001’de yüzde 10.2 olan payı erkeklerde yüzde 13.2’ye yükselirken, kadınlarda yaklaşık yarı yarıya azalarak yüzde 7.1’e düşmektedir. Orta okul mezunu çalışma çağındaki nüfusun 1990-2001 dönemindeki gelişimi değerlendirildiğinde, 1990 yılına göre 2001’de, kadınlara göre erkeklerdeki

Tablo 11: Çalışma Çağındaki Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Okuryazar Olmayanlar	21.6	20.6	18.4	15.3	15.9	15.0	15.1	14.9	14.2	13.7	13.5	13.4
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	7.7	7.1	7.6	8.7	7.3	6.3	5.1	4.2	4.0	4.3	4.4	4.5
İlkokul	49.0	50.7	50.3	50.9	50.8	49.8	49.8	50.3	49.6	49.6	48.2	48.1
Ortaokul	8.7	8.5	9.3	9.8	9.9	11.2	11.1	11.0	11.9	11.5	10.5	10.2
Orta Dengi Meslek	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.2
Lise	6.2	6.7	7.5	8.6	9.0	10.0	10.5	10.5	11.5	10.7	11.1	10.7
Lise Dengi Meslek	2.7	2.4	2.7	2.3	2.5	2.9	3.3	3.7	3.5	3.8	4.5	5.2
Yüksekokul veya Fakülte	3.4	3.4	3.6	3.8	4.0	4.2	4.6	4.9	5.0	5.3	5.7	5.7
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	1.6	2.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	10.2	9.3	8.1	6.8	6.8	6.2	6.1	6.2	5.7	5.6	5.5	5.4
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	8.1	7.1	6.7	6.6	6.2	5.5	4.7	4.0	3.8	3.9	4.1	4.3
İlkokul	53.6	55.3	54.6	54.5	53.7	51.5	51.1	51.2	50.1	50.4	48.5	47.7
Ortaokul	11.4	11.2	12.2	12.7	12.7	14.4	14.3	14.1	15.1	14.7	13.6	13.2
Orta Dengi Meslek	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.7	0.6	0.5	0.6	0.5	0.2
Lise	7.2	8.2	9.1	10.3	10.9	12.0	12.6	12.5	13.7	12.4	13.0	12.7
Lise Dengi Meslek	3.6	3.3	3.6	3.0	3.4	4.0	4.4	5.0	4.6	4.9	5.9	6.9
Yüksekokul veya Fakülte	4.9	4.7	4.8	5.2	5.3	5.5	6.0	6.3	6.4	6.7	7.1	7.2
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	1.9	2.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	32.6	31.7	28.6	23.8	24.8	23.7	24.0	23.4	22.7	21.7	21.6	21.4
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	7.2	7.1	8.4	10.8	8.3	7.1	5.4	4.4	4.1	4.8	4.8	4.7
İlkokul	44.5	46.1	46.1	47.4	47.9	48.0	48.5	49.3	49.0	48.7	48.0	48.4
Ortaokul	6.1	5.8	6.5	6.9	7.1	7.9	8.0	7.9	8.6	8.3	7.5	7.1
Orta Dengi Meslek	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2
Lise	5.2	5.3	5.9	6.9	7.2	8.0	8.5	8.6	9.3	9.0	9.2	8.6
Lise Dengi Meslek	1.8	1.6	1.7	1.5	1.6	1.9	2.2	2.5	2.4	2.6	3.2	3.5
Yüksekokul veya Fakülte	2.0	2.1	2.4	2.3	2.6	2.9	3.1	3.5	3.5	3.9	4.2	4.2
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	1.3	1.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

iyileşmenin öne çıktığı görülmektedir (kadınlarda 1990 yılında yüzde 6.1’den yüzde 7.1’e, erkeklerde ise sırasıyla yüzde 11.4’ten yüzde 13.2’ye).Yüksekokul veya fakülte mezunu kademesinde hem erkeklerin, hem de kadınların payında artış görülmektedir. Yüksekokul veya fakülte mezunu erkeklerde 1990 yılında yüzde 4.9 olan oran, 2001 yılında yüzde 7.2’ye, kadınlarda ise 1990’da yüzde 2’den 2001’de yüzde 4.2’e yükselmiştir.

Çalışma çağındaki nüfusun eğitim durumu kentsel-kırsal alanlar açısından da benzer sonuçlar sergilemektedir. İlkokul mezunu çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içindeki payı Türkiye genelinde 1990’da yüzde 49’dan 2001’de yüzde 48.1’e düşerken, bu pay kentsel alanlarda yüzde 48.2’den 44.2’ye düşmüş, kırsal alanlarda ise yüzde 49.9’dan yüzde 54.6’ya yükselmiştir. Buna karşılık kentli ilkokul mezunu kadın nüfusun payı artarak 1990 yılında yüzde 44.9’dan, 2001’de yüzde 46.4’e yükselmiştir. Kentli kadınlar açısından okuryazar olmayanlar kategorisinde ciddi bir azalış dikkati çekmektedir (1990 yılında yüzde 25’ten 2001’de yüzde 14.8’e). Yüksekokul veya fakülte mezunu kademesinde kentli erkekler, kadınlara göre 1990-2001 dönemi daha yüksek bir artış göstermiştir. Kentli erkek ve kadınlar açısından ortak eğilim, lise mezunu eğitim kademesindedir. Bu eğitim kademesinde kentsel alanlardaki artış, daha çok erkeklerden kaynaklanmıştır. Kentsel alanlarda 1990’da yüzde 8.9 olan ve 2001’de yüzde 14’e çıkan lise mezunu nüfusun payı, erkeklerde 1990’da yüzde 9.8’den 2001’de yüzde 15.9’a, kadınlarda ise yüzde 7.9’dan yüzde 12’ye yükselmiştir (Ek Tablo 2).

Kırsal alanlara gelince, okuryazar olmayanların payında önemli bir azalış vardır (1990 yılına göre 2001’de, yüzde 27.9’dan yüzde 21’e). Diğer eğitim kademelerinde orta dengi meslek okulu mezunları hariç olumlu gelişmeler söz konusudur. Kırsal alan gelişmeleri erkek ve kadınlar açısından değerlendirildiğinde, hem erkeklerde, hem de kadınlarda alt eğitim kademelerindeki iyileşme dikkat çekicidir. Bu iyileşme okuryazar olmayan kırsal alan kadınlarında çok daha belirgindir (kırsal kesimde okuryazar olmayan erkeklerin payı 1990 yılında yüzde 6.7’den 2001’de yüzde 3.0’a gerilerken, okuryazar olmayan kadınların payı 1990’da yüzde 40.6’dan 2001’de yüzde 32.3’e düşmüştür). Kırsal kadın ve erkekleri

açısından önemli bir başka gelişme, ilkokul mezunlarının payındadır. Kırsal alan ilkokul mezunu erkek nüfusun payı 1990'da yüzde 51.4'ten 2001'de yüzde 41.9'a gerilerken, kadınların payı yüzde 44.2'den yüzde 51.7'ye çıkmıştır (Ek Tablo 2).

II. YATIRIM, BÜYÜME VE İSTİHDAM ARASINDAKİ İLİŞKİ

Türkiye ekonomisinde küreselleşmenin yoğun etkisi altına girilen ve aynı zamanda süreleri kısalan aralıklarla krizlerin yaşandığı 1990-2002 döneminde yatırım, büyüme ve istihdam arasındaki ilişki incelendiğinde, kimi yıllar paralel eğilimler gözlense de, bu eğilim sürekli olmamakta ve kimi yıllar etkileşim yokmuşçasına sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ancak, genel olarak, istihdam artış hızlarının yatırım ve büyümenin oldukça gerisinde kaldığı söylenebilir.

İncelenen dönemde gerek toplam, gerekse özel sektör gayri safi sabit sermaye yatırımlarındaki artış, sırasıyla yüzde 26.4 ve yüzde 35 ile 1993 yılında en yüksek düzeyindedir. Kamu sabit sermaye yatırımları, 1994, 1995 ve 2001 yıllarında düşük oranlarda artış göstermiştir. 1997, kamu sabit sermaye yatırım artış hızının en parlak (yüzde 28.4) olduğu yılı temsil etmektedir. 1994 yılında, sabit sermaye yatırımlarında toplamda yüzde 16, kamuda yüzde 30.8 ve özelde yüzde 10.7 ve yine GSYİH'da yüzde 5 küçülmeye karşın, istihdamda yüzde 7.5 gibi dikkat çekici bir artış vardır. Ekonomideki bu gerilemenin istihdam açısından sonucu, 1994'e göre 1995'te istihdam artış hızının 5 puan azalarak yüzde 2.5 olarak gerçekleşmesidir. 1990-2002 döneminde, toplam sabit sermaye yatırımlarındaki rekor düzeydeki azalış toplamda yüzde 31.7, kamu sektöründe yüzde 22 ve özel sektörde yüzde 35.1 ile 2001 yılına aittir. Bu ağır kriz yılı, GSYİH'nın yüzde 7.5 küçülmesine neden olurken, yaklaşık 450 bin yeni işsize yol açmış, açık işsiz sayısı 1 milyon 902 bin kişiye ulaşmıştır. İşsiz sayısındaki artış GSYİH'nın yüzde 7.9 oranında büyüdüğü 2002 yılında sürmüş ve 2 milyon 412 bin kişiye yükselmiştir (Tablo 12). 2003 yılına gelindiğinde ise, yine GSYİH'da yüzde 5.8 oranında artışa karşılık, yüzde 10.5 açık işsizlik oranı ile 1990-2003 döneminin en yüksek açık işsiz oranına ulaşmıştır.

Toplam sabit sermaye yatırımları içinde imalat sanayiinin aldığı pay da azalmıştır. 1970’li yıllarda toplam yatırım harcamaları içinde, imalat sanayinin payı yüzde 35.5’lere çıkmış iken, 2001’de bu oran yüzde 17.8’e kadar düşmüş, 2002’de de yüzde 17.7 olmuştur. 2003 yılında bu oran yüzde 28.2 olarak gerçekleşmiştir⁸.

1990-2002 döneminde sabit sermaye yatırımlarındaki ortalama yıllık artış hızı, kamu sektöründe yüzde 3.1, özel sektörde yüzde 3 ve toplamda yüzde 2.7’dir. Aynı dönemde, GSYİH artış hızı yüzde 3.6 olurken, istihdam artış hızı yüzde 0.9 gibi son derece düşük bir düzeyde kalmıştır. Bu tablo, 1990-2002 aralığında, yatırım ve büyümedeki artış oranlarının istihdama yansımadığını ortaya koymaktadır. Küçük boyutta artış gösteren yatırım harcamaları, üstelik gayri safi olduklarından, bir başka ifadeyle harcamaların bir kısmı, devreden çıkan yatırımların yerine ikame edildiğinden, istihdam yaratma olanağı doğal olarak düşük olmaktadır.

1989-1999 döneminde OECD ülkelerinde ortalama yıllık yüzde 1.2’lik istihdam artış hızı, yüzde 2.6 reel GSYİH artış hızı ile elde edilmiştir. 2000 yılına ait yüzde 1.3’lük istihdam artışı, yüzde 3.9 oranındaki reel GSYİH artışı hızının karşılığı olmuştur. 2001 yılında OECD ülkelerinde reel GSYİH’da yüzde 1 artış yaşanırken istihdamdaki artış hızı yüzde 0.4’tür⁹.

Türkiye ekonomisi, 2002 yılının ilk çeyreğinden bu yana üçer aylık dilimleri kapsayan 12 çeyrek dönem boyunca kesintisiz yüksek büyümeyi sürdürmektedir. Büyüme sürer, enflasyon hızla düşerken, istihdam artmak yerine azalmakta, işsizlik oranı da yükselmeye devam etmektedir. Açık işsizlik oranı, 2004 yılı ilk çeyreğinde yüzde 12.4 gibi yeni ve yüksek bir noktaya çıkarken, üçüncü çeyreğinde yüzde 9.5 olarak tahmin edilmiştir. Açık işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumda bulunanların toplam işgücüne oranı ise yüzde 13.5’tir¹⁰. İki buçuk yıl üst üste yaşanan bu gelişme Türkiye’de işsiz büyüme (jobless growth)

⁸ TC, **2003 Yılı Programı**, RG: T.15.03.2003 S. 25049 (mükerrer), s. 28, Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2004**, Ankara, 2004, s. 26.

⁹ OECD, **Employment Outlook**, Paris, July 2002, p. 15, 17.

¹⁰ DİE, 2004 Yılı III. Dönem Hanehalkı İşgücü Anketi III. Dönem: Temmuz, Ağustos, Eylül 2004, 09.12.2004, <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/09/204/09/204t.html>, (27.12.2004).

tartışmalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur¹¹. Ülkemizde 2001 krizinden sonra yaşanan istihdam yaratmayan bu ekonomik büyüme sürecinin dikkatle değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu süreç iki yöndeki gelişmeyle açıklanmaktadır. Birincisi verimlilikteki artış, diğeri ise çalışma saatlerindeki artıştır. İmalat sanayi üretiminde çalışan kişi başına verimlilik indeksi 2002 yılında yüzde 10.2, 2003 yılında yüzde 7.4 oranında artmıştır. Yine imalat sanayinde çalışma saatleri 2002 yılında yüzde 2.2, 2003 yılında ise yüzde 2.0 oranında artmıştır¹².

Tablo 12: Yatırım-Büyüme-İstihdam Yıllık Artış Hızı (1990-2002, %)

	Sabit Sermaye Yatırım Artışı (Sabit Fiyatlarla)			Büyüme Hızı	İstihdam Artışı	12 Aylık Fiyat Artışı
	Toplam	Kamu	Özel			
1990	15.9	8.9	19.4	9.3		
1991	1.2	1.8	0.9	0.7	2.6	71.1
1992	5.5	2.3	7.1	5.8	0.3	66.0
1993	26.4	7.2	35.0	8.4	-5.4	71.1
1994	-16.0	-30.8	-10.7	-5.0	7.5	125.5
1995	9.1	-18.8	16.9	6.7	2.5	78.9
1996	14.1	24.4	12.1	7.3	2.5	79.9
1997	14.8	28.4	11.9	7.6	-0.1	99.1
1998	-3.9	13.9	-8.3	3.2	2.5	69.7
1999	-15.7	-8.7	-17.8	-4.7	2.6	68.8
2000	16.5	19.7	15.4	7.1	-3.9	39.0
2001	-31.7	-22.0	-35.1	-7.5	-1.0	68.5
2002	-1.1	8.8	-5.3	7.9	0.4	29.7
Yıllık Ort. Artış, %	2.7	3.1	3.0	3.6	0.9	

Kaynak: DİE Milli Gelir İstatistikleri, DİE-HHİA Sonuçları ve DİE Tüketici Fiyat İndekslerinden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Ancak, üzerinde durulması gereken esas nokta, ekonomik büyümenin bileşimidir. Çünkü 2002 ve 2003 yıllarında elde edilen büyümenin gerisinde atıl kapasitelerin kullanılması yatmaktadır. Büyümenin kaynaklarına bakıldığında ise, ithalatın çok önemli bir katkısının olduğu görülmektedir. 2004'ün ikinci çeyreğinde büyüme iç talep ve yatırım harcamaları ağırlıklı bir şekle dönüşmekle birlikte, ithalattaki yüksek artış önemini korumuştur. Oysa yüksek ve uzun süreli büyümenin uzun dönemdeki en temel bileşeni, yüksek oranlarda gerçekleşen yeni sabit sermaye

¹¹ TC, 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, s. 37, <http://dpt.gov.tr/files/Kep30112004.pdf>, (27.12.2004).

¹² ÇSGB, a.g.e., s. 104.

yatırımları ile ilave kapasitelerin yaratılmasıdır. Bu çerçevede, sabit sermaye yatırımlarının büyümeye katkısı 2002 yılında -0.2 puan iken, bu katkı, 2003 yılında 2.2 puan gibi oldukça küçük bir düzeyde kalmış, 2004 yılının ilk dokuz ayında 9.7 puan olarak gerçekleşmiştir¹³. Bu tablo, Türkiye’de işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılabilmesi için sabit sermaye yatırımı kaynaklı ve istihdam odaklı sürdürülebilir ekonomik büyümeye olan gereksinimin altını çizmektedir.

III. İŞGÜCÜ, İŞGÜCÜNE KATILIM VE İSTİHDAM

A. İşgücü ve İşgücüne Katılım

1. İşgücü

Türkiye geneli nüfus, işgücü, istihdam ve işsizlik üzerine anket araştırması, DİE tarafından yapılmakta ve HHİA adı altında yayınlanmaktadır. Bu anketler, ILO standartlarına uygun ve düzenli olarak 1988-1999 döneminde yılda 2 kez (Nisan ve Ekim), 2000 yılından başlayarak ise 4 kez (üçer aylık dönemler itibariyle) yapılmaktadır. Söz konusu veriler, tanım, gruplandırma ve istatistiki açıdan tartışılmakla ve işsizlik verileri OECD’nin standart işsizlik tablolarında yer almamakla beraber, Türkiye işgücü piyasasına ilişkin elde olan tek ve en kapsamlı verilerdir. Bu bölümde, Türkiye’de işgücü, işgücüne katılım ve istihdamın durumu, 1990-2002 yıllarını kapsayan dönem temel alınarak ve DİE-HHİA sonuçlarına dayanılarak analiz edilmektedir.

Türkiye’de istihdam edilenler ile işsizlerin toplamından oluşan işgücü miktarı hızla artmaktadır. 1990 yılında 20 milyon 150 bin kişi olan işgücü yüzde 10.5’lik bir artışla 2001’de 22 milyon 269 bin kişiye ulaşmıştır. İşgücü arzında yaklaşık olarak yıllık ortalama 177 bin kişilik bir artış yaşanmıştır. İşgücünün 1990-2002 dönemindeki gelişimi, cinsiyet ve kentsel-kırsal alan ayırımına göre Tablo

¹³ DİE, 2002 Yılı GSMH ile Harcama Yöntemiyle Hesaplanan GSYİH Sonuçları, <http://die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310303t.xls>, (27.12.2004), 2003 Yılı GSMH ile Harcama Yöntemiyle Hesaplanan GSYİH Sonuçları, <http://die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310304t.xls>, (27.12.2004), Üretim Yöntemiyle GSMH ve Harcamalar Yöntemiyle GSYİH III. Dönemi: Temmuz, Ağustos, Eylül 2004, <http://die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310303t.xls>, (27.12.2004).

13'te gösterilmiştir. 1990 yılına göre 2001'de kentsel alanlardaki kadın işgücündeki artış, kırsal alanlarda ise azalış dikkat çekicidir. Ülke genelinde farklı yaş grupları için işgücünün dağılımına bakıldığında, yaklaşık dörtte üçünün 44 yaşın altında olduğu görülmektedir. Okullaşmanın artması ve iş bulma güçlüğüne etkisi ile birlikte 15-19 yaş grubundaki işgücünün payı 1990'da yüzde 14.7'den 2001'de yüzde 9.7'ye düşmüştür (Tablo 14). 2001 yılı itibarıyla, işgücünün en yüksek olduğu yaş grubu yüzde 15.4 ile 25-29'dur. Bunu yüzde 14.5 ile 30-34 yaş grubu izlemekte, ardından yüzde 13.1 ile 35-39 yaş grubu gelmektedir. Hem kentlerde, hem de kırsal alanlarda 40'tan sonraki tüm yaş gruplarında yaşı yükselmesine paralel olarak işgücünün payı azalmaktadır. Bu azalma kentlerde kırsal alanlara göre daha hızlıdır (Ek Tablo 3).

Tablo 13: İşgücünün Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001)

	Toplam	Erkek	Kadın	Kent	Erkek	Kadın	Kır	Erkek	Kadın
(Bin Kişi)									
1990	20.150	13.990	6.160	8.767	7.195	1.572	11.383	6.795	4.588
1991	20.684	14.504	6.180	9.035	7.528	1.507	11.649	6.976	4.673
1992	20.815	14.759	6.056	9.624	7.895	1.729	11.191	6.864	4.327
1993	19.772	14.713	5.059	9.602	7.956	1.646	10.170	6.757	3.412
1994	21.176	15.135	6.040	10.221	8.319	1.902	10.955	6.817	4.138
1995	21.499	15.397	6.102	10.349	8.439	1.910	11.151	6.959	4.192
1996	21.803	15.650	6.153	10.576	8.698	1.878	11.227	6.952	4.275
1997	21.823	15.893	5.931	11.031	8.969	2.062	10.793	6.924	3.869
1998	22.399	16.250	6.149	11.481	9.356	2.125	10.918	6.894	4.024
1999	23.187	16.532	6.656	11.935	9.585	2.350	11.253	6.947	4.306
2000	22.031	16.253	5.778	12.071	9.747	2.324	9.960	6.506	3.454
2001	22.269	16.339	5.929	12.380	9.975	2.405	9.889	6.365	3.524
İndeks									
1990	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	102.7	103.7	100.3	103.1	104.6	95.9	102.3	102.7	101.9
1992	103.3	105.5	98.3	109.8	109.7	110.0	98.3	101.0	94.3
1993	98.1	105.2	82.1	109.5	110.6	104.7	89.3	99.4	74.4
1994	105.1	108.2	98.1	116.6	115.6	121.0	96.2	100.3	90.2
1995	106.7	110.1	99.1	118.0	117.3	121.5	98.0	102.4	91.4
1996	108.2	111.9	99.9	120.6	120.9	119.5	98.6	102.3	93.2
1997	108.3	113.6	96.3	125.8	124.7	131.2	94.8	101.9	84.3
1998	111.2	116.2	99.8	131.0	130.0	135.2	95.9	101.5	87.7
1999	115.1	118.2	108.1	136.1	133.2	149.5	98.9	102.2	93.9
2000	109.3	116.2	93.8	137.7	135.5	147.8	87.5	95.7	75.3
2001	110.5	116.8	96.3	141.2	138.6	153.0	86.9	93.7	76.8

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablo 14: İşgücünün Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15-19	14.7	13.8	12.8	12.2	12.5	11.9	11.9	11.7	11.2	11.3	10.5	9.7
20-24	12.8	14.4	14.4	14.0	13.9	13.4	13.3	13.2	13.0	13.1	13.1	13.1
25-29	14.0	15.1	15.3	15.9	15.5	15.4	15.3	15.4	15.4	14.8	15.3	15.4
30-34	12.6	13.5	13.6	14.0	13.9	14.0	14.1	14.2	14.1	14.2	14.3	14.5
35-39	11.9	11.4	11.7	12.1	11.9	12.1	12.3	12.4	12.5	12.5	12.8	13.1
40-44	9.2	9.2	9.4	9.8	9.7	10.1	10.2	10.3	10.4	10.4	10.8	10.9
45-49	7.2	7.0	7.1	7.4	7.5	7.5	7.4	7.7	7.8	7.6	8.0	8.2
50-54	6.3	5.6	5.4	5.2	5.3	5.4	5.3	5.3	5.4	5.4	5.6	5.5
55-59	5.2	4.8	4.5	4.1	4.3	4.2	4.0	4.0	3.9	3.8	3.8	3.7
60-64	3.5	2.8	3.0	2.9	2.9	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	2.6	2.5
65+	2.6	2.5	2.6	2.3	2.6	3.0	3.1	3.1	3.4	3.8	3.3	3.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İşgücünün eğitim durumuna göre dağılımı, bir ülkedeki insan kaynağının niteliğinin en önemli göstergelerinden biridir. Türkiye’de işgücünün çoğunlukla ilkokul mezunu olduğu, ilkokul mezunlarını lise mezunlarının izlediği ve ardından yüksekokul veya fakülte mezunlarının geldiği tespit edilmektedir. Bu arada, 1990-2001 yıllarını kapsayan dönemde işgücünün eğitim düzeyinde bir iyileşmenin var oluşu gözden uzak tutulmamalıdır. Okuma yazma bilmeyenlerin payında düşme (1990’da yüzde 14.8’den 2001’de 7.9’a) görülürken, daha ileri düzeyde eğitim görenlerin payı, orta dengi meslek okulu mezunları hariç artmıştır (Tablo 15). Okuma yazma bilmeyen işgücünün payındaki çarpıcı azalış, okumaz yazmazlığa karşı önemli bir mesafenin alındığını göstermektedir. Okuryazar olmakla beraber bir okul bitirmeyenlerin oranı 1990’da yüzde 7.4’ten 2001’de 3.3’e, orta dengi meslek okulu mezunlarının 1990 yılında yüzde 0.5 oranındaki payı 2001’de yüzde 0.2 olarak gerçekleşmiştir. İşgücünün en yaygın olduğu eğitim düzeyini oluşturan ilkokul mezunlarının payı ise yüzde 54.5’ten ancak yüzde 51.1’e düşmüştür. Bu noktada 8 yıllık ilköğretim sistemine geçiş bir etken olarak belirtilebilir. İncelenen dönemde işgücünün eğitim durumunda en yüksek artış lise mezunlarına aittir (1990’da yüzde 6.9’dan 2001’de yüzde 11’e). Bunu yüksekokul veya fakülte mezunları izlemekte (1990’da yüzde 5.3’ten 2001’de yüzde 9.2’ye), üçüncü sırada ise lise dengi meslek okulu mezunları yer almaktadır (1990’da yüzde 3.4’ten 2001’de 7.0’a).

Tablo 15: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Okuryazar Olmayanlar	14.8	14.2	12.4	9.6	10.3	9.7	9.6	8.8	8.4	8.3	8.4	7.9
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	7.4	6.7	6.4	5.9	5.8	5.0	4.2	3.3	3.2	3.2	3.3	3.3
İlkokul	54.5	56.1	55.7	57.0	56.4	54.6	54.7	54.7	53.7	54.0	51.2	51.1
Ortaokul	7.3	7.2	7.6	8.0	7.9	9.2	9.0	9.6	10.2	9.9	9.6	9.8
Orta Dengi Meslek	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2
Lise	6.9	7.2	8.4	9.9	9.8	10.8	11.0	10.8	11.9	11.0	11.4	11.0
Lise Dengi Meslek	3.4	3.0	3.4	3.1	3.2	3.8	4.2	5.0	4.6	4.7	6.0	7.0
Yüksekokul veya Fakülte	5.3	5.2	5.6	6.2	6.3	6.5	7.0	7.6	7.7	7.9	8.9	9.2
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.8	0.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İşgücünün eğitim düzeyindeki iyileşme, erkeklere göre kadınlarda yavaş olmakla beraber, yüksekokul veya fakülte mezunu kadın işgücündeki artış erkeklere göre çok daha belirgindir. 1990'da yüksek okul veya fakülte mezunu kadın işgücünün yüzde 4.7, erkek işgücünün yüzde 5.5 olan payı, 2001'de sırasıyla yüzde 11.5'e ve yüzde 8.4'e yükselmiştir (Ek Tablo 4). Bir başka ifadeyle, giderek daha çok lise mezunu kadın eğitime devam etmektedir.

İşgücünün eğitim durumu kentsel-kırsal alanlar ayırımında incelendiğinde, kentsel alanlardaki işgücünün eğitim düzeyinin, kırsal alanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Alt eğitim kademelerinde kırsal alanlarda kentlere göre iyileşme daha dikkat çekicidir. İlkokul ve üstü eğitim kademelerinde kentlerde kırsal alanlara göre yüksek artışlar göze çarpmaktadır. Kentlerde özellikle yüksekokul veya fakülte mezunu kadın işgücünün payı 1990'da yüzde 15.4'ten 2001'de yüzde 25.8'e yükselmiştir. Ancak ilkokul düzeyinde kentlerde erkeklerin payındaki azalış (erkeklerde 1990'da yüzde 56.5'ten 2001'de yüzde 46.4'e), kadınlara göre (1990'da yüzde 35.1'den 2001'de yüzde 30.7'e) daha yüksektir. Bu bulgular, özellikle kentli kadın işgücünün, kentli erkek işgücünden daha iyi eğitilmiş olduğunu göstermektedir.

2. İşgücüne Katılmayan Nüfus

a. Genel Eğilimler

Türkiye işgücü piyasasının temel özelliklerinden biri, çalışma çağındaki nüfusun önemli bir bölümünün, işgücünün (aktif nüfusun) dışında kalmasıdır. Bir başka ifadeyle, Türkiye’de bireyler, özellikle kentsel alanlarda kadınlar, giderek artan biçimde işgücüne katılmayan grubuna girmektedirler. 1990-2001 döneminde süreklilik kazanan bu eğilimin üzerinde dikkatle durulmalıdır.

1990 yılında, işgücüne katılmayan 15 milyon 451 bin kişi düzenli olarak artarak, 2001’de 23 milyon 433 bin kişi ile tepe noktasına ulaşmıştır (Tablo 16). İşgücüne katılmayan nüfusun çalışma çağındaki nüfus içindeki payı olan işgücüne katılmayan nüfus oranı, Türkiye genelinde 1990 yılında yüzde 43.4’ten 2001’de yüzde 51.3’e yükselmiştir. Kırsal alanlarda bu oran önemli ölçüde artmıştır (1990’da 33.1’den 2001’de yüzde 42.1’e). Kentsel alanlarda ise yüzde 52.8’den, 56.7’ye yükselmiştir.

2001 yılında, Türkiye genelinde yüzde 28.1 olan kadın işgücüne katılmayan nüfus oranı, kentli kadınlarda yüzde 83.2’ye, kırsal alanlarda yüzde 59.2’ye çıkmıştır. Kentli işgücüne katılmayan kadınlardaki artış, önemlidir. 2001 yılı itibariyle, kentli erkek işgücüne katılmayan nüfus oranı, kadınlara göre oldukça düşük olmakla birlikte, 1990-2001 yılları arasında tüm dönem boyunca söz konusu orandaki artış eğilimi dikkat çekicidir. Bu tabloya göre, işgücüne katılmama olgusunun, kentsel alanlarda ve kadınlar açısından öne çıkan bir sorun olduğu söylenebilir.

Türkiye genelinde farklı yaş grupları için işgücüne katılmayan nüfusa bakıldığında, genç yaş gruplarında (yüzde 19’lar ile 15-19 ve yüzde 12’ler ile 20-24) yaygın olduğu görülmektedir (Tablo 17). İşgücüne katılmayan nüfus oranı 20-24 yaş grubunda giderek artan bir eğilim (1990’da yüzde 10.5’ten yüzde 12.4’e) göstermekle birlikte, yukarı yaş gruplarında da önemli artışlar gözükmemektedir. Konu

cinsiyet ayrımında ele alındığında, en yüksek erkek işgücüne katılmayan nüfus oranının yüzde 31.3 ile 15-19 yaş grubuna ait olduğu görülmektedir. Aynı şekilde en yüksek kadın işgücüne katılmayan nüfus oranı da yüzde 16.7 ile 15-19 yaş grubundadır. Kadın işgücüne katılmayan nüfus oranı ise, 40 yaşına değin giderek azalmakla birlikte, yüzde 10 civarında seyretmektedir (Ek Tablo 5).

Tablo 16: İşgücüne Katılmayan Nüfus Oranının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001)

	Toplam	Erkek	Kadın	Kent	Erkek	Kadın	Kır	Erkek	Kadın
(Bin Kişi)									
1990	15.451	3.566	11.885	9.821	2.170	7.651	5.630	1.396	4.234
1991	15.544	3.573	11.971	10.437	2.245	8.192	5.107	1.328	3.779
1992	16.334	3.769	12.565	10.899	2.368	8.531	5.435	1.401	4.034
1993	18.150	4.145	14.005	11.572	2.611	8.961	6.578	1.534	5.044
1994	17.640	4.153	13.487	11.845	2.707	9.138	5.795	1.446	4.349
1995	18.297	4.399	13.898	12.493	2.933	9.560	5.804	1.466	4.338
1996	18.988	4.651	14.337	13.208	3.200	10.008	5.780	1.451	4.329
1997	19.985	4.924	15.061	13.668	3.365	10.303	6.317	1.559	4.758
1998	20.422	5.077	15.345	14.326	3.574	10.752	6.096	1.503	4.593
1999	20.632	5.299	15.333	14.702	3.772	10.930	5.930	1.527	4.403
2000	22.734	6.057	16.676	15.576	4.137	11.438	7.158	1.920	5.238
2001	23.433	6.440	16.994	16.228	4.355	11.874	7.205	2.085	5.120
(%)									
1990	43.4	67.7	19.8	52.8	23.2	83.0	33.1	17.0	48.0
1991	42.9	66.2	19.7	53.6	23.0	84.5	30.5	16.0	44.7
1992	44.0	67.8	20.2	53.1	23.1	83.1	32.7	17.0	48.2
1993	47.9	74.3	21.7	54.6	24.7	84.5	39.3	18.5	59.6
1994	45.4	69.9	21.3	53.7	24.6	82.8	34.6	17.5	51.2
1995	46.0	70.2	22.0	54.7	25.8	83.3	34.2	17.4	50.9
1996	46.5	70.6	22.7	55.5	26.9	84.2	34.0	17.3	50.3
1997	47.8	72.4	23.5	55.3	27.3	83.3	36.9	18.4	55.2
1998	47.7	72.0	23.6	55.5	27.6	83.5	35.8	17.9	53.3
1999	47.1	70.2	24.1	55.2	28.2	82.3	34.5	18.0	50.6
2000	50.8	74.7	27.0	56.3	29.8	83.1	41.8	22.8	60.3
2001	51.3	74.6	28.1	56.7	30.4	83.2	42.1	24.7	59.2

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 17: İşgücüne Katılmayan Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15-19	19.2	17.6	19.1	19.3	19.1	19.8	19.8	19.8	19.9	20.0	19.1	19.3
20-24	10.5	12.2	11.6	11.8	11.6	12.1	11.9	11.8	12.3	11.8	12.9	12.4
25-29	9.4	10.2	10.1	9.8	9.8	9.6	9.6	9.4	9.1	9.5	9.3	9.4
30-34	8.1	8.5	8.5	8.6	8.5	8.5	8.6	8.7	8.7	8.4	8.4	8.2
35-39	7.3	7.2	7.1	7.2	7.3	7.3	7.2	7.4	7.3	7.2	7.4	7.4
40-44	5.8	6.3	6.2	6.3	6.5	6.3	6.3	6.5	6.6	6.6	6.7	6.7
45-49	5.6	5.6	5.7	5.8	5.9	6.1	6.4	6.3	6.3	6.7	6.6	6.5
50-54	6.7	5.7	5.7	5.8	5.7	5.6	5.7	5.9	6.0	6.2	6.2	6.4
55-59	7.2	6.1	6.1	6.1	5.8	5.7	5.6	5.5	5.4	5.5	5.5	5.6
60-64	7.2	6.3	6.1	6.0	6.3	6.0	5.8	5.7	5.4	5.3	5.4	5.2
65+	13.1	14.3	13.8	13.3	13.5	13.2	13.1	13.2	13.0	12.9	12.7	12.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İşgücüne katılmayan nüfusun 1990-2001 dönemindeki gelişimi eğitim durumuna göre incelendiğinde, işgücüne benzer eğilimler görülmektedir. Okuryazar olup bir okul bitirmeyenler yüzde 45.2 gibi yüksek bir oranda olmasına rağmen, genel olarak eğitim durumunun giderek yükseldiği görülmektedir (Tablo 18). Okuryazar olmayan işgücüne katılmayan nüfus oranı 1990 yılına göre 2001’de yarıya yakın oranda (30.4’ten yüzde 18.7’ye) azalmıştır 1990 yılında, orta dengi meslek okulu mezunu işgücüne katılmayan nüfus oranı yüzde 5.2, lise mezunların oranı yüzde 1.8, lise dengi okulu mezunlarının oranı yüzde 1.0 ve yüksek okul veya fakülte mezunlarının oranı yüzde 0’dır. 2001 yılında bu oranlar iki katı artarak sırasıyla orta dengi okullarda yüzde 10.3, lise mezunlarında yüzde 3.6, lise dengi okul mezunlarında yüzde 2.4 ve yüksek okul bitirenlerde yüzde 3.6 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 18: İşgücüne Katılmayan Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Okuryazar Olmayanlar	30.4	29.0	25.9	21.5	22.6	21.2	21.4	21.5	20.5	5.8	18.6	18.7
Okuryazar Olmayanlar	8.1	7.7	9.0	11.7	9.1	7.8	6.1	5.2	4.9	6.0	5.5	5.6
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	41.8	43.5	43.5	44.3	44.1	44.0	44.2	45.4	45.0	19.7	45.4	45.2
İlkokul	10.6	10.2	11.5	11.7	12.2	13.5	13.5	12.6	13.7	5.5	11.4	10.5
Ortaokul	1.1	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.7	6.7	0.5	0.2
Orta Dengi Meslek	5.2	6.1	6.4	7.2	8.0	9.1	10.0	10.2	11.0	7.9	10.8	10.3
Lise	1.8	1.7	1.7	1.4	1.7	1.9	2.2	2.4	2.3	3.8	3.1	3.6
Lise Dengi Meslek	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.6	1.8	2.0	1.9	44.6	2.5	2.4
Yüksek okul veya Fak.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	3.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

b. İşgücüne Katılmama Nedenleri İle İlgili Eğilimler

İKO'larındaki değişiklikleri daha iyi anlayabilmek için işgücüne katılmama nedenleri üzerinde durmak gerekmektedir. 2001 yılında Türkiye genelinde, beklenildiği gibi, ev kadınlığı, yüzde 51.2 ile en yüksek işgücüne katılmama nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, işgücüne katılmayan nüfusun neredeyse yarısı, ev kadınları statüsündedir. Bunu yüzde 13.6 ile öğrencilik ve yüzde 10.8 ile emeklilik nedenleri izlemektedir. Oysa, 1990 yılında en yüksek ikinci nedeni yüzde 14.1 oranıyla özürlü, yaşlı veya hasta olma oluşturmakta idi (Tablo 19).

İşgücüne katılmama nedenleri, erkek-kadın ayırımında farklılıklar göstermektedir. 2001 yılı itibariyle erkeklerde en yüksek pay yüzde 32 ile emeklilik nedenine aittir. Bunun arkasından yüzde 29.8 ile öğrencilik ve yüzde 13.2 ile özürlü, yaşlı veya hasta olunması gelmektedir. Kadınlarda 1991 yılına göre 2001'de azalmış olmakla birlikte ev kadınlığı yüzde 70.6 ile en yüksek payı oluşturmaktadır. Kadınlarda ikinci yüksek pay yüzde 8 ile özürlü, yaşlı ve hasta olma, üçüncü yüksek pay ise yüzde 7.4 ile öğrenci olma nedenine ait olmaktadır. Hem erkekler, hem de kadınlar arasında iş bulma ümidini kaybettiği için iş aramayanların oranında 1991 yılına göre küçük de olsa düşme olmuştur (Türkiye genelinde 1991'de yüzde 0.7'den 2001'de yüzde 0.4'e). Ancak bu düşüş erkeklere göre kadınlarda daha yüksek düzeydedir.

"İş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olma" nedeni, diğer nedenlerle karşılaştırıldığında oldukça düşük olup, yüzde 0.7-1.6 arasında değişmektedir (Tablo 19). Bu oranın işgücüne katılmayanlar kapsamında değerlendirilmesi tartışmalıdır. Bu oranın, işsizlikle birlikte değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır¹⁴. İş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olma nedenleri arasında en yüksek oranın yüzde 66.3 ile "son üç aydan fazla sürede iş arama kanalını kullananlara" ait olduğu görülmektedir. 1991 yılına göre 2001'de "bölgede iş bulunmadığına inanma" ve "nereden iş arayacağını bilmeme" oranı, son yıllarda üç aylık iş arama grubuna kaydırılması nedeniyle önemli ölçüde düşerken, "mevsimlik çalışma" oranı yüzde

¹⁴ Ansal vd., a.g.e., s. 57.

Tablo 19: İşgücüne Katılmayan Nüfusun İşgücüne Katılmama Nedenlerine Göre Dağılımı (1991-2001, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam											
İş Aramayıp İş Başı Yapmaya Hazır Olan/Diğer	0.9	1.0	0.7	1.0	1.0	0.9	1.0	1.3	1.6	1.4	1.0
İş Bulma Ümidi Yok	0.7	0.5	0.5	0.6	0.4	0.4	0.7	0.6	0.7	0.6	0.4
Son Altı Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0
Son Üç Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	2.9
Ev Kadını	58.2	57.1	59.5	57.3	58.0	59.5	57.7	58.7	54.4	52.6	51.2
Öğrenci	11.4	12.6	13.0	13.4	14.2	14.1	13.6	14.9	14.6	13.1	13.6
Emekli	8.1	8.5	8.0	8.8	9.0	9.9	9.9	10.0	10.3	10.2	10.8
Mevsimlik Çalışan	0.8	0.9	0.8	0.8	1.1	0.7	1.2	0.5	0.8	2.4	3.1
Özürlü Yaşlı veya Hasta	14.1	13.6	12.5	12.7	11.0	9.7	10.1	9.9	11.0	9.5	9.5
İrad Sahibi	2.4	2.3	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	1.5	1.5	2.1	2.1
Ailevi ve Kişisel Nedenler	3.4	3.4	2.8	3.0	3.0	2.5	2.9	2.0	3.4	5.1	5.4
Diğer	0.1	0.0	0.1	0.3	0.3	0.2	1.1	0.6	0.6	0.3	0.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek											
İş Aramayıp İşb. Yap. Haz. Olan/Diğ.	1.8	1.8	1.3	1.6	1.9	1.6	1.4	2.0	2.4	2.5	1.9
İş Bulma Ümidi Yok	1.3	1.3	1.4	1.1	1.0	1.1	1.8	1.8	1.4	1.4	1.1
Son Altı Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0
Son Üç Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	7.3
Ev Kadını	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Öğrenci	33.1	35.8	36.9	36.3	37.1	35.9	34.3	37.1	33.7	29.8	29.8
Emekli	30.3	31.0	29.9	32.2	31.6	34.3	33.7	33.8	32.3	30.8	32.0
Mevsimlik Çalışan	1.6	1.1	1.3	1.1	1.5	1.0	1.9	0.9	1.8	4.0	5.0
Özürlü Yaşlı veya Hasta	22.3	20.3	20.0	19.1	17.1	15.7	16.0	16.1	16.7	13.5	13.2
İrad Sahibi	5.1	4.2	4.6	3.7	3.7	3.7	2.9	2.0	2.1	2.4	2.2
Ailevi ve Kişisel Nedenler	4.4	4.4	4.5	4.3	5.5	6.0	5.2	4.6	5.1	7.6	7.2
Diğer	0.1	0.1	0.2	0.6	0.6	0.7	2.9	1.7	1.5	0.7	0.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın											
İş Aramayıp İşb. Yap. Haz. Olan/Diğ.	0.6	0.8	0.6	0.7	0.6	0.7	0.9	1.1	1.3	1.0	0.7
İş Bulma Ümidi Yok	0.5	0.3	0.2	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.5	0.3	0.2
Son Altı Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0
Son Üç Aydan Fazla Sürede İş Arama Kanalını Kullananlar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	1.2
Ev Kadını	75.6	74.3	77.1	75.0	76.4	78.8	76.5	78.1	73.1	71.6	70.6
Öğrenci	4.9	5.6	5.9	6.4	6.9	7.0	6.8	7.6	8.0	7.1	7.4
Emekli	1.5	1.8	1.5	1.6	1.9	2.0	2.1	2.2	2.6	2.7	2.7
Mevsimlik Çalışan	0.5	0.9	0.7	0.7	1.0	0.5	0.9	0.4	0.5	1.9	2.3
Özürlü Yaşlı veya Hasta	11.6	11.5	10.3	10.8	9.1	7.8	8.2	7.8	9.0	8.0	8.0
İrad Sahibi	1.6	1.7	1.4	1.6	1.6	1.4	1.6	1.3	1.4	1.9	2.1
Ailevi ve Kişisel Nedenler	3.1	3.1	2.3	2.6	2.2	1.4	2.1	1.2	2.8	4.2	4.7
Diğer	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	0.5	0.2	0.3	0.1	0.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

10'larda seyretmektedir (Ek Tablo 6). Bölgede iş bulunmadığına inanmama nedeni 1990 yılında yüzde 28.1'den 2001'de yüzde 8.2'ye, mevsimlik çalışma nedeni ise 1990'da yüzde 11.6'dan 2001'de yüzde 10.1'e gerilemiştir.

3. İşgücüne Katılım

a. Genel Eğilimler

İşgücünün önemli bir göstergesi olan İKO, işgücü piyasasındaki nüfusun, çalışabilir nüfus içindeki payıdır. DİE'nin tanımına göre İKO, işgücünün 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus içindeki payıdır. Türkiye'de İKO'ları hem çok düşük seviyelerdedir, hem de 1950'lerde başlayan azalma eğilimini -düşüş hızı azalmış olsa bile- sürdürmeye devam etmektedir. Bu durum, işgücü piyasasına damgasını vuran temel özelliklerden biridir.

1990 yılında toplamda yüzde 56.6, erkeklerde yüzde 79.7 ve kadınlarda yüzde 34.1 olan İKO, 2001 yılında toplamda yüzde 48.7'ye, erkeklerde yüzde 71.7'ye, kadınlarda ise yüzde 25.9'a düşmüştür (Tablo 20). 2001 yılı İKO'ları, gerek Türkiye genelinde, gerekse kentsel-kırsal alanlarda 1990-2001 döneminin en düşük değerlerini oluşturmaktadır. Düşük ve giderek azalan İKO'ları, Türkiye'de üreten kesimin giderek daha fazla kişiyi geçindirmek zorunda kalması ve üretime katılım sonucu elde edilen gelirin de daha fazla kişi arasında paylaşılması anlamına gelmektedir. Bu yoksulluğun daha da artması anlamına gelmektedir.

1973-2002 yıllarını kapsayan dönemde OECD ortalaması ve Türkiye karşılaştırması, Türkiye'de İKO'larının OECD ülkelerinin bir hayli altında olduğunu göstermekte ve dönem boyunca azalma eğilimindeki sürekliliği teyit etmektedir. 1973'te Türkiye'de İKO yüzde 74 olurken, OECD ortalaması yüzde 68.2'dir (Tablo 21). Ancak 2002 yılına gelindiğinde bu oranlar Türkiye'de 52.3'e düşerken, OECD ortalaması yüzde 70'e yükselmiştir. Bu durumun genel olarak ekonomik, kültürel ve

sosyolojik açıklamaları bulunmaktadır. 2003 yılı için bu oranlar Türkiye ve OECD ortalaması olarak sırasıyla yüzde 51.1 ve yüzde 69.8 olarak belirlenmiştir¹⁵.

Tablo 20: İKO'larının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alana Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	Toplam	Erkek	Kadın	Kent	Erkek	Kadın	Kır	Erkek	Kadın
1990	56.6	79.7	34.1	47.2	76.8	17.0	66.9	83.0	52.0
1991	57.1	80.2	34.0	46.4	77.0	15.5	69.5	84.0	55.3
1992	56.0	79.7	32.5	46.9	76.9	16.9	67.3	83.0	51.8
1993	52.1	78.0	26.5	45.3	75.3	15.5	60.7	81.5	40.4
1994	54.6	78.5	30.9	46.3	75.5	17.2	65.4	82.5	48.8
1995	54.0	77.8	30.5	45.3	74.2	16.7	65.8	82.6	49.1
1996	53.5	77.1	30.0	44.5	73.1	15.8	66.0	82.7	49.7
1997	52.2	76.3	28.3	44.7	72.7	16.7	63.1	81.6	44.8
1998	52.3	76.2	28.6	44.5	72.4	16.5	64.2	82.1	46.7
1999	52.9	75.7	30.3	44.8	71.8	17.7	65.5	82.0	49.4
2000	49.2	72.9	25.7	43.7	70.2	16.9	58.2	77.2	39.7
2001	48.7	71.7	25.9	43.3	69.6	16.8	57.9	75.3	40.8

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 21: Türkiye ve OECD Ülkelerinde İKO'ları (1973-2002, %)

	1973	1979	1983	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Türkiye	74.0	71.2	64.7	59.4	56.2	54.9	54.9	55.2	52.4	52.3	52.3
OECD Ortalaması	68.2	69.5	69.5	69.3	69.7	70.0	70.0	70.1	70.1	69.9	70.0

Kaynak: OECD, Employment Outlook, July 1996, July 1998, July 2003.

İKO'ları, ülkelerin gelişme süreciyle yakından ilişkilidir. Örneğin gelişme sürecinin başlangıcında bu oran, tarım ve ücretsiz aile işçiliği nedeniyle görece yüksektir. Kırsal kesim çözülüp kente gelindiğinde İKO'ları, yaklaşık yarı yarıya düşmektedir. Ülke geliştikçe çocuklar ve gençler eğitimde daha uzun süre kalmakta ve işgücüne daha ileri yaşlarda katılmaktadırlar. Diğer tarafta ise gittikçe artan sayıda çalışana emeklilik hakkının tanınması sonucu çalışanlar daha erken yaşta işgücünden çekilebilmektedirler. Kentlerde kadınların eğitim düzeyi yükseldikçe kadınların bir işte çalışmanın fırsat maliyeti artmakta ve İKO'ları yeniden yukarı çıkmaktadır. Bu duruma yardım eden bir başka olgu ise, erkeklerin eğitim düzeylerinin artıyor olması, kadınların da eğitim düzeylerinin artışına yol açtığından, geleneksel kadın-erkek rolleri de değişmektedir. İKO'larının yeniden yükselmesi, gelişmişliğin nispeten ileri bir aşamasında görülmektedir. Türkiye'de 1996 yılından itibaren U eğrisinin alt

¹⁵ OECD, **Employment Outlook**, Paris, June 2004, p. 294.

sınırının geçilerek pozitif eğimli bölüme girildiği kabul edilmekte ve son yıllarda İKO'larında gözlenen gelişmeler örneğin erken emeklilik gibi zıt yöndeki etkenlerin sonucu olarak değerlendirilmektedir¹⁶. Ayrıca, iş aramaktan ümidini kesmiş olan kişilerin DİE-HHİA işsiz verilerinde yer almaması da, Türkiye'de İKO'larının düşüklüğünün ya da istatistiklerde düşük görünmesinin bir nedeni olarak ileri sürülmektedir¹⁷.

Türkiye'de erkeklerle kadınların İKO'ları arasında çarpıcı farklılık bulunmaktadır. Erkeklerin İKO'ları, kadınlarınkinden daha yüksektir. 2001 yılında yüzde 48.7 olan İKO, erkeklerde yüzde 71.7'ye çıkarken, kadınlarda yüzde 25.9'a inmektedir. Aslında kadınların İKO'larının düşük oluşu, Türkiye ortalamasını bir hayli aşağıya çekmektedir. OECD verilerine göre, 1990 yılında erkekler için yüzde 83.6, kadınlar için yüzde 36 olan İKO, 2002'de erkeklerde yüzde 75.1'e, kadınlarda ise 29.5'e düşmüştür. 2003 yılı için bu oranlar sırasıyla yüzde 74 ve yüzde 28.1 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle kadınların İKO'ları OECD ortalamasının (2002 ve 2003 yılı OECD ortalaması yüzde 59.6) yarısından daha azdır¹⁸.

İKO açısından cinsiyete göre farklılaşma kırsal alanlara göre kentlerde çok daha büyüktür. 2001 yılında kentsel alanlarda yüzde 43.3 olan İKO erkeklerde yüzde 69.6, kadınlarda yüzde 16.8'dir (Tablo 20). 1990 yılında İKO, kentli erkeklerde yüzde 76.8, kentli kadınlarda yüzde 17 idi. Kentli erkek İKO'larındaki bu düşüş önemli olup, eğitim sürelerinin uzaması ile açıklanabilir. İncelenen dönemde kentli kadınların İKO'nın artmaması, hatta yüzde 16 ile yüzde 18 arasında sabitlenmesi şaşırtıcı bir durumdur. Oysa, kentleşme, sosyo-ekonomik gelişme ve eğitim düzeyinin yükselmesi gibi nedenlerle kentlerde kadınların daha yüksek oranda işgücüne katılmaları gerekirdi. Bu durum, kırdan-kente göç sürecinde kırsal alanlarda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan ve dolayısıyla işgücü içinde yer alan kadınların, kentlerde bu tür işlerin azlığı nedeni ile işgücü dışında (ev kadını statüsünde)

¹⁶ İş-Kur, **Ulusal Gözlemevi Raporu**, Ankara, 2002, s. 21, 22, 24.

¹⁷ Mehmet Hüseyin Bilgin, "Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Analizi", **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi**, C: 5, S: 19, Ocak 2003, s. 139.

¹⁸ OECD, *Employment Outlook 2004*, pp. 295-296.

görünmesiyle açıklanabilir. Ev işlerinde gündelikçi olarak çalışanların kendilerin ev kadını olarak kabul etmesi veya anketçilerin bir hanım görünce kendisine sormadan “ev kadını” yazması da bir etken olarak belirtilebilir.

Kırsal alanlarda ise kadınların yoğunlukla tarım sektöründe, ücretsiz aile işçisi statüsünde çalışıyor olmalarına bağlı olarak, kentsel alanlara göre oldukça yüksek bir İKO söz konusudur. Bu kesimde kadınların İKO, 1990’da yüzde 52, 2001’de ise yüzde 40.8 ile biraz daha düşüktür. 1990-2001 döneminde İKO’nın en yüksek olduğu kesim, 1991 yılında yüzde 84 ile kırsal alan erkeklerdedir. Kentsel alanlarda en yüksek İKO, yüzde 77 ile 1991 yılına aittir.

b.Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu

İKO’larının 1990-2001 dönemindeki gelişimi, yaş gruplarına göre değerlendirildiğinde görülmektedir ki, 2001 yılı itibariyle Türkiye genelinde İKO’nın yüzde 60’lar ile üretken yaş sayılan 25-44 yaş aralığında yoğunlaşmaktadır (Tablo 22). En yüksek İKO, erkeklerde yüzde 90’ın üzerinde 25-49, kadınlarda ise yüzde 32 olarak, evlilik öncesi yaş sayılan 20-24 yaş grubundadır. Üretkenlik döneminin ortaları olarak kabul edilen 44 yaşından sonra hem erkekler, hem de kadınlar arasında İKO’ları azalmaktadır. Bu düşüş, kırsal alanlara göre kentlerde ve kentli erkeklere göre kadınlarda daha güçlüdür (Ek Tablo 7). Kentsel alanlarda kadınların İKO’ları 39, kırsal alanlarda hem kadınların, hem de erkeklerin İKO’ları 54 yaşından sonra hızla düşmektedir.

İKO’ndaki düşüş, 15-19 ve 20-24 yaş aralıklarında çok daha hızlı seyretmektedir. Özellikle 15-19 yaş grubunda Türkiye genelinde 1990 yılında yüzde 50 olan İKO, 2001’de yüzde 32.4’e düşmüştür. Bu düşüşte 1998-1999 ders yılından başlayarak 8 yıllık ilköğretim sistemine geçilmesi, önemli bir etkidir. 15-19 yaş arasındaki erkek İKO’ları, 1990’da yüzde 61.8’den 2001’de yüzde 42.2’ye inerken, kadın İKO’ları aynı yıllar için sırasıyla yüzde 38.4’ten yüzde 21.9’a gerilemiştir. Özellikle erkeklerin İKO’ları açısından 20 puana yakın çok önemli bir düşüş söz konusudur. Bu durum, okullaşma oranlarının yükselmesi ve eğitimde kalış süresinin

uzamasıyla açıklanabilir. 15-19 yaş grubunda kentli erkek İKO'larında da önemli bir azalış görülmektedir (1990 yılında yüzde 55.9'dan 2001'de yüzde 35.5'e). 20'li yaşlarda askerlik hizmetinin devreyi girmesinin, bu düşüşte önemli rol oynadığını söylemek mümkündür. Buna karşılık, kentsel alanlarda 20-54 yaş grubundaki kadınların İKO'larında görülen çarpıcı düşüşün açıklanması güçtür (Ek Tablo 7). Kentsel alanlarda kadınların İKO'larının düşmesinde kırdan kente göç eden kadınların eğitim durumlarının ve sahip oldukları becerilerin kentsel alandaki emek talebine uymaması, çoğunun ev işlerinde gündelikçi olarak çalışması nedeniyle kendisini “ev kadını” gibi görmesi, formal kesimde çalışan birçok kişiye göre daha yüksek gelir elde etmesi, bu gelirin vergilendirilmesinden çekinilmesi gibi nedenlerin etkili olabileceğini söylemek mümkündür. Benzer şekilde, söz konusu kişilerin kayıt dışı ekonomide çalışmaları ve gelirlerini beyan etmekten çekinmeleri veya men edilmiş olmaları da düşünülebilir. Bu noktada kesin bir yargıya ulaşabilmek için belirtilen tüm nedenlerin bir saha araştırmasıyla kanıtlanması gerekir.

İKO'ları eğitim durumuna göre de önemli farklılıklar göstermektedir. Türkiye'de eğitim düzeyi yükseldikçe İKO artmaktadır. 2001 yılı itibariyle, eğitim düzeylerine göre en düşük İKO, yüzde 28.6 ile okuryazar olmayanlar ve yüzde 36.4 okuryazar olup bir okul bitirmeyenlerdir (Tablo 23). En yüksek İKO hem erkekler, hem de kadınlar açısından yüksek okul veya fakülte mezunlarındadır. (toplamda yüzde 78.8, erkekler, hem de kadınlarda sırasıyla yüzde 83.9 ve yüzde 70.2).

İKO, Türkiye genelinde 1990 yılında yüzde 56.6 iken 2001'de yüzde 48.7'dir. Alt eğitim düzeylerinde İKO'larında 1990-2001 döneminde düşüş vardır. En büyük düşüş okuryazar olup da diploma sahibi olmayanlar arasındadır (1990 yılında yüzde 54.4'ten 2001'de yüzde 36.4'e). Bu düşüş, kadınlara göre erkeklerde daha güçlüdür (erkeklerde 1990'da yüzde 72.2'den 2001'de yüzde 52'ye, kadınlarda yüzde 34.8'den yüzde 22.4'e). Okuryazar olmayanlar ile ilkokul mezunlarındaki düşüşün de dikkate alınmaya değer olduğu, bu grubun toplam işgücünün 2001 yılı itibariyle yüzde 59'unu oluşturduğu dikkate alınınca açıktır (okuryazar olmayanların İKO'nı 1990'da yüzde 38.8'den, 2001'de yüzde 28.6'ya, ilkokul mezunlarının yüzde 62.9'dan 2001'de yüzde 51.8'e).

Tablo 22: İKO'larının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
15-19	50.0	51.1	46.1	40.8	44.1	41.3	40.9	39.2	38.1	38.9	34.8	32.4
20-24	61.3	61.1	61.3	56.4	58.9	56.4	56.2	55.0	53.7	55.6	49.5	50.2
25-29	66.1	66.3	66.0	63.7	65.5	65.5	64.7	64.1	64.9	63.8	61.5	60.8
30-34	67.0	67.8	67.2	64.1	66.3	66.0	65.3	64.1	64.0	65.6	62.3	62.6
35-39	68.1	67.6	67.7	64.7	66.2	66.2	66.2	64.7	65.4	66.1	62.8	62.7
40-44	67.2	65.9	65.8	62.8	64.3	65.4	64.8	63.2	63.3	64.0	61.0	60.5
45-49	63.0	62.6	61.4	58.0	60.5	59.3	57.3	57.4	57.5	55.9	54.0	54.6
50-54	55.2	56.9	55.0	49.7	52.8	53.1	51.5	49.7	49.8	49.5	46.6	45.1
55-59	48.5	50.9	48.5	42.4	47.0	46.3	45.2	44.2	44.2	43.5	40.0	38.9
60-64	38.8	37.4	38.1	34.5	35.2	37.8	37.8	36.5	37.7	38.8	31.9	31.6
65+	20.3	18.9	19.6	16.1	19.0	20.9	21.3	20.2	22.3	25.0	20.3	19.8
Toplam	56.6	57.1	56.0	52.1	54.6	54.0	53.5	52.2	52.3	52.9	49.2	48.7
Erkek												
15-19	61.8	61.2	56.2	51.9	54.0	50.1	49.6	49.7	47.6	48.6	44.8	42.2
20-24	88.0	85.5	86.5	84.4	84.9	81.0	80.8	77.9	76.4	76.5	71.4	71.1
25-29	96.8	97.1	97.1	96.8	96.7	96.2	96.6	96.3	96.0	94.4	90.9	90.5
30-34	97.9	98.4	98.5	98.1	98.1	97.9	98.0	97.2	97.7	96.9	94.5	94.1
35-39	98.3	98.2	97.6	98.1	97.7	97.9	97.9	97.6	97.8	97.2	95.4	94.6
40-44	95.8	94.8	95.2	95.5	94.8	95.2	95.8	94.9	94.4	94.2	93.2	91.7
45-49	90.4	89.2	88.8	88.5	87.6	87.3	84.0	84.6	86.0	83.6	82.4	82.4
50-54	78.7	78.3	78.3	75.4	75.3	77.0	73.2	72.7	71.8	72.0	68.5	65.7
55-59	66.8	67.4	67.4	64.2	66.2	65.5	62.3	61.5	61.8	60.5	57.6	56.7
60-64	54.8	54.3	56.4	53.7	50.8	54.9	52.2	52.0	54.0	50.5	46.9	45.4
65+	30.8	30.6	31.1	27.2	29.8	32.6	33.0	31.1	33.3	34.8	31.4	29.3
Toplam	79.7	80.2	79.7	78.0	78.5	77.8	77.1	76.3	76.2	75.7	72.9	71.7
Kadın												
15-19	38.4	40.0	34.9	28.9	33.3	31.9	31.6	27.9	27.8	28.5	23.7	21.9
20-24	40.6	40.9	40.5	33.5	37.9	35.9	35.8	35.8	34.7	37.7	31.0	32.4
25-29	35.8	34.4	33.8	29.6	33.2	33.8	31.7	30.8	32.8	32.3	31.1	30.0
30-34	36.3	35.8	34.6	28.6	33.2	32.9	31.2	29.6	28.9	33.0	28.8	29.9
35-39	37.4	35.7	36.4	30.0	33.3	33.4	33.4	30.4	31.7	33.8	28.9	29.5
40-44	37.0	36.1	35.4	28.8	32.5	34.4	32.6	30.2	31.0	32.7	27.6	28.1
45-49	35.4	35.9	33.9	27.3	32.9	30.6	29.8	29.3	28.0	27.1	24.5	25.7
50-54	33.1	35.5	31.8	24.3	30.7	29.6	30.2	26.9	28.0	26.9	24.6	24.3
55-59	30.3	34.3	29.7	20.7	28.1	27.4	28.4	27.3	27.3	27.2	23.1	21.8
60-64	22.2	20.7	20.1	15.9	20.0	21.3	24.0	21.6	22.2	27.7	17.5	18.5
65+	9.3	8.5	9.7	6.5	9.6	10.8	11.3	10.9	12.8	16.6	10.7	11.6
Toplam	34.1	34.0	32.5	26.5	30.9	30.5	30.0	28.3	28.6	30.3	25.7	25.9

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Eğitim durumuna göre İKO'ları erkek-kadın ayırımında incelendiğinde, 1990-2001 döneminde erkeklere göre kadınlar arasında tüm eğitim düzeyleri için düşüş eğilimi dikkat çekicidir. Özellikle lise ile lise dengi meslek okulu mezunu düzeyinde İKO'larında hem erkeklerde, hem de kadınlardaki düşüş anlamlıdır

(erkeklerde sırasıyla yüzde 77.7'den yüzde 66.6'ya ve yüzde 80.9'dan yüzde 78.2'ye; kadınlarda yüzde 43.7'den yüzde 26.8'e ve yüzde 51.2'den yüzde 39.8'e).

Eğitim düzeyinin yükselmesi işgücüne katılımı artırmasına rağmen, daha fazla eğitim görmüş kadınların işgücüne katılımı açısından azalan bir eğilim gözlenmektedir. Üniversite ve lise eğitimi görmüş kadınların İKO'nın 1990 yılına göre 2001'de 10 puandan fazla azalma göstermesi, sorunlu bir durumdur. İncelenen dönem boyunca, azalma eğilimi görülmekle birlikte, üniversite eğitimi görmüş erkekler en yüksek İKO'na sahiptir (2001 itibariyle yüzde 83.9).

OECD ülkelerinde genel olarak eğitim düzeyi ile İKO'ları arasında güçlü bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Lise öncesi, lise ve yüksekokul eğitim düzeyi açısından Türkiye ile OECD ülkeleri arasında toplam, erkek ve kadın İKO'larında ciddi farklılıklar söz konusudur (Tablo 24). Bu farklılık, lise öncesi eğitim düzeyinde en ciddi boyutta olurken, lise ve yüksekokul eğitim seviyelerinde azalmaktadır. 2002 yılı OECD ortalaması olarak lise düzeyinde toplamda yüzde 73.3, erkeklerde 81.9, kadınlarda yüzde 64.5 olan İKO'ları, Türkiye'de sırasıyla yüzde 67.4, yüzde 86.7 ve yüzde 32.2'dir. Yüksek eğitim düzeyinde OECD ortalamasında toplamda yüzde 82, erkeklerde yüzde 88.7, kadınlarda yüzde 74.8 olan İKO'ları, Türkiye'de toplamda yüzde 82.1, erkeklerde yüzde 88.3, kadınlarda ise yüzde 71.1'dir. Türkiye'de özellikle lise mezunu kadın İKO'ları, hem OECD, hem de AB ortalamasından oldukça düşüktür. Hatta 2000 yılı itibariyle Türkiye, lise eğitim düzeyinde en düşük kadın İKO'nın bulunduğu OECD ülkesidir. Bu konumunu lise öncesi kadınlar açısından da korumaktadır. Lise öncesinde kadın İKO, OECD ortalaması olarak yüzde 41.5 olup, Türkiye'de bu oran yüzde 24.2'dir.

Tablo 23: İKO'larının Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Okuryazar Olmayanlar	38.8	39.4	38.0	32.6	35.3	35.1	34.1	30.9	31.0	32.2	30.4	28.6
Okuryazar Olup Bir												
Okul Bitirmedi	54.4	53.6	47.7	35.4	43.0	43.0	44.1	41.5	41.9	39.6	36.4	36.4
İlkokul	62.9	63.2	62.0	58.3	60.5	59.3	58.7	56.8	56.7	57.7	52.2	51.8
Ortaokul	47.2	48.4	45.5	42.5	43.8	44.4	43.3	45.4	44.9	45.6	45.1	47.2
Orta Dengi Meslek	38.0	37.4	39.8	34.5	32.6	35.9	26.9	26.9	26.3	32.2	37.2	40.7
Lise	63.3	61.1	62.5	60.0	59.5	58.2	55.9	53.6	54.4	54.6	50.5	50.4
Lise Dengi Meslek	70.9	70.8	71.5	70.7	69.2	69.7	68.8	69.7	68.8	67.0	65.6	65.2
Yüksekokul veya Fak.	87.5	87.4	87.3	85.6	86.2	82.9	81.7	80.4	81.3	79.7	77.9	78.8
İlköğretim										35.1	25.9	10.1
Toplam	56.6	57.1	56.0	52.1	54.6	54.0	53.5	52.2	52.3	52.9	49.2	48.7
Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	62.3	63.5	64.5	62.8	61.6	62.1	61.7	57.9	57.6	55.3	55.7	51.0
Okuryazar Olup Bir												
Okul Bitirmedi	72.2	73.5	69.6	65.0	67.4	67.1	65.0	64.2	64.0	59.2	54.5	52.0
İlkokul	87.4	87.6	87.3	86.0	86.5	85.7	85.3	84.5	84.3	83.7	80.6	79.4
Ortaokul	62.8	63.3	60.4	58.1	58.7	60.3	59.9	62.3	61.7	61.9	61.7	64.4
Orta Dengi Meslek	49.1	47.7	52.6	44.9	42.0	47.7	36.0	35.7	39.3	48.0	50.0	58.2
Lise	77.7	75.5	77.1	75.3	75.4	74.0	71.4	67.9	69.4	70.7	66.6	66.6
Lise Dengi Meslek	80.9	80.9	81.3	82.1	82.0	81.1	80.8	80.4	80.4	80.0	78.5	78.2
Yüksekokul veya Fak.	90.5	90.3	90.1	88.8	89.5	88.0	86.5	84.9	85.0	84.6	82.9	83.9
İlköğretim										49.0	36.7	12.9
Toplam	79.7	80.2	79.7	78.0	78.5	77.8	77.1	76.3	76.2	75.7	72.9	71.7
Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	31.6	32.4	30.5	24.2	28.2	28.1	27.1	23.8	24.5	26.4	24.1	23.0
Okuryazar Olup Bir												
Okul Bitirmedi	34.8	33.9	30.2	17.4	25.0	24.6	26.1	20.7	21.7	23.8	21.0	22.4
İlkokul	34.2	34.0	32.3	26.9	31.8	31.3	30.9	28.3	28.7	30.9	23.8	24.7
Ortaokul	19.1	19.7	17.5	14.2	17.3	15.9	14.0	15.6	15.6	17.1	15.0	15.4
Orta Dengi Meslek	19.8	15.6	17.2	14.4	16.0	13.3	10.8	11.4	8.5	9.9	12.7	11.1
Lise	43.7	38.8	40.2	37.2	35.7	34.7	32.9	33.0	32.3	32.5	27.8	26.8
Lise Dengi Meslek	51.2	49.1	51.1	47.7	41.5	45.9	44.3	48.3	46.5	42.1	42.0	39.8
Yüksekokul veya Fak.	80.3	80.7	81.5	78.3	79.6	73.5	72.3	72.2	74.7	71.4	69.6	70.2
İlköğretim										17.0	10.8	6.3
Toplam	34.1	34.0	32.5	26.5	30.9	30.5	30.0	28.3	28.6	30.3	25.7	25.9

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 24: OECD Ülkelerinde İKO'larının Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı (2002, %, 25-64 Yaş)

	Lise Öncesi			Lise			Yükseköğretim		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
ABD	63.5	75.5	50.4	78.5	85.4	72.0	85.7	91.3	80.4
Almanya	60.1	76.5	49.9	77.3	83.6	70.8	87.5	90.4	83.0
Avustralya	64.8	79.2	54.6	81.3	89.5	67.5	86.3	92.7	80.5
Avusturya	58.7	71.2	51.3	71.2	84.8	70.3	51.3	90.0	84.4
Belçika	54.3	68.8	39.8	78.6	87.6	68.9	86.8	90.4	83.3
Çek Cumhuriyeti	55.7	67.8	50.2	80.7	86.8	72.3	88.7	94.1	81.4
Danimarka	65.0	75.4	55.8	84.3	87.3	80.7	90.4	92.7	88.4
Finlandiya	65.7	68.7	62.3	81.5	84.3	78.5	89.1	90.7	87.8
Fransa	66.2	76.9	57.2	82.2	88.0	75.6	87.5	91.4	84.0
Hollanda	61.1	77.7	47.2	81.5	88.4	74.1	89.0	92.9	84.1
İtalya	54.8	75.5	34.8	77.1	86.1	67.9	86.8	90.9	82.7
İngiltere	57.8	65.9	50.7	82.7	88.1	76.4	90.0	92.2	87.3
İrlanda	60.5	78.8	40.2	79.3	92.5	67.2	88.2	93.2	83.6
İspanya	62.6	83.5	42.3	79.1	90.1	67.6	87.6	91.9	83.1
İsveç	72.3	78.0	65.1	85.7	87.9	83.4	89.2	90.4	88.1
İsviçre	73.1	86.5	63.7	82.9	91.6	75.8	92.7	96.4	85.3
İzlanda	88.3	94.6	84.2	91.6	94.8	86.6	96.7	98.7	94.8
Japonya	71.3	86.2	56.0	77.7	94.2	63.0	82.9	97.2	67.0
Kanada	62.2	74.3	49.2	81.4	88.0	74.1	86.3	91.0	82.3
Kore	69.9	84.0	61.2	72.5	89.7	53.9	78.5	92.0	57.1
Lüksemburg	61.6	78.9	47.6	74.5	86.4	61.4	86.8	91.9	79.5
Macaristan	41.1	49.4	35.4	75.0	82.4	66.8	83.3	87.2	79.7
Meksika	62.1	83.0	43.1	83.0	95.9	48.4	53.8	77.1	30.2
Norveç	66.4	74.4	58.5	84.0	88.0	79.6	91.4	94.0	88.9
Polonya	52.3	63.5	42.9	76.3	82.6	69.8	89.8	92.3	87.8
Portekiz	76.2	86.2	66.3	86.1	88.1	84.0	92.0	93.6	91.1
Türkiye	54.6	82.5	24.2	67.4	86.7	32.2	82.1	88.3	71.1
Yeni Zelanda	67.5	79.6	56.8	84.1	92.2	74.8	84.5	91.2	79.1
Yunanistan	60.3	81.0	42.1	72.6	88.5	57.2	86.3	89.7	82.4
AB	61.1	77.3	46.6	79.7	86.5	72.4	88.2	91.4	84.6
OECD Avrupa	59.5	78.0	42.7	79.2	86.3	71.4	88.2	91.5	84.4
Toplam OECD	56.8	73.5	41.5	73.3	81.9	64.5	82.0	88.7	74.8

Kaynak: OECD Employment Outlook, June 2004, pp. 306-309.

B. İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdam

1. İstihdam

a. Düşük İstihdam Oranı

Ücretli-maaşlı, kendi hesabına ya da ücretsiz aile işçisi çalışanı olarak bir ekonomik faaliyette bulunan 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus, istihdam edilen nüfus olarak tanımlanmaktadır. 1990 yılında 18 milyon 538 bin kişi olan toplam istihdam

yüzde 9.9'luk bir artış göstererek 2001'de 20 milyon 367 bin kişiye ulaşmıştır. İstihdam edilenlerin sayısında yaklaşık olarak yıllık ortalama 152 bin kişilik bir artış yaşanmıştır. 1990-2001 döneminde en yüksek istihdam sayısına, 21 milyon 413 bin kişi ile 1999 yılında ulaşılmıştır.

Bir başka önemli değerlendirme noktası, 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus artışı ile işgücü ve istihdam oranları artışları arasındaki tutarsızlıktır. 1990-2001 dönemi yıllık ortalama artışlar incelendiğinde, nüfus artış hızının yıllık 1990'da yüzde 2.3'ten sonraki yıllar düzenli biçimde azalarak 2002'de yüzde 1.6'ya düştüğü görülmektedir. Ancak işgücü ve istihdam oldukça farklı ve açıklanması güç eğilimler sergilemektedir. 1991'de yüzde 2.7 oranda artan işgücü, 1992'de yüzde 0.6 artış gösterirken, 1993'te yüzde 5 oranında düşmüştür. 1994'te yüzde 7.1, 1995'te yüzde 1.5 oranında artmıştır. Yine 1999'da işgücü yüzde 3.5 oranda artarken, 2000'de yüzde 5.0 düşmüştür. İstihdam da işgücüne paralel eğilimler gözlenmektedir. Örneğin 1993 ve 2000 yıllarında her ikisinde de yüksek oranda düşüşler vardır. İşgücü ve istihdam arasında böylesi tutarsız eğilimlerin oluşu, istatistiki yöntem ve hesaplama biçimleriyle açıklanabilir. Nüfus ile işgücü ve istihdam artış eğilimlerindeki farklılıklar ise, istihdam oranlarının sürekli düşmesinden kaynaklanmaktadır. 1990-2001 yıllarını kapsayan 12 yıl içinde istihdamın sadece 1 milyon 829 bin kişi artışı, aynı dönem için 10 milyon 101 bin kişi artan (yıllık ortalama 842 bin kişi) çalışma çağındaki nüfus karşısında çok yetersizdir. Nüfus ile istihdam arasındaki bu büyük farklılıkta, istihdam oranlarının sürekli düşmesi ve tarımın ağırlığının payı da belirtilmelidir.

Tablo 25: Nüfus-İşgücü-İstihdam Tutarsızlık Tablosu (1990-2002, Yıllık Ortalama %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bin Kişi													
Nüfus	56.156	57.262	58.374	59.491	60.612	61.737	62.873	64.015	65.157	66.293	67.420	68.529	69.626
İşgücü	20.150	20.684	20.815	19.771	21.176	21.500	21.803	21.824	22.399	23.186	22.031	22.269	22.699
İstihdam	18.538	19.022	19.086	18.047	19.400	19.892	20.385	20.360	20.872	21.413	20.579	20.367	20.287
(%)													
Nüfus	2.3	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6
İşgücü	1.1	2.7	0.6	-5.0	7.1	1.5	1.4	0.1	2.6	3.5	-5.0	1.1	1.9
İstihdam	1.7	2.6	0.3	-5.4	7.5	2.5	2.5	-0.1	2.5	2.6	-3.9	-1.0	-0.4

Kaynak: DİE-Nüfus, DİE-HHİA Sonuçları, OECD Labour Force Statistics (1980-2000).

İstihdamdaki gelişmeyi açıklayan en önemli gösterge, istihdam oranındaki artıştır. İstihdam oranı, istihdam edilenlerin çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır. Ülkemizde, 1990 yılında yüzde 54.5 olan istihdam oranı 2001'de yüzde 47.8'e, 2002'de yüzde 46.7'ye gerilemiştir. Bu oranın düşüklüğü, bir taraftan işsizliğin, diğer taraftan da İKO'larındaki düşüklüğün birleşik etkisini yansıtan önemli bir olguya işaret etmektedir (Tablo 26). Erkeklerin istihdam oranındaki azalış kadınlara göre daha yüksek düzeyde olmuştur (erkeklerde yüzde 76.9'dan yüzde 66.9'a, kadınlarda yüzde 32.9'dan yüzde 26.6'ya). Oysa, AB'nde istihdam oranları azalmayıp artmaktadır (AB genelinde 1991'de yüzde 61.4'ten, 2002'de yüzde 64.3'e). Hatta AB'nde 2002 yılındaki istihdam oranı, son on yılın en yüksek istihdam oranıdır. 1990-1996 arasında azalan AB erkek istihdam oranı, 1997 yılından itibaren yüzde 70.7'den yüzde 72.8'e yükselmiştir. Kadınların oranındaki yükseliş (1990'da yüzde 48.6'dan yüzde 2002'de 55.6'ya) ise dikkat çekicidir. AİS çerçevesinde 2010 yılında kadın istihdam oranı için yüzde 60 hedefi dikkate alındığında, Türkiye'de kadın istihdam oranının ne kadar düşük olduğu açıktır.

İstihdam oranları OECD ülkeleri bazında ele alındığında, 2002 yılında en yüksek oranlar yüzde 82.8 ile İzlanda, yüzde 78.9 ile İsviçre'dedir (Tablo 27). Daha sonra yüzde 77.1 ile Norveç, yüzde 76.4 ile Danimarka gelmektedir. 1990 yılı istihdam oranlarına kıyaslandığında, Finlandiya, İngiltere, İsveç, İtalya ve Türkiye dışında tüm OECD ülkelerinde istihdam oranlarında artış söz konusudur. 1990 yılına göre 2002'de en büyük düşüş, Türkiye'dedir (yüzde 54.5'ten 2002'de yüzde 46.7'ye). İkinci büyük düşüş Finlandiya'ya aittir (yüzde 74.1'den yüzde 67.7'e). 2002 yılında Türkiye, yüzde 46.7 ile en düşük istihdam oranına sahip OECD ülkesidir.

Tablo 26: Türkiye ve AB Genelinde İstihdam Oranları (1990-2002, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Türkiye	54.5	55.3	54.0	50.2	52.5	52.4	52.4	51.2	51.1	50.8	48.9	47.8	46.7
Erkek	76.9	76.7	76.0	74.7	75.0	74.9	75.0	74.8	74.1	72.7	71.7	69.3	66.9
Kadın	32.9	33.7	31.9	25.6	30.1	29.9	29.8	27.5	27.9	28.9	26.2	26.3	26.6
AB	61.4	62.2	61.2	60.1	59.8	60.1	60.3	60.7	61.4	62.5	63.4	64.1	64.3
Erkek		74.2	72.8	71.0	70.4	70.5	70.4	70.7	71.2	72.0	72.8	73.1	72.8
Kadın	48.6	50.2	49.7	49.2	49.3	49.7	50.2	50.8	51.6	52.9	54.1	55.0	55.6

Kaynak: DİE-HHİA Sonuçları, OECD Employment Outlook, June 2004, EC Employment in Europe, September 2003.

Tablo 27: OECD Ülkelerinde İstihdam Oranları (1990-2002, %)

	1990	2000	2001	2002
ABD	72.2	74.1	73.1	71.9
Almanya	64.1	65.6	65.8	65.3
Avustralya	67.9	69.2	68.7	69.2
Avusturya	..	67.9	67.8	68.2
Belçika	54.4	60.9	59.7	59.7
Çek Cumhuriyeti	..	65.2	65.3	65.7
Danimarka	75.4	76.4	75.9	76.4
Finlandiya	74.1	67.0	67.7	67.7
Fransa	59.9	61.1	62.0	62.2
Hollanda	61.1	72.9	74.1	74.5
İtalya	52.6	53.9	54.9	55.6
İngiltere	72.5	72.4	72.8	72.7
İrlanda	52.1	64.5	65.0	65.0
İspanya	51.8	57.4	58.8	59.5
İsveç	83.1	74.2	75.3	74.9
İsviçre	78.2	78.3	79.1	78.9
İzlanda	79.9	84.6	84.6	82.8
Japonya	68.6	68.9	68.8	68.2
Kanada	70.3	71.1	70.9	71.5
Kore	61.2	61.5	62.1	63.3
Lüksemburg	59.2	62.7	63.0	63.6
Macaristan	..	56.0	56.2	56.2
Meksika	58.0	60.9	60.1	60.1
Norveç	73.0	77.9	77.5	77.1
Polonya	..	55.0	53.5	51.7
Portekiz	67.4	68.3	68.6	68.1
Slovakya	..	56.8	56.9	56.9
Türkiye	54.5	48.9	47.8	46.7
Yunanistan	54.8	55.9	55.6	56.9
Yeni Zelanda	67.3	70.7	71.8	72.4
AB	61.5	63.6	64.2	64.3
OECD Avrupa	61.0	61.2	61.4	61.2
Toplam OECD	65.1	65.7	65.5	65.1

Kaynak: OECD, Employment Outlook, June 2004, p. 294.

b. Sektörel Yapı

İstihdamın sektörel dağılımı, istihdamdaki yapısal dönüşüme ilişkin temel göstergelerden birisidir. Genel bir eğilim olarak, sanayileşme süreçlerinde, tarım sektörünün ekonomideki payı azalırken, istihdamdaki payı da azalmaktadır. Ancak Türkiye’de istihdamın sektörel dağılımının 1990-2001 dönemindeki gelişimi, bu genel kurala uymayan bir yapı sergilemektedir. 1990 yılında istihdamın sektörel

dağılımında tarımın payı yüzde 46.9, sanayinin payı yüzde 20.2 ve hizmetlerin payı yüzde 33 olurken, 2001’de bu oranlar sırasıyla, yüzde 35.4, 23.6 ve yüzde 41 olarak gerçekleşmiştir .

Tablo 28’de görüldüğü gibi, Türkiye’de toplam istihdam içinde tarım sektörünün payı azalmakla beraber önemli bir değişiklik geçirmemiştir. Gelişmekte olan bir ülkede beklenin tersine, Türkiye, hala bir tarım toplumu görünümündedir. Bu paradoksal durumun, karmaşık ekonomik, siyasi ve toplumsal nedenleri olduğu kuşkusuzdur. OECD verileri de bu durumu teyit eder niteliktedir (Tablo 29). Ülkemizde yüzde 34.9 olan tarım sektörü payı, 2000 yılı itibariyle yüzde 6.9 olan OECD ortalaması ve yüzde 4.3 olan AB ortalaması ile karşılaştırıldığında, ülkemizde tarımsal istihdamın şişkinliği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Bu oran ile Türkiye, OECD ülkeleri arasında toplam istihdam içinde tarımın payının en yüksek olduğu ülkedir. Hatta, dünya ölçeğinde bakıldığında dahi Türkiye, tarımsal istihdamın en yüksek olduğu ülkeler arasındadır. Türkiye ile aynı kulvarda yer alan ülkeler, tarımsal istihdamın payını yüzde 30’ların altına çekmeyi başarmışlardır. Sanayileşmede sağlanan bütün gelişmelere rağmen tarımda istihdam edilenlerin oranının bu denli yüksek olması, işgücü piyasasının etkinliğini olumsuz yönde etkileyen en önemli faktörlerden birisidir. Yüzde 40.5 olan hizmet sektörü istihdam payı ile de Türkiye, yüzde 66 olan OECD ortalamasının ve yüzde 66.7 olan AB ortalamasının oldukça altında yer almaktadır. Hatta, Türkiye, OECD ülkeleri arasında toplam istihdam içinde hizmet sektörünün payının en düşük olduğu ülkedir.

Sanayi sektörünün payında 1990-2001 döneminde yavaş bir tempoda olsa, artış eğilimi vardır. Ancak 2001’den itibaren azalışa geçilmiştir. 2000 yılında yüzde 24.5 olan bu pay, 2001’de yüzde 23.6’ya gerilemiştir (Tablo 28).2000 yılı itibariyle, toplam istihdam içinde sanayinin payı OECD ve AB ortalaması olarak sırasıyla yüzde 27.1, yüzde 29’dur (Tablo 29).

Tablo 28: Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tarım	46.9	47.8	44.7	42.2	43.6	43.4	42.8	40.8	40.5	41.4	34.5	35.4
Sanayi	20.2	20.2	21.6	22.6	22.6	22.3	22.9	24.1	23.6	22.8	24.5	23.6
Hizmetler	33.0	32.0	33.8	35.2	33.8	34.3	34.3	35.1	35.8	35.8	40.9	41.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tarım	33.9	35.0	33.3	33.1	32.5	32.3	31.5	31.0	30.5	30.9	25.8	26.0
Sanayi	25.1	25.3	25.9	26.4	27.5	27.2	28.0	28.6	28.3	27.6	28.4	27.5
Hizmetler	41.0	39.7	40.9	40.6	40.1	40.5	40.6	40.3	41.2	41.6	45.8	46.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tarım	76.6	77.4	72.1	68.8	71.2	71.2	71.5	67.2	67.0	67.6	58.9	61.1
Sanayi	8.8	8.3	11.2	11.6	10.6	9.8	10.1	11.9	11.3	10.9	13.8	13.0
Hizmetler	14.5	14.3	16.7	19.6	18.2	18.9	18.3	20.9	21.7	21.5	27.3	25.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DiE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İstihdamın sektörel dağılımı erkek-kadın ayırımı açısından önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin 2001 yılında erkeklerde en yüksek oran yüzde 46.5 ile hizmetler sektöründe olurken, kadınlarda yüzde 61.1 ile tarım sektöründedir (Tablo 28). İstihdamın sektörel dağılımı kentsel ve kırsal alanlar açısından incelendiğinde, kentsel alanlarda Türkiye geneline paralel olarak tarım ve sanayi sektörlerinde azalma, buna karşılık hizmetler sektörünün payında artış gözükmemektedir. Kentsel alanlarda 1990 yılında tarım sektörünün payı yüzde 5.0, sanayi sektörünün payı yüzde 36.9 iken, 2001 yılında bu oranlar sırasıyla yüzde 4.1 ve yüzde 35.2 olmuştur. Hizmetler sektörünün payı ise 1990 yılında yüzde 58.1’den, 2001 yılında yüzde 60.7’ye çıkmıştır (Ek Tablo 8).

2001 yılında istihdamın sektörel dağılımında, kentlerde en yüksek pay yüzde 60.7 ile hizmetler sektörüne, kırsal alanlarda ise yüzde 71.9 ile tarım sektörüne aittir. Kentsel alanlardaki istihdamın sektörel dağılımında 1990-2001 arasındaki gelişmelere cinsiyet ayırımında bakıldığında, erkeklerde tarım ve sanayi istihdam paylarında azalma, hizmetlerde artış vardır. Hizmetlerdeki bu artış, erkeklere göre kadınlarda, çarpıcı bir biçimde yüksektir. Hizmetler sektöründe kentli kadınların payı 1990’da yüzde 55.3’ten 2001’de yüzde 62.4’e, erkeklerin payı ise sırasıyla yüzde 58.6’dan yüzde 60.4’e yükselmiştir (Ek Tablo 8).

Tablo 29: OECD Ülkelerinde İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990, 2000, %)

	1990			2000		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
ABD	2.9	26.2	70.9	2.6	22.9	74.5
Almanya	3.4	38.6	57.9	2.8	34.5	62.7
Avustralya	5.5	25.0	69.5	4.9	22.0	73.1
Avusturya	7.9	36.9	55.2	5.8	30.6	63.6
Belçika	2.7	28.3	69.0	2.2	24.0	73.8
Çek Cumhuriyeti	12.3	45.5	42.2	5.1	40.0	54.9
Danimarka	5.6	27.5	66.9	3.3	26.4	70.2
Finlandiya	8.9	30.4	60.7	6.1	27.6	66.3
Fransa	5.7	29.7	64.6	4.0	24.5	71.5
Hollanda	4.6	26.3	69.1	3.0	21.2	75.8
İtalya	8.9	32.3	58.8	5.4	32.4	62.2
İngiltere	2.9	32.3	65.5	1.5	25.4	73.0
İrlanda	15.2	28.7	56.1	7.9	28.6	63.5
İspanya	11.8	33.4	54.8	6.8	31.0	62.2
İsveç	3.4	28.9	67.7	2.4	24.6	73.0
İsviçre	4.2	32.2	63.6	4.5	26.4	69.0
İzlanda	10.3	30.1	59.6	8.3	23.0	68.7
Japonya	7.2	34.1	58.7	5.1	31.2	63.7
Kanada	4.3	24.4	71.3	3.3	22.6	74.1
Kore	17.9	35.4	46.7	10.9	28.0	61.1
Lüksemburg	4.6	30.5	66.2	1.9	24.0	74.1
Macaristan				6.7	34.5	58.8
Meksika	..	..	..	17.5	26.9	55.6
Norveç	6.5	24.8	68.7	4.2	21.9	73.9
Polonya				18.8	30.8	50.4
Portekiz	17.9	34.5	47.6	12.6	35.3	52.1
Slovak Cumhuriyeti				6.6	37.3	56.1
Türkiye	46.9	21.0	32.2	34.9	24.6	40.5
Yeni Zelanda	10.6	24.6	64.8	8.7	23.2	68.1
Yunanistan	23.9	27.7	48.3	17.0	22.5	60.5
AB	6.4	32.7	60.9	4.3	29.0	66.7
OECD Avrupa	7.6	33.1	59.3	5.0	30.0	65.0
Toplam OECD				6.9	27.1	66.0

Kaynak: OECD, Labour Force Statistics 1980-2000, July 2001, pp. 34-36.

İstihdamın sektörel dağılımında 1990-2001 arasındaki gelişmeler kırsal yerleşim yerleri açısından ele alındığında, tarım sektörünün istihdam payında azalış, sanayi ve hizmetler sektörünün payında da artış beklenen bir gelişme olmaktadır. Ancak henüz kırsal alanlarda tarım ağırlıklı istihdam yapısı sürmektedir. 1990 yılı itibariyle, kırsal alan istihdamının sektörel dağılımında tarım sektörünün payı yüzde 76.8, sanayi sektörünün payı yüzde 8.2 ve hizmetler sektörünün payı yüzde 15 olurken, 2001 yılında bu oranlar sırasıyla yüzde 71.9 (tarım), yüzde 10.1 (sanayi) ve

yüzde 18'dir (hizmetler). Kadın ve erkekler açısından kırsal alanlardaki istihdam payları kır geneline paralel eğilimler göstermektedir. Kırsal alanda hem erkek hem de kadınlarda tarım ve sanayi sektörlerinin istihdam paylarında azalış, hizmetler sektörünün payında artış vardır. Kırsal alan kadınları için tarım kesimi istihdamı 1990 yılında yüzde 93.9 iken, 2001 yılı itibariyle yüzde 90.5'tir (Ek Tablo 8).

İstihdam ve GSYİH'nın sektörel dağılımları birlikte değerlendirildiğinde, son 12 yıl boyunca istihdamda en fazla payı alan tarım sektörünün GSYİH'da en düşük payı aldığı görülmektedir. 1990 yılına göre 2001'de hem istihdamın, hem de GSYİH'nın payı giderek azalmakla birlikte istihdamın üçte biri tarım sektöründedir. 1990 yılında tarım sektörünün GSYİH'daki payı yüzde 17'den, 2001'de yüzde 13.6'ya gerilerken, istihdamın 1990'da yüzde 46.9 olan payı 2001'de yüzde 35.4'e düşmüştür¹⁹. 2000 ve 2001 yılları için istihdamın sektörel dağılımında, tarım sektörü ağırlığını, hizmetler sektörüne bırakmaktadır. Bu yıllar için GSYİH'nın sektörel dağılımında önceki dönemlere göre farklılık olmaz iken, istihdam açısından tarım alanı bir istisna oluşturmaktadır. 2000 yılında tarım sektörünün istihdam payı yüzde 34.5 iken, hizmetler sektörünün payı yüzde 40.9'dur. 2001 yılı için bu oranlar sırasıyla, yüzde 35.4 ve yüzde 41'dir. Sonuç olarak, Türkiye istihdamda tarımdan sanayi ve hizmetler sektörüne doğru bir ülkenin gelişme süreci içinde olması beklenen geçişin çok gerisinde kalmıştır. Aynı nedenle hizmet sektöründe de bir şişme söz konusudur. Tarımdan kopanların çoğunluğu kentlerde tutunabilmek için büyük oranda kayıt dışı olarak hizmet işlerinde çalışmaktadır.

Sanayi sektörü istihdamındaki daralma, Türk sanayinin ve aynı zamanda ekonominin aynası niteliğindeki İstanbul Sanayi Odası (İSO) Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu verilerinde de izlenebilmektedir. 500 Büyük Sanayi Kuruluşu ücretle çalışanlar sayısında 1990 yılına göre 2001'de, toplamda yüzde 25.2 oranında düşüş yaşanmıştır (Tablo 30). Kamu sektöründeki gerileme yüzde 52.6 oranında olurken, özel sektörde ücretle çalışanlar sayısında sadece yüzde 6.3 artış vardır. Kamu sektöründeki bu çarpıcı düşüş, esas olarak özelleştirme uygulamaları ve

¹⁹ Bkz. Tablo 73 ve Tablo 28.

izlenen özelleştirme politikaları nedeniyle bu kuruluşlara yatırım yapılmamasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 30: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda İstihdam (1990-2001)

	<u>Toplam</u>			<u>Kamu</u>			<u>Özel</u>		
	Bin kişi	Basit Endeks	Zincirleme Endeks	Bin kişi	Basit Endeks	Zincirleme Endeks	Bin kişi	Basit Endeks	Zincirleme Endeks
1990	703.323	100.0	100.0	375.664	100.0	100.0	327.659	100.0	100.0
1991	680.833	96.8	96.8	371.159	98.8	98.8	309.674	94.5	94.5
1992	651.339	92.6	95.7	358.237	95.4	96.5	293.102	89.5	94.6
1993	626.701	89.1	96.2	321.293	85.5	89.7	305.408	93.2	104.2
1994	596.251	84.8	95.1	303.118	80.7	94.3	293.133	89.5	96.0
1995	539.228	76.7	90.4	224.574	59.8	74.1	314.654	96.0	107.3
1996	545.988	77.6	101.3	205.600	54.7	91.6	340.388	103.9	108.2
1997	578.333	82.2	105.9	210.294	56.0	102.3	368.039	112.3	108.1
1998	585.433	83.2	101.2	208.352	55.5	99.1	377.081	115.1	102.5
1999	549.825	78.2	93.9	191.461	51.0	91.9	358.364	109.4	95.0
2000	558.288	79.4	101.5	191.653	51.0	100.1	366.635	111.9	102.3
2001	526.314	74.8	94.3	178.005	47.4	92.9	348.309	106.3	95.0

Kaynak: İSO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Sonuçları'ndan düzenlenmiştir.

500 Büyük Sanayi Kuruluşu ücretle çalışanlar sayısındaki azalmaya bağlı olarak, bu kuruluşların HHİA toplam sanayi istihdamı içindeki payı da gerilemektedir. 1990 yılında yüzde 18.8 olan bu pay 2001 yılında yüzde 10.9'dur (Tablo 31). 500 Büyük Kuruluş istihdamında bu yaşanan gerileme, DİE İmalat Sanayi Anketi sonuçlarına da yansımaktadır. Bu kuruluşlardaki istihdamın, toplam imalat sanayi istihdamı içinde 1990 yılında yüzde 26.8 olan payı 12 puan azalarak 2001 yılında yüzde 15'e düşmüştür²⁰. Dolayısıyla, 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda özellikle imalat sanayi istihdamı açısından çok önemli bir daralma söz konusudur.

c. İşteki Durum

Türkiye'de ekonomik gelişme ve istihdam ilişkisinde önemli göstergelerden biri istihdam edilenlerin işteki durumu, bir başka ifadeyle statü dağılımıdır.

²⁰ İSO ve DİE verilerinden tarafımızdan hesaplanmıştır.

Gelişmiş ülkeler açısından temel gösterge, toplam istihdam içinde ücretli-maaşlı çalışanların oranının diğer gruplara göre yüksek olmasıdır. Ülkemizde, istihdam edilenlerin işteki durumu açısından en belirgin özellik, ücretli veya maaşlı kesimin payının düşük ve ücretsiz aile işçiliğinin yaygın oluşudur. Ancak 1990 yılına göre 2001 yılı karşılaştırıldığında, ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanların payı düşmüş, ücretli ve yevmiyeli çalışanlar payı yükselmiştir (Ücretli veya maaşlı kesimin payının yüzde 33.4'ten yüzde 40.3'e, yevmiyeli kesimin yüzde 5.6'dan yüzde 8.3'e ve işveren kesiminin payı yüzde 4.5'ten 5.6'ya çıkarken, kendi hesabına çalışanların payı yüzde 26.4'ten 24.6'ya, ücretsiz aile işçilerinin payı ise yüzde 30.1'den 21.2'ye düşmüştür) (Tablo 32).

Tablo 31: 500 Büyük Sanayi Kuruluşundaki İstihdamının Toplam Sanayi İstihdamı İçindeki Payı (1990-2001)

	Toplam Sanayi (Bin Kişi)	500 Büyük Firma (Bin Kişi)	500 Büyük Firma/ Toplam Sanayi (%)
1990	3.736	703	18.8
1991	3.834	681	17.8
1992	4.114	651	15.8
1993	4.086	627	15.3
1994	4.392	596	13.6
1995	4.429	539	12.2
1996	4.667	546	11.7
1997	4.911	578	11.8
1998	4.928	585	11.9
1999	4.874	550	11.3
2000	5.051	558	11.1
2001	4.807	526	10.9

Kaynak: İSO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu verileri ve DİE-HHİA Sonuçları'ndan düzenlenmiştir.

İşteki durum açısından cinsiyete göre farklılaşma dikkat çekici boyutlardadır. Örneğin ücretli veya maaşlı kadınların payında ciddi bir artış olmuştur (1990'da yüzde 18.3'ten 2001'de yüzde 30.5'e). Kadın ücretsiz aile işçilerinin payında son yıllarda düşüş olmakla beraber bu gruptakiler toplam kadın istihdamının yaklaşık yarısını oluşturmaktadırlar. Kendi hesabına çalışanlar kategorisinde erkekler, kadınlara göre daha yüksek orandadır. Bu oran 2001 yılı itibarıyla son on yılda yüzde 29'lar düzeyindedir. Yine erkeklerde işveren kesiminin payı 7'lerde iken, kadınlarda yüzde 0.7 gibi çok düşük bir düzeydedir (Tablo 32).

Türkiye’de 1990-2001 yıllarını kapsayan dönem boyunca ücretli kesimin payı giderek yükseliyor gözükmele birlikte Türkiye, 2000 yılı itibariyle yüzde 49.2 ile 20 OECD ülkesi arasında en düşük ücretli istihdamının bulunduğu ülkedir (Tablo 33). Bu grubun payı Lüksemburg’ta yüzde 93.5, ABD’nde yüzde 92.6’ya kadar çıkarken, İsveç’te yüzde 89.7, İrlanda’da yüzde 81, İspanya’da yüzde 79.3, Portekiz’de yüzde 72.9 ve İtalya’da yüzde 71.5 gibi çok yüksek düzeylerde dir.

Türkiye’de istihdam edilenlerin işteki durumu OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, ücretsiz aile işçilerinin payının ülkemizde ne denli yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. 2000 yılı itibariyle, yüzde 20.7 ile Türkiye, OECD ülkeleri arasında, toplam istihdam içinde en yüksek ücretsiz aile çalışanı payına sahip

Tablo 32: Türkiye’de İstihdam Edilenlerin İşteki Duruma Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Kendi Hesabına	26.4	25.4	25.7	25.2	25.2	24.9	23.5	24.7	23.7	24.1	24.5	24.6
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	5.6	6.1	7.3	7.8	8.2	8.5	8.7	9.6	8.5	9.2	10.0	8.3
Ücretli veya Maaşlı	33.4	31.7	32.4	34.5	33.0	33.4	34.7	35.6	36.7	35.1	39.6	40.3
Ücretsiz Aile İşçisi	30.1	31.7	29.1	26.5	28.0	27.6	27.5	24.6	25.0	26.5	20.6	21.2
İşveren	4.5	5.1	5.5	6.0	5.6	5.6	5.7	5.5	6.1	5.1	5.3	5.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
Kendi Hesabına	34.2	32.8	31.8	30.9	31.2	31.4	29.8	30.3	29.5	30.2	29.0	28.8
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	6.5	7.6	8.9	9.0	9.5	10.0	10.3	11.3	10.2	11.2	11.9	9.7
Ücretli veya Maaşlı	40.0	37.9	37.7	38.3	37.9	38.1	39.5	39.3	40.5	39.2	42.3	43.9
Ücretsiz Aile İşçisi	13.0	14.5	14.1	13.8	13.6	12.9	12.7	11.9	11.8	12.5	9.9	10.2
İşveren	6.3	7.1	7.5	7.9	7.7	7.5	7.7	7.2	8.0	6.9	7.0	7.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
Kendi Hesabına	8.7	8.3	11.0	8.2	10.3	8.4	7.7	9.3	8.4	8.9	11.8	12.8
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	3.4	2.6	3.5	4.1	4.7	4.7	4.5	4.9	4.1	4.4	4.6	4.6
Ücretli veya Maaşlı	18.3	17.4	19.7	23.6	20.8	21.7	22.4	25.7	26.8	24.9	32.0	30.5
Ücretsiz Aile İşçisi	69.2	71.3	65.3	63.5	63.8	64.5	64.7	59.4	60.0	61.2	50.8	51.3
İşveren	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.7	0.7	0.8	0.8	0.6	0.8	0.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

ülkedir. Bu oran İspanya’da yüzde 2.2, Portekiz’de yüzde 3.6, İrlanda’da yüzde 1.3, Yunanistan’da yüzde 9.2 ve Güney Kore’de yüzde 9.1’dir. OECD ülkeleri içinde işveren ve kendi hesabına çalışanların toplam istihdam içindeki payının Yunanistan’dan sonra yüzde 30.1 ile yine Türkiye’de en yüksek oranda oluşu da dikkat çekicidir.

Kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri birlikte düşünüldüğünde, 2001 yılı için yüzde 45.8 ile Türkiye’de istihdamın yaklaşık yarısının, ücretli olmaktan çok, kendi hesabına çalışan ile ücretsiz aile işçilerinden oluştuğu görülmektedir.

AB ülkelerinde kendi hesabına istihdamın toplam istihdam içindeki payı cinsiyet ayrımında incelendiğinde, Türkiye’nin kendine özgü karakteristikleri açığa çıkmaktadır. Yunanistan, Portekiz ve Türkiye’de kendi hesabına çalışanlar en yüksek düzeyde bulunmaktadır. Erkekler açısından bu durum değişmezken, Türkiye’de kadınların oranı aynı yükseklikte değildir. “Kendi hesabına çalışanlar” kategorisinde, Türkiye, gerek toplamda, gerekse erkek ve kadınlarda AB ortalamalarının bir hayli üzerindedir. 2000 yılı itibariyle kendi hesabına çalışanların payı toplamda yüzde 24.5, erkeklerde yüzde 32.8, kadınlarda yüzde 11.8 olurken, AB ortalaması toplamda yüzde 14.8, erkeklerde yüzde 17.6, kadınlarda yüzde 10.9’dur (Ek Tablo 9).

d. Mesleksel Bileşim

İstihdam edilenlerin mesleksel bileşiminde yoğunluğun 1990’da yüzde 46’lardan 2001’de yüzde 35’lere gerilemekle birlikte, "tarımcı, hayvancı, ormancı, balıkçı ve avcılar" grubunda olduğu görülmektedir. İkinci sırada yüzde 26.5 ile "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinelerini kullananlar", üçüncü sırada ise yüzde 10.6 ile "ticaret ve satış personeli" gelmektedir. Dördüncü sıra, yüzde 10.1 ile "hizmet işlerinde çalışanlar" aittir (Tablo 34). Bu dönemde "idari personel ve benzeri çalışanlar" ve "ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri

Tablo 33: Seçilmiş OECD Ülkelerinde İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı (2000, %)

	Toplam	Ücretliler	İşverenler ve Kendi Hesabına Çalışanlar	Ücretsiz Aile İşçileri
ABD	100.0	92.6	7.3	0.1
Almanya	100.0	89.3	9.8	0.9
Avusturya	100.0	86.6	10.7	2.7
Belçika	100.0	81.8	14.8	3.4
Danimarka	100.0	91.3	7.8	0.9
Finlandiya	100.0	86.3	13.1	0.6
Fransa	100.0	89.5	10.5	0.0
Hollanda	100.0	88.7	10.5	0.8
İngiltere	100.0	87.7	11.3	0.9
İrlanda	100.0	81.0	17.7	1.3
İspanya	100.0	79.3	18.3	2.2
İsveç	100.0	89.7	10.0	0.3
İtalya	100.0	71.5	24.5	4.0
Japonya	100.0	83.3	11.4	5.3
Kore	100.0	62.4	28.5	9.1
Lüksemburg	100.0	93.5	6.5	0.0
Meksika	100.0	63.6	28.5	7.9
Portekiz	100.0	72.9	23.3	3.6
Türkiye	100.0	49.2	30.1	20.7
Yunanistan	100.0	58.4	32.4	9.2

Kaynak: OECD, Labour Force Statistics 1980-2000, July 2001 verilerinden tarafımızdan düzenlenmiştir

ve bunlarla ilgili meslekler" gruplarının payında küçük de olsa artış gözlenmektedir. 1990 yılında "idari personel ve benzeri işlerde çalışanlar"ın yüzde 4.8, "ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili mesleklerin" yüzde 6 olan payları 2001 yılında sırasıyla yüzde 6.2 ve yüzde 7.8'e yükselmiştir. 1990 yılına göre 2001'de en yüksek artış "ticaret ve satış personeli"ne ait olup, bu oran 1990'da yüzde 8.1'den 2001'de yüzde 10.6'ya çıkmıştır.

Konu cinsiyet ayırımında ele alındığında, erkeklerin payında "tarım, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık ve avcılar" hariç diğer tüm meslek gruplarında artış gözlenmektedir. Bu meslek grubunun payı 1990 yılında yüzde 33.8'den, 2001'de yüzde 26.0'ya düşmüştür. Erkeklerde "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinelerini kullananlar" payı 1990'da yüzde 31.5'ten, 2001'de diğer meslekler arasında da en yüksek olarak yüzde 32.8'e yükselmiştir. Kadınların payına gelince, en yüksek azalış "tarım, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık ve avcılar"dadır (1990 yılında yüzde 76.6'dan, 2001'de yüzde 61'e).

Kadınlarda önemli bir diğer ilerleme, "İlmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili meslek grubu" ndadır (1990 yılında yüzde 5.8'den 2001'de yüzde 10'a).

Mesleksel bileşimde kentsel-kırsal alanlar ayrımına inildiğinde, kentlerde "hizmet işlerinde çalışanlar", "ticaret ve satış personeli", "idari personel ve benzeri işlerde çalışanlar" ile "ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlar ile ilgili meslek" gruplarında çalışanların payında hem erkeklerde, hem de kadınlarda artış görülmektedir. Kentlerde incelenen tüm dönemde ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlar ile ilgili meslek gruplarında çalışan kadınların payının yüzde 21.5-25.4 aralığında yüksek olması dikkat çekicidir. Hatta bu kategorideki kadınlar 1990 yılı itibariyle, yüzde 25.4 olan "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinalarını kullananlar"dan sonra, yüzde 21.5 ile en yüksek payı almakta idi. 1998 yılında yüzde 25.4 ile tepe noktasına ulaşan "ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlar ile ilgili meslek" gruplarında çalışan kadınların payı 2001 yılında yüzde 24'tür. Kentli erkekler yüzde 40'ların üzerinde olarak, "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinalarını kullananlar" mesleklerinde yoğunlaşırken, kentli kadınlar için böyle bir yoğunlaşma söz konusu değildir (Ek Tablo 10).

Kırsal alanlara gelince, "tarım, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık ve avcılar"ın payında hem toplamda, hem de cinsiyet ayrımı itibariyle azalma görülmektedir. 1990-2001 arasında düşük bir azalma göstermekle birlikte, bu kategorideki kadınların kırsal alandaki kadın istihdamı içindeki payı yüzde 90.4 gibi yüksek bir düzeydedir. Kırsal alanlarda "hizmet işlerinde çalışanlar" ile "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinalarını kullananlar"ın payında artış vardır. Bu paylar sırasıyla 1990 yılında yüzde 4 ve yüzde 11'den, 2001 yılında yüzde 5.5 ve 12.9'dur. "Hizmet işlerinde çalışan" erkeklerin payı kadınlara göre önemli ölçüde yüksektir. "Tarımcılık, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık ve avcılar meslek grubu"ndaki kadınlar, kırsal alandaki kadın istihdamında en yüksek payı oluşturmaya devam etmektedirler. Biraz daha düşük oranlarda da olsa, erkekler içinde en yüksek pay yine bu meslek grubuna aittir (Ek Tablo 10).

Tablo 34: İstihdam Edilenlerin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	7.8	7.7	8.0	8.5	8.0	7.9	7.9	8.2	8.3	8.6	9.5	10.1
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.3	0.5	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	2.2	1.7	1.8	2.2	2.1	2.2	2.2	2.5	2.5	2.3	2.4	2.6
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	24.1	24.1	25.2	25.8	25.5	25.1	25.5	26.0	25.5	24.5	27.7	26.5
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	46.8	47.8	44.7	41.9	43.4	43.3	42.7	40.7	40.4	41.3	34.5	35.4
Ticaret ve Satış Personeli	8.1	7.8	8.7	9.2	9.1	9.5	9.4	9.7	10.0	10.2	11.0	10.6
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	4.8	4.6	4.9	5.4	5.1	5.4	5.2	5.5	5.6	5.4	6.2	6.2
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	6.0	5.8	6.1	6.2	6.2	6.2	6.4	6.6	7.1	6.9	8.0	7.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	10.0	9.8	10.1	10.1	9.8	9.6	9.6	9.9	9.9	10.2	11.0	11.7
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.3	0.7	0.7	0.9	0.7	0.7	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.9
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	3.0	2.3	2.4	2.8	2.6	2.7	2.8	3.1	3.1	2.9	3.0	3.3
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	31.5	31.6	31.8	31.3	32.3	32.0	32.7	32.4	32.0	31.3	33.9	32.8
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	33.8	35.0	33.3	32.8	32.3	32.2	31.2	30.9	30.4	30.8	25.8	26.0
Ticaret ve Satış Personeli	10.8	10.4	11.4	11.4	11.7	12.1	12.1	12.0	12.5	13.0	13.4	12.9
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	4.6	4.3	4.6	4.9	4.7	4.9	4.6	4.9	4.9	4.8	5.2	5.3
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	6.0	5.8	5.8	5.8	5.9	5.8	6.0	6.0	6.3	6.3	7.1	7.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	2.6	2.7	3.0	3.8	3.7	3.5	3.5	3.7	3.9	4.6	5.5	5.5
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	0.3	0.2	0.5	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.3	0.5	0.6	0.7
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	0.8	0.7	0.8	0.8
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makinaları Kullananlar	7.3	6.8	9.4	9.6	8.7	7.6	7.3	8.8	8.4	7.8	10.4	9.3
Tarımcı, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	76.6	77.4	72.2	68.7	71.2	71.2	71.5	67.2	66.9	67.5	58.8	61.0
Ticaret ve Satış Personeli	1.8	1.6	2.2	2.8	2.6	2.9	2.5	3.5	3.3	3.5	4.3	4.1
İdari Personel ve Benzeri Çalışanlar	5.3	5.2	5.6	6.8	6.0	6.6	6.6	7.1	7.3	7.0	9.1	8.5
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	5.8	5.7	6.9	7.4	7.0	7.2	7.4	8.3	8.9	8.4	10.5	10.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

e. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu

Türkiye'de 1990-2001 döneminde 35'in yaşın altındaki istihdam, yüzde 50'nin üzerindedir. 35'in üzerindeki tüm yaş gruplarında yaşın ilerlemesine bağlı olarak istihdam da azalmaktadır. 20-24 yaş arasındaki genç nüfusun istihdam

payında Türkiye geneli ve erkeklerde 1990 yılına göre 2001’de bir değişiklik olmaz iken, kadınlar bu açıdan bir istisna oluşturmaktadır. 20-24 yaş arası kadınların 1990’da yüzde 14.3 olan payı, 2001’de yüzde 19.3’e yükselmiştir. 45 yaşın altında olanların payı ise yüzde 75.5’tir (Tablo 35). 65 ve üzerindeki yaş grubunun payında özellikle kırsal alan kadınlarındaki artış önemlidir. 1990 yılında Türkiye genelinde yüzde 2.7 olan bu yaş grubunun payı 2001’de yüzde 3.6’ya çıkarken, kırsal alandaki kadınlarda sırasıyla yüzde 2.5’ten yüzde 6.3’e yükselmiştir. Bu gelişme Türkiye geneli için kentleşme ve muhtemelen sağlık alanındaki iyileşmeler, kırsal alan kadınları açısından ise, gelir azlığı nedeniyle bu kişilerin çalışmaya devam etmeleri ile açıklanabilir (Tablo 35 ve Ek Tablo 11).

İstihdamın yaş gruplarına göre dağılımında 15-19 yaş grubu olan okul yaşındaki istihdam payında azalış önemli boyutlardadır. 1990 yılında yüzde 13.5 olan bu pay 2001 yılında yüzde 9.0 düzeyine inmiştir. Bu yaş grubundaki en yüksek azalış kırsal kesimdeki kız çocuklarındadır. 1990 yılında 15-19 yaş grubu kız çocuklarında yüzde 18.4 olan bu oran 2001 yılında yüzde 12’ye düşmüştür (Ek Tablo 11). Bu azalış, 19 yaşından küçüklerin, özellikle bu yaş grubunda kızların istihdamının azalması ve çocukların eğitimlerine daha uzun süre devam etmelerine bağlanabilir. 20-54 yaş arasındaki istihdamın toplam içindeki payı da artmaktadır. 1990 yılında yüzde 74.6 olan bu oran 2001’de yüzde 80.7’ye çıkmıştır. Cinsiyet ayrımına gidildiğinde de her iki grupta da benzer artışlar görülmektedir. 1990 yılında erkeklerde yüzde 76.1 kadınlarda yüzde 71.2 olan 20-54 yaş arası istihdam payı 2001 yılında erkeklerde yüzde 81.9, kadınlarda ise yüzde 94.7’dir (Tablo 35).

Eğitim durumu, çalışanların niteliğinin, yani potansiyel verimliliğinin, dolayısıyla uluslararası göreceli ücretlerin ve kişi başına gelirin asal belirleyicisidir. İstihdam edilenlerin 1990-2001 dönemindeki gelişimi, eğitim durumuna göre ele alındığında, ilkokuldan üniversiteye kadar olan eğitim düzeylerinde bir artış gözlenirse de, genel olarak istihdam edilenlerin eğitim düzeyinin çok düşük olduğunu görüyoruz. 2001 yılı itibarıyla, Türkiye’de istihdam edilenlerin yüzde 51.6 gibi büyük bir bölümü ilkokul mezunlarından oluşmaktadır (Tablo 36). Daha sonra sırasıyla yüzde 10.5 ile lise mezunları, yüzde 9.6 ortaokul mezunları ve yüzde 9.3 ile

Tablo 35: İstihdam Edilenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
15-19	13.5	12.9	12.0	11.3	11.7	1.0	11.3	10.9	10.5	10.7	10.0	9.0
20-24	11.6	13.0	12.9	12.3	12.6	12.1	1.1	11.9	11.7	11.8	11.9	11.8
25-29	13.9	14.9	15.2	15.6	15.2	15.2	15.0	15.2	15.2	14.5	15.2	15.2
30-34	1.9	1.8	1.9	1.4	1.2	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.6	1.8
35-39	12.4	11.8	12.1	12.6	12.4	12.6	12.7	12.8	12.9	12.9	13.1	13.4
40-44	9.6	9.6	9.9	10.3	10.1	10.5	10.6	10.7	10.7	10.8	11.1	11.3
45-49	7.6	7.4	7.5	7.8	7.8	7.8	7.7	8.0	8.0	7.8	8.3	8.5
50-54	6.6	5.9	5.8	5.5	5.5	5.6	5.5	5.5	5.6	5.6	5.7	5.8
55-59	5.5	5.0	4.7	4.4	4.6	4.4	4.2	4.2	4.1	4.0	3.9	3.9
60-64	3.7	3.0	3.2	3.1	3.1	3.3	3.2	3.1	3.2	3.2	2.7	2.7
65+	2.7	2.7	2.9	2.6	2.9	3.2	3.3	3.3	3.6	4.1	3.5	3.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15-34 Yaş	51.8	54.6	54.0	53.6	53.7	52.6	52.7	52.5	51.8	51.4	51.6	50.8
20-54 Yaş	74.6	76.3	77.2	78.6	77.9	78.2	78.0	78.5	78.6	78.0	79.8	80.7
Erkek												
15-19	11.7	11.3	10.6	9.9	10.2	9.4	9.7	9.8	9.4	9.7	9.1	8.4
20-24	10.4	11.5	11.4	10.9	11.2	10.9	10.8	10.6	10.4	10.3	10.5	10.3
25-29	14.6	15.9	16.1	16.2	16.2	15.9	16.0	16.0	15.8	15.4	15.5	15.7
30-34	13.6	14.8	14.7	15.2	15.1	15.3	15.4	15.4	15.5	15.3	15.3	15.4
35-39	13.1	12.5	12.6	13.1	13.1	13.3	13.3	13.5	13.6	13.6	13.8	14.0
40-44	10.1	10.0	10.3	10.7	10.6	10.9	11.1	11.1	11.2	11.3	11.7	11.8
45-49	7.8	7.5	7.6	8.0	7.9	8.1	7.9	8.1	8.4	8.3	8.7	8.9
50-54	6.5	5.7	5.7	5.6	5.4	5.6	5.4	5.4	5.5	5.7	5.7	5.7
55-59	5.3	4.7	4.6	4.4	4.4	4.3	4.0	3.9	3.9	3.8	3.7	3.8
60-64	3.8	3.1	3.3	3.2	3.0	3.2	3.0	3.0	3.0	2.8	2.6	2.6
65+	3.0	2.9	3.0	2.7	2.9	3.2	3.3	3.2	3.4	3.7	3.4	3.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15-34 Yaş	50.3	53.5	52.9	52.3	52.6	51.4	51.9	51.8	51.0	50.7	50.4	49.8
20-54 Yaş	76.1	77.9	78.5	79.8	79.4	80.0	79.9	80.1	80.3	79.9	81.1	81.9
Kadın												
15-19	17.5	16.7	15.3	15.3	15.3	15.0	15.1	13.8	13.4	13.0	12.5	13.4
20-24	14.3	16.4	16.4	16.3	16.0	14.9	15.2	15.6	15.4	15.5	15.7	19.3
25-29	12.2	12.5	12.9	13.8	12.8	13.4	12.7	12.9	13.6	12.4	14.3	16.8
30-34	11.4	11.6	11.9	12.0	12.2	12.2	11.8	12.1	11.6	12.3	12.5	15.8
35-39	10.9	10.1	10.9	11.2	10.6	11.0	11.1	10.9	11.1	11.3	11.3	14.3
40-44	8.4	8.6	9.0	9.3	8.9	9.6	9.3	9.4	9.4	9.5	9.5	11.9
45-49	7.1	7.1	7.2	7.2	7.5	7.1	7.0	7.6	7.1	6.6	7.1	9.3
50-54	6.9	6.2	5.8	5.4	5.9	5.7	5.9	5.7	5.9	5.5	5.8	7.3
55-59	5.8	5.7	5.1	4.3	4.9	4.7	4.8	4.9	4.8	4.6	4.5	5.3
60-64	3.5	2.8	2.9	2.9	3.1	3.4	3.7	3.6	3.5	4.1	3.0	3.8
65+	2.0	2.2	2.6	2.2	2.8	3.1	3.3	3.5	4.1	5.1	3.8	5.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	122.4
15-34 Yaş	55.4	57.2	56.6	57.4	56.3	55.5	54.8	54.4	54.0	53.3	55.0	65.3
20-54 Yaş	71.2	72.6	74.1	75.3	73.9	73.8	73.0	74.2	74.2	73.2	76.2	94.7

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

yüksekokul veya fakülte mezunları gelmektedir. Bu profil içinde yüzde 6.6 ile “lise dengi meslek okulları mezunları” oranı düşük düzeyde kalmaktadır. Orta dengi meslek okulu mezunlarının oranı sadece yüzde 0.2’dir. Okuryazar olmayanlar oranı yüzde 8.3, okuryazar olup ta bir okul bitirmeyenler ise yüzde 3.4 olarak küçümsenemeyecek paylardadır.

1990-2001 döneminde, "okuryazar olmayanlar" ve "okuryazar olup bir okul bitirmeyenler" in istihdam paylarında yaklaşık yarı yarıya bir düşme gözlenmektedir. Gerek "lise" ve "lise dengi meslek okulları" mezunlarının, gerekse yüksek okul ve fakülte mezunlarının istihdam payları yaklaşık 2 kat artmıştır (lise dengi meslek okulu mezunlarının 1990’da yüzde 3.2’den 2001’de yüzde 6.6’ya, yüksek okul veya fakülte mezunlarının yüzde 5.3’ten, 2001’de yüzde 9.3’e). İstihdamın eğitim durumuna cinsiyet ayırımında bakıldığında, ilk ve orta öğrenimli kadınlara göre erkeklerin oranının daha yüksek olduğu gözlenmektedir. Yüksek okul veya fakülte mezunu kadınların payı yüzde yaklaşık 11’lerde olarak, erkeklerdeki yüzde 9 seviyesinden biraz daha yüksektir.

Kentlerdeki istihdamın eğitim seviyesinin kırsal kesime göre oldukça yüksek olması doğal ve beklenen bir durumdur. 2001 itibariyle, kentli üniversite mezunu kadınların oranı yüzde 28, erkeklerdeki 12.3 olan oranın 2 katı aşan bir yüksekliktedir. Bu oranlar 1990’da kentsel kadınlarda yüzde 17.9, erkeklerde yüzde 8.5 idi. Kentsel kadınlarda ilköğretim mezunlarının oranı ise, yüzde 30.5’dir (2001). Okur yazar olmayan kırsal kadınların istihdam oranında 12 yılda 1990’da yüzde 37.9’dan, 2001’de yüzde 29.3’e önemli bir azalış olmasına rağmen halen yüksek bir düzeyin varlığı dikkat çekicidir. 2001 yılı itibariyle kırsal kadın istihdamının, yüzde 92.4’ü “okuma yazma bilmeyenler”, “okuma yazma bilip da okul bitirmeyenler” ve “ilköğretim mezunları”ndan oluşmaktadır. Kırsal erkek istihdamı da benzer özellikler göstermekle beraber, eğitim düzeyi biraz daha yüksektir. Örneğin 2001 itibariyle okur yazar olmayan kadınlar oranı yüzde 29.3 olup, erkekler bu oran yüzde 7.3 olarak çok daha düşüktür (Ek Tablo 12).

Tablo 36: İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Okuryazar Olmayanlar	15.4	15.0	13.2	10.2	10.9	10.2	10.1	9.3	8.8	8.8	8.6	8.3
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	7.6	6.9	6.6	6.1	5.9	5.2	4.3	3.5	3.3	3.4	3.3	3.4
İlkokul	54.9	56.4	56.1	57.4	57.0	55.2	55.4	55.7	54.8	54.8	51.9	51.6
Ortaokul	6.9	6.8	7.3	7.6	7.6	8.9	8.8	9.3	10.0	9.7	9.4	9.6
Orta Dengi Meslek	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2
Lise	6.1	6.6	7.6	9.0	9.0	10.0	10.2	9.9	11.0	10.2	10.9	10.5
Lise Dengi Meslek	3.2	2.8	3.2	3.0	2.9	3.5	4.0	4.6	4.3	4.5	5.8	6.6
Yüksekokul veya Fakülte	5.3	5.2	5.6	6.2	6.3	6.6	7.0	7.6	7.6	7.9	8.9	9.3
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.8	0.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	8.1	7.7	6.8	5.6	5.5	5.1	5.1	4.9	4.4	4.2	4.2	3.9
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	7.6	6.7	6.0	5.7	5.5	4.8	4.1	3.5	3.3	3.1	3.0	3.1
İlkokul	59.1	60.6	60.2	60.3	59.7	57.2	57.1	57.3	56.2	56.2	54.1	53.2
Ortaokul	8.7	8.5	9.0	9.2	9.2	10.9	11.0	11.3	12.1	11.9	11.4	11.8
Orta Dengi Meslek	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.2
Lise	6.7	7.4	8.3	9.5	10.0	11.0	11.2	10.5	11.9	11.0	11.7	11.4
Lise Dengi Meslek	3.6	3.2	3.5	3.1	3.4	4.0	4.5	5.0	4.7	5.1	6.2	7.4
Yüksekokul veya Fakülte	5.6	5.4	5.6	6.1	6.2	6.4	6.9	7.1	7.2	4.3	8.1	8.6
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.9	0.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	96.7	100.0	100.0
Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	32.0	31.8	28.5	23.5	24.3	23.2	22.7	21.2	20.5	20.3	21.1	20.4
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	7.7	7.4	8.1	7.4	7.0	6.0	4.9	3.4	3.3	3.9	4.0	4.3
İlkokul	45.3	46.5	46.3	49.1	50.3	50.2	51.3	51.3	51.0	51.3	45.6	47.5
Ortaokul	2.9	2.8	3.0	3.1	3.3	3.6	3.4	3.8	4.3	4.2	4.0	3.7
Orta Dengi Meslek	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Lise	4.9	4.6	5.9	7.6	6.5	7.5	7.6	8.1	8.7	8.1	8.8	7.8
Lise Dengi Meslek	2.3	1.8	2.3	2.4	1.7	2.4	2.7	3.3	3.3	3.0	4.6	4.7
Yüksekokul veya Fakülte	4.6	4.8	5.7	6.6	6.6	6.9	7.3	8.7	8.8	8.9	11.2	11.3
İlköğretim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.5	0.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

f. Çalışma Süreleri

Çalışma sürelerinin uzunluğu, çalışanların sosyal durumunun ve çalışma yaşamının kalitesinin önemli göstergelerinden biridir. Çalışma süreleri politikaları, işsizlikle mücadele ve işin yeniden dağıtımındaki temel araçlardan biri durumundadır. Türkiye’de yasal olarak belirlenen haftalık çalışma süresinin 45 saat, ayrıca azımsanmayacak bir kesim için 40 saat olduğu söylenebilir.

1990-2001 dönemi itibariyle Türkiye’de haftalık fiili çalışma süresi giderek uzamaktadır. Haftada 40 saat ve altında çalışanların payı 1990’da yüzde 37.8’den 2001’de yüzde 30.7’ye düşmüştür. Bu oranların yüze tamamlayan bölümleri 41 saat ve üzerindeki çalışanlar oranı olarak kabul edildiğinde, 1990’da 62.2’den 2001’de 69.3 saate çıktığı görülmektedir. 41 saat ve üzeri çalışanların payında 1992 ve 1999 yılları dışında sürekli artış vardır (1999’da yüzde 62.2 olan, 2001’de yüzde 69.3’e yükselmiştir) (Tablo 38). Bu veriler, Türkiye’de haftada 40 saatten fazla çalışanların çalışma sürelerinin uzama eğiliminde olduğunu göstermektedir. Erkek-kadın ayırımına inildiğinde, kadınlarda 40 saat ve altında çalışanlar oranı erkeklere göre daha yüksektir. Haftada 40 saat ve altında çalışan kadınların oranı 1990 yılında yüzde 52.1 iken, 2001 yılında yüzde 45.3’e gerilemiştir. Erkeklerde de bu paylar sırasıyla yüzde 31.6’dan yüzde 25.3’e düşmüştür.

2001 itibariyle en yüksek ortalama haftalık fiili çalışma süresi, yüzde 22’ler ile 41-49 ve 60-71 saat aralıklarındadır. Erkeklerde en uzun çalışma süresi yüzde 25 ile 60-71 saat olurken, bu oran kadınlarda yüzde 24.1 ile 17-35 saattedir. İkinci en uzun çalışılan süre hem kadınlar, hem de erkekler açısından, yüzde 20’nin üzerinde olarak 41-49 saat aralığındadır. Uzun süre çalışılan dilimlerden haftada 60-71 saat arası çalışanlar payı 1990’da yüzde 18.4’ten 2001’de yüzde 22.1’e çıkmıştır. Yine 2001 yılı için haftada 72 saat ve üzerindeki çalışma süresi de yüzde 6.9 gibi göz ardı edilmeyecek bir büyüklüktedir (Tablo 37).

Türkiye geneli yıllık fiili çalışma süresi ve gelişimine ilişkin eğilimler DİE-HHİA verilerinden hesaplanabilmektedir. Bu hesaplama sonucu, 1999 yılı için haftalık fiili çalışma süresi 47 saatten, 2001’de 49’a çıkmakta, yıllık fiili çalışma süresi ise aynı yıllar için 2.457’den 2.540 saate yükselmektedir.

2001 yılında Türkiye’deki yıllık fiili çalışma süreleri OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, ülkemiz yıllık fiili çalışma süresinin en yüksek olduğu ülkedir. Aynı yıl için Türkiye ile yıllık fiili çalışma süresi yakın olan tek ülke 2.447 ile saat Kore’dir. Diğer taraftan OECD ülkelerinin çoğunda yıllık fiili çalışma süreleri giderek düşmekte ya da fazla değişmemektedir. Örneğin İrlanda, 1990 yılına göre

2001’de yıllık fiili çalışma süresi 248 saat ile en fazla azalan ülkedir. İncelenen dönemde Belçika’daki azalma yıllık 151, Batı Almanya’da 137, Fransa’da 125, Hollanda’da 108 ve Finlandiya’da ise 69 saat olmuştur. Aynı dönem için azalma Japonya’da 228 saat, Batı Almanya’da 148 saati bulmuştur²¹.

Tablo 37: İstihdam Edilenlerin Haftalık Fiili Çalışma Süresine Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
1-16	3.2	6.3	5.7	3.3	4.2	4.0	4.3	8.1	4.5	5.4	6.4	3.1
17-35	15.8	19.2	21.4	22.8	18.2	14.3	18.6	17.0	16.8	26.2	14.3	13.1
36-39	1.2	2.4	2.8	3.0	4.4	1.7	2.4	2.9	2.1	3.7	1.7	1.5
40	17.7	9.8	11.1	11.4	12.7	13.1	11.0	11.5	11.0	7.1	13.3	12.9
41-49	19.2	21.0	21.6	23.7	22.9	24.0	22.7	22.0	24.0	19.5	21.9	22.0
50-59	16.5	14.6	13.9	14.2	14.3	16.4	16.1	15.0	15.6	12.8	13.2	15.0
60-71	18.4	18.8	16.0	15.6	15.8	18.0	17.5	16.6	18.2	17.4	20.0	22.1
72+	6.4	6.5	6.6	4.9	6.9	7.8	6.8	5.7	7.2	6.6	7.0	6.9
İş Başında Olmayanlar	1.7	1.4	0.9	1.0	0.7	0.6	0.6	1.1	0.6	1.4	2.4	3.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
1-16	1.8	2.5	3.0	2.0	2.3	2.4	2.6	6.2	2.5	2.6	4.0	2.0
17-35	9.9	13.5	14.8	18.2	12.5	10.1	13.9	13.5	12.2	21.2	10.2	9.1
36-39	1.1	2.1	2.5	2.6	4.0	1.4	2.2	2.7	1.8	3.5	1.3	1.3
40	18.8	10.5	12.0	12.1	13.4	13.6	11.1	12.0	11.1	7.4	13.1	12.9
41-49	21.0	22.5	23.5	23.4	23.9	24.7	23.3	22.3	24.5	19.7	22.5	21.6
50-59	17.4	16.7	15.5	15.9	15.7	17.6	17.4	16.0	17.1	14.6	14.4	15.8
60-71	20.1	22.2	19.1	18.5	18.8	20.2	20.4	19.1	21.4	20.8	23.5	25.0
72+	8.1	8.3	8.5	6.2	8.5	9.2	8.4	6.9	8.9	8.5	8.6	8.6
İş Başında Olmayanlar	1.8	1.8	1.1	1.1	0.9	0.7	0.6	1.3	0.6	1.6	2.3	3.6
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
1-16	6.3	15.0	12.0	6.9	8.8	8.1	8.4	13.2	9.5	12.1	13.2	6.1
17-35	29.1	32.5	37.3	36.4	32.3	24.9	30.7	26.6	29.0	38.6	25.8	24.1
36-39	1.6	3.1	3.5	4.0	5.5	2.5	2.9	3.5	2.8	4.3	2.6	2.2
40	15.1	8.3	8.8	9.7	10.8	11.9	10.6	10.3	10.8	6.3	13.9	12.9
41-49	15.0	17.3	17.2	24.7	20.2	22.2	21.2	21.2	22.8	19.0	20.0	23.1
50-59	14.6	9.9	10.1	9.3	10.7	13.5	12.7	12.2	11.8	8.2	9.6	13.0
60-71	14.4	11.0	8.6	7.1	8.6	12.3	10.2	9.7	9.8	8.9	10.1	14.1
72+	2.5	2.2	2.1	1.2	2.8	4.2	2.8	2.5	2.9	1.8	2.4	2.4
İş Başında Olmayanlar	1.4	0.6	0.5	0.7	0.4	0.4	0.4	0.7	0.6	0.8	2.4	2.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

²¹ OECD, **Employment Outlook**, June 2001, p. 320.

Tablo 38: İstihdam Edilenlerin Haftalık 40 Saat Altı ve Üstündeki Fiili Çalışma Süresine Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
0-40	37.8	37.7	40.9	40.5	39.4	33.2	36.3	39.5	34.4	42.4	35.7	30.7
41+	62.2	62.3	59.1	59.5	60.6	66.8	63.7	60.5	65.6	57.6	64.3	69.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
0-40	31.6	28.5	32.4	34.9	32.2	27.5	29.9	34.3	27.6	34.8	28.6	25.3
41+	68.4	71.5	67.7	65.1	67.8	72.5	70.1	65.7	72.4	65.2	71.4	74.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın												
0-40	52.1	58.8	61.6	57.0	57.4	47.4	52.6	53.7	52.1	61.3	55.4	45.3
41+	48.0	41.1	38.4	43.0	42.6	52.5	47.4	46.3	47.9	38.7	44.6	54.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Önemli olan bir diğer konu, part-time istihdam ile ilgili gelişmelerdir. OECD ülkelerinde, part-time istihdam, haftada 30 saatten az çalışılan ana iş olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de 2002 yılı itibariyle, part-time istihdam oranı yüzde 6.6’dır (Tablo 39). Bu oran, yüzde 16.4 olan AB ortalamasının ve yüzde 14.6 olan OECD ortalamasının oldukça altındadır. OECD ülkeleri arasında 2002 itibariyle en yüksek part-time istihdam oranı yüzde 33.9 ile Hollanda’dadır. Avustralya yüzde 27.5 ile ikinci sırada gelmekte, Japonya yüzde 25.1 ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Tüm bu veriler birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de fiili çalışma sürelerinin gitgide uzamakta olduğu ve işgücü piyasasının çalışma biçimleri açısından esneklik içermediği söylenebilir.

Tablo 39: OECD Ülkelerinde Part-Time Çalışanların Toplam İstihdama Oranı (1990-2002, %)

	1990	2000	2001	2002
ABD	14.1	12.6	12.8	13.1
Almanya	13.4	17.6	18.3	18.8
Avustralya	22.6	26.2	27.2	27.5
Avusturya	..	12.2	12.4	13.5
Belçika	13.5	19.0	17.0	17.2
Çek Cumhuriyeti	..	3.2	3.2	2.9
Danimarka	19.2	16.1	14.7	16.2
Finlandiya	7.6	10.4	10.5	11.0
Fransa	12.2	14.2	13.8	13.7
Hollanda	28.2	32.1	33.0	33.9
İtalya	8.8	12.2	12.2	11.9
İngiltere	20.1	23.0	22.7	23.0
İrlanda	10.0	18.1	17.9	18.1
İspanya	4.6	7.7	7.8	7.6
İsveç	14.5	14.0	13.9	13.8
İsviçre	22.1	24.4	24.8	24.7
İzlanda	22.2	20.4	20.4	20.1
Japonya	19.2	22.6	24.9	25.1
Kanada	17.1	18.1	18.1	18.7
Kore	4.5	7.0	7.3	7.6
Lüksemburg	7.6	12.4	13.3	12.6
Macaristan	..	3.2	2.8	2.9
Meksika	..	13.5	13.7	13.5
Norveç	21.8	20.2	20.1	20.6
Polonya	..	12.8	11.6	11.7
Portekiz	7.6	9.4	9.2	9.6
Slovak Cumhuriyeti	..	1.9	1.9	1.6
Türkiye	9.2	9.4	6.2	6.6
Yeni Zelanda	19.6	22.3	22.4	22.6
Yunanistan	6.7	5.5	4.9	5.6
AB	13.3	16.2	16.2	16.4
OECD Avrupa	12.9	14.8	14.5	14.7
Toplam OECD	11.1	12.2	12.2	14.6

Kaynak: OECD, Employment Outlook, June 2004, pp. 310-311.

2. Kayıt Dışı İstihdam

a. Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü

Türkiye işgücü piyasasının ciddi yapısal sorunlarından biri, kayıt dışı istihdam ve bunun yüksek oranıdır. Kayıt dışı istihdama ilişkin olarak 2000 yılı ve sonrası için DİE-HHİA'lerinde doğrudan veriler olduğu gibi, yine aynı kaynağa dayanılarak tahmini hesaplamalar da yapılabilmektedir. HHİA'lara göre kişinin kayıt dışı istihdamda sayılabilmesi için, yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna (Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı veya Bağ-Kur) kayıtlı olmaması gerekmektedir.

2000 yılında 20 milyon 579 bin olan toplam istihdamın yüzde 49.1'i, 10 milyon 108 bin kişi kayıtlı, kalan yüzde 50.9 oranında 10 milyon 471 kişi ise kayıt dışı gözükmektedir. 2001 yılı itibariyle bu oranlar kayıtlı istihdam için yüzde 48'e düşerken, kayıt dışı istihdam için yüzde 52'ye yükselmektedir. 2001 yılı DİE verileri ile tarafımızdan yapılan tahmini hesaplama sonuçları birbirine yakın olmaktadır (Tablo 40 ve 41). Tahmini hesaplama göre kayıt dışı işçi oranı 2001 itibariyle yüzde 52.5, kayıt dışı işgücü oranı yüzde 50.7'dir. Dolayısıyla, sistemde yarı yarıya bir kaçak mevcuttur (Tablo 40). Kayıt dışı istihdam kentlerde yüzde 30'larda olurken, kırsal kesimde yüzde 70'leri geçmekte, özellikle kadınlarda yüzde 90'ın üzerine çıkmaktadır (Tablo 41).

Tahmini hesaplamada 9.9 milyon "ücretli ve yevmiyeli" grubundaki istihdamın SSK iştirakçisi 5.4 milyon ve Emekli Sandığı iştirakçisi 2.3 milyon kişi dışında, hiçbir sosyal güvenlik kuruluşunda yer almayan sayısı 2.2 milyondur. Bu grup istihdam içinde kayıt dışı kalan sayısı hükümet yetkilileri ve diğer ilgili çevrelerce 5 milyon olarak tahmin edilmekle beraber, yapılan hesaplama ile sayı 8.5 milyona ulaşmaktadır. Bir başka istihdam grubu olan ve sayıları 6.1 milyon olan "kendi hesabına çalışanlar ve işverenler" içinde de toplam Bağ-Kur'lu 3.3 milyon olup, kayıt dışı kalanlar 2.8 milyondur.

Tablo 40: Kayıtlı-Kayıt Dışı İşçi-İşgücü Kestirimi (2001, 15+Yaş)

Nüfus		45.702
İşgücü Durumu	İstihdam Edilenler	20.367
	Eksik İstihdam	1.338
	İşsiz	1.902
İşgücüne Dahil Olmayanlar		23.433
	İş Arayıp Son 3 Ayda İş Arama Kanalı Kullanmayanlar	672
	İş Aramayıp İş Başı Yapmaya Hazır Olanlar	238
	İş Bulma Ümidi Olmayanlar	103
	Mevsimlik Çalışanlar	718
	Ev Kadını	12.000
	Öğrenci	3.186
	Emekli	2.524
	Çalışamaz Halde	2.215
	İrad Sahibi	501
	Ailevi ve Kişisel Nedenler	1.254
	Diğer	21
İşteki Durum		20.367
	Ücretli ve Yevmiyeli	9.907
	Kendi Hesabına ve İşveren	6.142
	Ücretsiz Aile İşçisi	4.318
Toplam İşçi		16.127
	Ücretli ve Yevmiyeli	9.907
	Ücretsiz Aile İşçisi	4.318
	İşsiz	1.902
Toplam Sigortalı İşçi		7.666
	Toplam Aktif SSK'lı	5.413
	Toplam Aktif Emekli Sandığı Kapsamı	2.253
Toplam Kayıt Dışı Çalışan=Toplam İşçi-Toplam Sigortalı İşçi (Ücretsiz Aile İşçisi Dahil)		8.461
	Kendi Hesabına ve İşveren Sayısı	6.142
	Bağ-Kur'lu Sayısı	3.311
Sigortasız Kendi Hesabına ve İşveren		2.831
Toplam İşgücü Sayısı		22.269
Toplam Sigortalı İşgücü (Ücretli+Ücretsiz Aile İşçisi+ Kendi Hesabına Çalışan+İşveren)		10.977
Toplam Kayıt Dışı İşgücü		11.292
% Dağılım	Kayıt Dışı İşçi Oranı	% 52.5
	Kayıtlı İşçi Oranı	% 47.5
	Kayıt Dışı İşgücü Oranı	% 50.7
	Kayıtlı İşgücü Oranı	% 49.3

Kaynak: DİE-HHİA, SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Maliye Bakanlığı 2001 verilerinden tarafımızdan hesaplanmıştır.

İstihdamdaki kayıtlılık durumu erkek-kadın ayırımında ele alındığında, kayıt dışılık sorununun kadın ağırlıklı bir yapı sergilediği dikkati çekmektedir. 2000 yılı itibariyle toplamda yüzde 50.9 olan kayıt dışı istihdam oranı erkeklerde yüzde

44.1, kadınlarda yüzde 69.8'dir. 2001 yılında toplamda yüzde 52 olan kayıt dışı istihdam oranı ise, erkeklerde yüzde 44.5'e, kadınlarda ise yüzde 72.2'ye çıkmaktadır.

Kırsal alanlarda kayıt dışılık ürkütücü boyutlardadır. 2001 yılında kentsel alanlardaki istihdamın yüzde 31.9'u, kırsal alanlarda ise yüzde 75.3'ü kayıt dışıdır. Kentlerde kadınların 34.9'u, kırsal yerleşim bölgelerinde ise yüzde 93.8'i kayıt dışı olarak gözükmektedir. Bu durum, kayıt dışı istihdamın kadınlarda ve özellikle kırsal alanlarda ciddi boyutlara ulaştığını göstermektedir.

Tablo 41: İstihdamın Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı (Bin Kişi)	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı (%)	Toplam
Toplam						
2000	10.108	10.471	20.579	49.1	50.9	100.0
2001	9.786	10.582	20.368	48.0	52.0	100.0
Erkek						
2000	8.478	6.698	15.176	55.9	44.1	100.0
2001	8.265	6.639	14.904	55.5	44.5	100.0
Kadın						
2000	1.631	3.773	5.404	30.2	69.8	100.0
2001	1.520	3.943	5.463	27.8	72.2	100.0
Kent						
Toplam						
2000	7.700	3.312	11.012	69.9	30.1	100.0
2001	7.462	3.491	10.953	68.1	31.9	100.0
Kent Erkek						
2000	6.306	2.685	8.991	70.1	29.9	100.0
2001	6.157	2.794	8.951	68.8	31.2	100.0
Kent Kadın						
2000	1.395	627	2.022	69.0	31.0	100.0
2001	1.304	698	2.002	65.1	34.9	100.0
Kır						
Toplam						
2000	2.408	7.158	9.566	25.2	74.8	100.0
2001	2.323	7.091	9.414	24.7	75.3	100.0
Kır Erkek						
2000	2.172	4.012	6.184	35.1	64.9	100.0
2001	2.108	3.845	5.953	35.4	64.6	100.0
Kır Kadın						
2000	236	3.145	3.381	7.0	93.0	100.0
2001	215	3.245	3.460	6.2	93.8	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

b. İŖteki Durum

2000 yılı itibariyle kayıt dıŖı istihdamın iŖteki durumuna göre dağılımlında en yüksek pay, yüzde 95.4 ile "iŖveren" statüsünde olmaktadır. Ardından, yüzde 82.7 ile "yevmiyeli" alıŖanlar (mevsimlik, arızı, geçici) ve yüzde 64.8 ile "cretsiz aile iŖileri" gelmektedir. "cretli veya maaŖlı"lar yüzde 16.1 oranında, "kendi hesabına" alıŖanlar ise yüzde 15.7 oranında kayıt dıŖı alıŖıyor gözükmektedirler. Erkek-kadın ayırımına inildiğinde kadın iŖverenler yüzde 97.6 ile en yüksek oranda kayıt dıŖı istihdam grubunu oluŖturmaktadır. Kadınlarda, iŖteki duruma göre ikinci yüksek kayıt dıŖılık, yüzde 92.7 ile ücretsiz aile iŖilerine aittir (Tablo 42).

2001 yılı için de benzer eğilimler söz konusudur. Ancak 2000 yılında "iŖveren" statüsünde yüzde 95.4 olan kayıt dıŖı oranı 2001 yılında yüzde 97.8'e, "yevmiyeli" alıŖanların payı yüzde 82.7'den yüzde 84.7'e yükselmektedir. Kayıt dıŖı "cretsiz aile iŖisi" statüsünde alıŖanların 2000'de yüzde 64.8 olan payı 2001 yılında yüzde 67.6'ya ıkmıŖtır.

İŖteki duruma göre dağılımda "kendi hesabına" alıŖanlar ile "cretli veya maaŖlılar" hem toplamda, hem de erkek-kadın ayırımında görece yüksek kayıtlı oranının bulunduğu grubu oluŖturmaktadır. 2000 yılı itibariyle, "kendi hesabına" alıŖanların yüzde 84.3', "cretli veya maaŖlı" alıŖanların ise yüzde 83.9'u kayıtlı olarak gözükmektedir. Erkekler için yüzde 84.3, yüzde 84.2 olan bu oranlar, kadınlr için sırasıyla yüzde 83.9 ve yüzde 81'dir (Tablo 42).

Kayıt dıŖı istihdamın iŖteki duruma göre dağılımlında üçüncü yüksek paya sahip olan ücretsiz aile iŖilerinin oluŖturduėu "tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık" sektörünün, iktisadi faaliyet kolları açısından 2001'de yüzde 91.6 ile kayıt dıŖı istihdamın en yoğun olduğu sektör olduğunu görmekteyiz. İkinci sırada yüzde 62.1 ile "inŖaat ve bayındırlık iŖleri" gelmektedir. Diğer yüksek paylar "toptan ve perakende, ticaret, lokanta ve oteller" ile "ulaŖtırma, haberleŖme ve depolama" iŖleri tarafından paylaŖılmaktadır (sırasıyla yüzde 40.3 ve yüzde 33.7) (Tablo 42).

“İmalat sanayii”nde kayıt dışılık oranı yüzde 27.9’dur. Kayıt dışı istihdamın en düşük olduğu faaliyet kolu, 2000 yılı itibariyle yüzde 2.2 ile “elektrik, gaz ve su” iş koludur. “Madencilik ve taş ocaklığı” 2000’de yüzde 9.0, 2001’de yüzde 7.5 ile yine ikinci en düşük kayıt dışı istihdam oranının bulunduğu faaliyet koludur.

Tablo 42: İstihdamın İşteki Durumuna Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
Toplam						
Kendi Hesabına	84.3	15.7	100.0	83.6	16.4	100.0
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	17.3	82.7	100.0	15.3	84.7	100.0
Ücretli veya Maaşlı	83.9	16.1	100.0	83.0	17.0	100.0
Ücretsiz Aile İşçisi	35.2	64.8	100.0	32.4	67.6	100.0
İşveren	4.6	95.4	100.0	2.2	97.8	100.0
Toplam	49.1	50.9	100.0	48.0	52.0	100.0
Erkek						
Kendi Hesabına	84.3	15.7	100.0	83.4	16.6	100.0
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	18.0	82.0	100.0	16.7	83.3	100.0
Ücretli veya Maaşlı	84.2	15.8	100.0	83.3	16.7	100.0
Ücretsiz Aile İşçisi	39.2	60.8	100.0	36.7	63.3	100.0
İşveren	8.6	91.4	100.0			
Toplam	55.9	44.1	100.0	55.5	44.5	100.0
Kadın						
Kendi Hesabına	83.9	16.1	100.0	84.1	15.9	100.0
Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	12.4	87.6	100.0	7.1	92.9	100.0
Ücretli veya Maaşlı	81.0	19.0	100.0	78.4	21.6	100.0
Ücretsiz Aile İşçisi	7.3	92.7	100.0	6.3	93.7	100.0
İşveren	2.4	97.6	100.0	1.0	99.0	100.0
Toplam	30.2	69.8	100.0	27.8	72.2	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

2000 yılına göre 2001 verileri karşılaştırıldığında, 2000 yılına ait sıralamanın değişmediği görülmektedir. 2000 yılına göre 2001 yılında “madencilik ve taş ocaklığı”, “elektrik, gaz ve su” ile “inşaat ve bayındırlık işleri” hariç olmak diğer tüm ekonomik faaliyet kollarında kayıt dışı istihdam oranı artmıştır. “İnşaat ve bayındırlık işleri”nde kayıt dışılık yüzde 60’ların üzerinde değişmemiştir. 2001 yılında “elektrik, gaz ve su” faaliyet alanında kayıt dışı oranının sıfır olması da dikkat çekicidir.

Tablo 43: İstihdamın İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
Tarım, Ormancılık Avcılık ve Balıkçılık	10.0	90.0	100.0	8.4	91.6	100.0
Madencilik ve Taş Ocakçılığı	91.0	9.0	100.0	92.5	7.5	100.0
İmalat Sanayii	72.6	27.4	100.0	72.1	27.9	100.0
Elektrik, Gaz ve Su	97.8	2.2	100.0	100.0	0.0	100.0
İnşaat ve Bayındırlık İşleri	33.8	66.2	100.0	37.9	62.1	100.0
Toptan ve Perakende, Ticaret, Lokanta ve Oteller	61.5	38.5	100.0	59.7	40.3	100.0
Ulaştırma, Haberleşme ve Depolama	67.4	32.6	100.0	66.3	33.7	100.0
Mali Kurumlar, Sigorta Taşınmaz Mallara Ait İşler ve Kurumlara Yardımcı İş Hizmetleri	84.2	15.8	100.0	82.5	17.5	100.0
Toplum Hizmetleri, Sosyal ve Kişisel Hizmetler	88.7	11.3	100.0	87.7	12.3	100.0
Toplam	49.1	50.9	100.0	48.0	52.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Bu sonuçlara göre, kayıt dışı istihdamın önemli bir bölümünü, geçici işlerin yoğunlaştığı tarım ve inşaat sektörlerinde çalışanların oluşturduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla, istihdam strateji ve politikalarında bu sektörler için alınacak önlemlerin önemi büyüktür.

c. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu

Kayıt dışı istihdamın 2000-2001 yıllarındaki gelişimi, yaş gruplarına göre ele alındığında, 20 yaşından 44'e kadar olan tüm yaş gruplarında kayıt dışı oranında azalma, daha sonraki yaş gruplarında artış eğilimi izlenmektedir (Tablo 44). 2000 yılı itibariyle, 15-19 yaş aralığındaki kayıt dışı oranı yüzde 80.1, 65 sonrası yaş grubunda ise yüzde 82'dir. 2001 yılı için bu oranlar sırasıyla yüzde 83 ve yüzde 85.3'tür. Sayısal olarak en yüksek kayıt dışılık 3 milyon 120 bin kişi ile 25-29 yaş grubuna aittir. Hemen ardından 2 milyon 999 bin kişi ile 30-34 yaş grubu gelmektedir. 15-19 yaş grubundaki bu denli yüksek kayıt dışılık, istihdam politikalarında üzerinde özel olarak durulmasını gerektiren bir niteliktedir.

Tablo 44: İstihdamın Yaş Gruplarına Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
	2000	2000		2001	2001	
15-19	19.9	80.1	100.0	17.0	83.0	100.0
20-24	42.7	57.3	100.0	39.4	60.6	100.0
25-29	56.5	43.5	100.0	55.8	44.2	100.0
30-34	60.5	39.5	100.0	61.1	38.9	100.0
35-39	61.2	38.8	100.0	60.4	39.6	100.0
40-44	62.7	37.3	100.0	62.1	37.9	100.0
45-49	54.5	45.5	100.0	53.5	46.5	100.0
50-54	43.6	56.4	100.0	40.2	59.8	100.0
55-59	32.5	67.5	100.0	31.9	68.1	100.0
60-64	28.6	71.4	100.0	23.4	76.6	100.0
65+	18.0	82.0	100.0	14.7	85.3	100.0
Toplam	49.1	50.9	100.0	48.0	52.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Türkiye genelinde eğitim durumu ile kayıt dışı istihdam arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. Düşük eğitim düzeylerinde kayıt dışı oranı yükselmekte, eğitim düzeyi yükseldikçe kayıt dışı oranı azalmaktadır. 2000 yılında kayıt dışı oranı yüzde 92.1 ile okuryazar olmayanlar grubunda en yüksek, yüksek okul veya fakülte mezunlarında yüzde 5.6 oranıyla en düşüktür. Okuryazar olmayan kadınlarda kayıt dışılık oranı yüzde 97.8'e çıkarken erkeklerin payı yüzde 82.2'dir. Aynı şekilde okuryazar olmayanların toplamda yüzde 82.1 olan payı erkeklerde yüzde 76.2'ye inerken, kadınlarda yüzde 94.9'a yükselmektedir. Bu tablo 2001 yılı için de geçerliliğini korumaktadır (Tablo 45).

d. Diğer Özellikler

Kayıt dışı istihdamın boyutlarını yansıtan bir önemli bir faktör, tek ya da ek iş sahipliği durumudur. 2000 yılı itibariyle istihdam edilenler içinde tek işi olan kayıt dışı çalışanların oranı, kayıtlı olanlar ile aynı düzeydedir (tek işi olanların yüzde 48.9'u kayıtlı iken, kayıt dışı olanların oranı yüzde 51.1'dir). Ek işi olanların kayıtlılık oranı yüzde 58, kalan kayıt dışı oranı da yüzde 42'dir. Bu durumda kayıt dışılığın, tek iş sahibi olanlar açısından öne çıkan bir sorun olduğu söylenebilir. Bunun başlıca nedeni ise, gelirin düşük oluşuna bağlı olarak ikinci bir işte çalışma gereksinimidir. Nitekim 2001 verileri de bu belirlemeyi desteklemektedir.

Tablo 45: İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
Toplam						
Okuryazar Olmayanlar	7.9	92.1	100.0	6.0	94.0	100.0
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	17.9	82.1	100.0	16.7	83.3	100.0
İlkokul	39.2	60.8	100.0	37.9	62.1	100.0
Ortaokul	61.8	38.2	100.0	61.0	39.0	100.0
Orta Dengi Meslek	67.7	32.3	100.0	67.7	32.3	100.0
Lise	75.2	24.8	100.0	72.9	27.1	100.0
Lise Dengi Meslek	78.0	22.0	100.0	76.3	23.7	100.0
Yüksekokul veya Fakülte	94.4	5.6	100.0	93.1	6.9	100.0
İlköğretim	38.2	61.8	100.0	12.0	88.0	100.0
Toplam	49.1	50.9	100.0	48.0	52.0	100.0
Erkek						
Okuryazar Olmayanlar	17.8	82.2	100.0	15.6	84.4	100.0
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	23.8	76.2	100.0	22.9	77.1	100.0
İlkokul	47.1	52.9	100.0	46.6	53.4	100.0
Ortaokul	63.1	36.9	100.0	62.4	37.6	100.0
Orta Dengi Meslek	70.9	29.1	100.0	65.5	34.5	100.0
Lise	74.0	26.0	100.0	72.5	27.5	100.0
Lise Dengi Meslek	77.7	22.3	100.0	76.1	23.9	100.0
Yüksekokul veya Fakülte	93.8	6.2	100.0	92.1	7.9	100.0
İlköğretim	41.0	59.0	100.0	11.1	88.9	100.0
Toplam	55.9	44.1	100.0	55.4	44.6	100.0
Kadın						
Okuryazar Olmayanlar	2.2	97.8	100.0	1.0	99.0	100.0
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	5.1	94.9	100.0	3.4	96.6	100.0
İlkokul	12.9	87.1	100.0	11.4	88.6	100.0
Ortaokul	51.4	48.6	100.0	50.0	50.0	100.0
Orta Dengi Meslek	42.9	57.1	100.0	66.7	33.3	100.0
Lise	79.2	20.8	100.0	74.8	25.2	100.0
Lise Dengi Meslek	78.2	21.8	100.0	77.5	22.5	100.0
Yüksekokul veya Fakülte	95.9	4.1	100.0	95.0	5.0	100.0
İlköğretim	20.7	79.3	100.0	18.2	81.8	100.0
Toplam	30.2	69.8	100.0	27.8	72.2	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

2001 yılı için tek iş sahipliğinde kayıt dışı-kayıtlı oranları sırasıyla yüzde 47.8 ve 52.2'dir. Ek iş sahipliğinde ise 2000 yılından farklı olarak oranlar kayıtlılar için yüzde 64.1 ve kayıt dışılar için yüzde 35.9'dur. 2000 yılına göre 2001'de ek işi olanlarda kayıtlılık oranı artmış gözükmektedir.

Tablo 46: İstihdamda Tek İş Ya da Ek İş Sahipliğine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
Ek İş Olanlar	58.0	42.0	100.0	64.1	35.9	100.0
Tek İş Olanlar	48.9	51.1	100.0	47.8	52.2	100.0
Toplam	49.0	51.0	100.0	48.1	51.9	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

2000 yılında kayıt dışı çalışanların iş arama nedenlerinin başında en yüksek payı yüzde 75.1 ile gelir azlığı almaktadır (Tablo 47). Bunu, yüzde 71.4 çalışma koşulları memnuniyetsizliği ve yüzde 68.4 ile mesleğinde çalışmama nedeni izlemektedir. İşyerinin uzaklığı ve diğer nedenlerden dolayı iş arayan kayıt dışı payları sırasıyla yüzde 40 ve yüzde 53.3'tür.

Tablo 47: İş Arama Nedenlerine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
Geliri Az	24.9	75.1	100.0	23.9	76.1	100.0
Çalışma Koşullarından Memnun						
Değil	28.6	71.4	100.0	21.7	78.3	100.0
Mesleğinde Çalışmıyor	31.6	68.4	100.0	39.4	60.6	100.0
İşyeri Uzak	60.0	40.0	100.0	66.7	33.3	100.0
Diğer	46.7	53.3	100.0	44.0	56.0	100.0
Toplam	26.4	73.6	100.0	24.5	75.5	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

2000 yılı için en yüksek payı oluşturan gelir azlığı, 2001'de yerini çalışma koşullarından memnuniyetsizliğe bırakmaktadır. 2001 yılında gelir azlığı nedeni ile iş arayan kayıt dışı istihdam oranı yüzde 78.3'tür. 2000 yılına göre 2001'de esas mesleğinde çalışmadığı ve işyeri uzaklığı nedeni ile iş arayanların payındaki azalma dikkat çekicidir (mesleğinde çalışmama nedeni 2000 yılında yüzde 68.4'den 2001'de yüzde 60.6'ya, işyeri uzaklığı nedeni ise yüzde 40'dan yüzde 33.3'e gerilemiştir). İki yıl arasındaki böylesi farklı oranlar Türkiye'de kayıt dışılığın değişken nedenlere dayandığını da anlaşılır kılmaktadır.

İstihdam edilenlerin son hafta çalışmama nedenine göre kayıtlılık durumu da ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır. 2000 yılı itibarıyla, yüzde 85 ile en yüksek çalışmama nedeni, kötü hava koşulları olarak gözükmemektedir. Diğer nedenler yüzde

81.8 ile ikinci sırayı oluştururken, ailevi ve kişisel nedenler yüzde 73.9 ile üçüncü sırayı izlemektedir. İş uyuşmazlıklarının çalışmama nedenleri açısından yüzde “0” paya sahip olması da önemli bir göstergedir. Bu tablo, kayıt dışı çalışanları sınırlayan esas faktörlerin kişinin iradesi dışındaki zorlayıcı nedenlerden kaynaklandığını göstermektedir(Tablo 48).

Ekonomik krizin izlerini taşıyan 2001 yılı verileri konuya daha farklı bir boyut getirmektedir. Krizin de etkisiyle 2000 yılında en yüksek payı oluşturan kötü hava koşulları nedeniyle son hafta çalışmama nedeni 2001’de yerini, yüzde 81.8 gibi son derece yüksek bir payla işin gereğine bırakmaktadır. Ardından yüzde 73.3 ile ailevi ve kişisel nedenler, yüzde 65.4 ile de yine kötü hava koşulları gelmektedir (Tablo 48).

Tablo 48: Son Hafta Çalışmama Nedenlerine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001, %)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
Kendisinin Hastalanması, Yaralanması ve Geçici Rahatsızlanması	66.7	33.3	100.0	51.9	48.1	100.0
Tatil, İzin	95.4	4.6	100.0	91.5	8.5	100.0
Ailevi ve Kişisel Nedenler	26.1	73.9	100.0	26.7	73.3	100.0
Kötü Hava Koşulları	15.0	85.0	100.0	34.6	65.4	100.0
Teknik ve Ekonomik Nedenlerle Geçici İş Yavaşlatılması veya Durdurulması	50.0	50.0	100.0	80.0	20.0	100.0
İş Uyuşmazlığı	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
İş Olmadığından	37.5	62.5	100.0	36.0	64.0	100.0
İşin Gereği	27.2	72.8	100.0	18.2	81.8	100.0
Diğer	18.2	81.8	100.0	50.0	50.0	100.0
Toplam	52.4	47.6	100.0	47.7	52.3	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Fiili çalışma süreleri açısından kayıtlı-kayıt dışı istihdama bakıldığında, 2000 yılı itibariyle, yüzde 93.4 ile 1-16 saat aralığının, kayıt dışı istihdam tablosunda en yüksek payı oluşturduğu görülmektedir (Tablo 49). Fiili çalışma süresi yükseldikçe kayıt dışı oranı azalmaktadır. Ancak haftada 17-35 ve 36-39 saat çalışanlarda oranlar yüzde 80’ler gibi önemli bir yüksekliktedir. Haftada 40 saat dolayında çalışanlarda kayıt dışılık yüzde 40’ın altına düşerken, üst çalışma

sürelerinde yeniden yüzde 40'ların üzerindeki oranlara ulaşılmaktadır. 2001'de de benzer eğilimler geçerlidir. Ancak 2000 yılına göre 2001'de iş başında olmayan kayıt dışıların payındaki artış ile haftada 1-16 saat çalışan kayıt dışıların payındaki küçük de olsa bir azalış söz konusudur (Tablo 49).

Tablo 49: İstihdamın Fiili Çalışma Süresine Göre Kayıtlı-Kayıt Dışı Dağılımı (2000-2001)

	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam	Kayıtlı	Kayıt Dışı	Toplam
		2000			2001	
İş Başında Olmayanlar	52.4	47.6	100.0	47.7	52.3	100.0
1-16	6.6	93.4	100.0	13.2	86.8	100.0
17-35	19.4	80.6	100.0	19.7	80.3	100.0
36-39	21.1	78.9	100.0	21.5	78.5	100.0
40	85.1	14.9	100.0	84.0	16.0	100.0
41-49	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
50-59	50.5	49.5	100.0	45.5	54.5	100.0
60-71	49.6	50.4	100.0	45.5	54.5	100.0
72+	59.3	40.7	100.0	56.3	43.7	100.0
Toplam	49.1	50.9	100.0	48.0	52.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Sonuç olarak, kayıt dışı faaliyetlerin en önemli bileşenini oluşturan kayıt dışı istihdamın yaş ve eğitim dışındaki diğer özellikleri, kayıt dışı çalışmaların gelir azlığı temelinde şekillendiğine dikkat çekmektedir. İncelenen yıllar itibariyle (2000 ve 2001) kayıt dışı istihdamda tek iş sahibi olmanın, gelir azlığı nedeniyle iş aramanın, özellikle kriz döneminde son hafta çalışmama nedenleri arasında işin gereğinin ve normal fiili çalışma sürelerine yakın çalışma sürelerinin öne çıkması ve kayıt dışı çalışmanın ancak kişinin kendi iradesi dışındaki nedenlerle sınırlanabilmesi, kayıt dışı istihdamın azaltılması yönündeki çabalara ışık tutucudur.

IV. İŞSİZLİK VE EKSİK İSTİHDAM

A. İşsizlik

1. Genel Eğilimler

İşsizliğin en yaygın kullanılan uluslararası standart tanımı, ILO tanımıdır. ILO'ya göre işsizlik kavramının 3 unsuru; kısa bir referans döneminde (genellikle bir gün ya da bir hafta) uygun durumda bulunmak (işe başlamaya hazır olmak) ve aktif

olarak iş aramakla beraber, 1 saatten fazla çalışmamaktır. Bu tanıma "dar tanım" adı da verilmektedir. Ancak pek çok gelişmekte olan ülkede yapılan "geniş tanım"da, "aktif olarak çalışmayı isteme" koşulu da getirilmektedir. Tanım açısından sanayileşmiş ülkelerde bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, ülkelerin çoğunda öğrenciler işgücü dışında tutulmuştur. Ancak Norveç gibi kimi ülkelerde aktif olarak iş arayan öğrenciler, işgücüne dahil edilmişlerdir. Bazı ülkelerde ise 1 saat kuralı daha geniş tutulmuştur. Örneğin Hollanda'da referans dönemi içinde, 12 saatten az çalışan kişi işsiz olarak kabul edilmiştir²².

Yeterli gelir getiren bir iş bulamadığı için, faal olarak iş aramada cesareti kırılanlar (ümidi kırık işsizler) işgücü dışında tutulmaktadır. Oysa bu kategoride olup istediği standartta iş bulduğunda işgücüne girebilenlerin sayısı az değildir. Bu ve benzeri durumlar "işsizlik" ve "istihdam edilmeme" kavramlarını getirmektedir. Ancak geniş anlamda işsizlik kavramı, istihdam edilmemeyi de kapsamaktadır. Dolayısıyla, bu gruptaki kişilerin değerlendirilmesi, işsizliğin geniş kapsamlı olarak ölçülmesi için gereklidir.

Türkiye'de işsizliğe ilişkin başlıca veri kaynağı, DİE-HHİA sonuçlarıdır. HHİA'lerinde açık işsizlik, "referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden, iş aramak için son üç ay içinde (2000 yılından önce son altı ay içinde) iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve iki hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan çalışma çağındaki tüm kişiler" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenlerden, 15 gün içinde işbaşı yapabilecek kişiler de işsiz kapsamında değerlendirilmektedir. Referans haftasından kastedilen, 1988-1999 aralığında Nisan ve Ekim aylarında olmak üzere yılda iki kez yapılan anketlerde, söz konusu aylar için belirlenmiş bir hafta idi. 2000 yılından bu yana yılda dört kez yapılan anketler ise, referans hafta, araştırmanın zamanlamasına göre değiştiği süreklilik temelindeki örneklemelere

²² O'Higgins, a.g.e., pp. 18-19.

dayanmaktadır²³. İşsiz sayısının işgücü içindeki oranı ise işsizlik oranı olarak kabul edilmektedir.

Yukarıdaki tanım çerçevesinde açıklanan resmi işsizlik oranlarının gerçekleri yansıtmadığı sürekli gündeme getirilmekte, açıklanan oranların AB’ndeki işsizlik oranının 2 katı civarında olduğu tahmin edilmektedir. Türkiye’de işsizlik oranının düşük çıkmasına yol açan önemli bir faktör, DİE’nin işsiz tanımının, “iş arayıp, son üç ayda iş arama kanalını kullanmayanlar” ile “iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar” ve bir alt kategorisi olarak, “iş bulma ümidi olmadığı için iş aramayıp, işbaşı yapmaya hazır olan” kişileri kapsamamasıdır. DİE verilerinde tüm bu gruplar, işgücüne katılmayanlar arasına alınmakta ve böylece önemli bir kesim işsiz gözükmemiş olmaktadır.

1990-2001 dönemi Türkiye geneli işsizlik oranları incelendiğinde, ilk beş yıl yüzde 8’ler düzeyinde seyreden işsizlik oranının, 1995 yılından itibaren inişli çıkışlı bir seyir izleyerek 2001’de yüzde 8.5’e yükseldiği görülmektedir (2002’de 10.3’e, 2003 yılında ise yüzde 10.5’e çıkmıştır. İşsizlik sorunundan en fazla etkilenen alanlar, kentsel yerleşim bölgeleridir. 1990-2001 yıllarında kentsel işsizlik oranı sürekli olarak hem Türkiye geneli, hem de kırsal alan işsizlik oranlarının bir hayli üzerinde seyretmiştir. Cumhuriyet tarihinin en ağır ekonomik krizinin yaşandığı 2000 yılına göre 2001’de kentsel işsizlik oranındaki artış dikkat çekicidir (2000’de yüzde 8.8’den 2001’de yüzde 11.5’e) (Tablo 50). Bu yüksek artışta, krizin tetikleyicisi olduğu öne sürülen bankacılık sektöründeki yüksek sayıda işten çıkarmaların önemli bir etken olduğunu söylemek mümkündür.

²³ DİE, Haber Bülteni, HİA 2004 Yılı I. Dönem Geçici Sonuçları, http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/160704_10html 16.07.2004; İş-Kur, **İstihdam Durum Raporu**, (Çevrimiçi), <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurumraporu/EBS-24-24.02.2003.htm>, 17.03.2003, s. 38.

Kentsel işsizlik oranları, erkek-kadın ayırımında önemli ölçüde farklılaşmaktadır. 12 yıllık dönem boyunca kentsel kadın işsizlik oranları 1990’da yüzde 23.4’ten 2001 yılında yüzde 16.8’e, azalan bir eğilim sergilese de, erkeklerle göre daha yüksek seyretmektedir. Hatta, kentli kadınlarda işsizlik oranı, 2000 ve 2001 hariç tüm dönem boyunca erkeklerin iki katını aşmaktadır. Örneğin, 2001 yılında kentsel erkek işsizlik oranı yüzde 10.3 iken, kadın işsizlik oranı yüzde 16.8’dir. Bu rakamlar işsizlikten en fazla kadınların etkilendiğini, dolayısıyla kadınların dezavantajlı konumuna dikkat çekmektedir.

Kırsal alanlarda işsizlik oranları kentlere göre çok düşüktür. 1990-1995 arasında inişli çıkışlı bir gelişim gösteren kırsal işsizlik oranları, 1996 yılından itibaren azalma eğilimini bırakarak 1999 sonrasında artmaya başlamış ve 2001’ yılında yüzde 4.8’e ulaşmıştır. Kendi hesabına ve ücretsiz aile işçiliğinin belirleyici olduğu kırsal kesimde yaşayanların işsiz kalma olasılığının görece daha düşük olması, şaşırtıcı değildir. Kırsal alanlarda kentsel alanlardan farklı olarak kadınlar yerine erkeklerde işsizlik oranları daha yüksektir. Kırsal kadınlarda işsizlik oranları 1990 yılından itibaren önemli ölçüde azalmıştır. 1990 yılında yüzde 3.4 olan kırsal kadın işsizlik oranı 2001 yılında yüzde 1.8’e inmiştir. 1999 yılından başlayarak tarım kesimine sağlanan sübvansiyonların azalması ve ithalatın getirdiği rekabet, görüldüğü kadarıyla kırsal alandaki erkekleri başka iş arayışlarına yöneltmiştir.

Tablo 50: İşsizlik Oranlarının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	Türkiye	Erkek	Kadın	Kent	Erkek	Kadın	Kır	Erkek	Kadın
1990	8.0	7.8	8.5	12.0	9.5	23.4	4.9	6.0	3.4
1991	8.0	8.5	7.0	12.5	10.5	22.3	4.6	6.3	2.0
1992	8.3	8.6	7.6	12.3	10.5	20.5	4.9	6.4	2.4
1993	8.7	8.6	9.2	12.3	10.2	22.4	5.3	6.6	2.8
1994	8.4	8.6	7.9	12.1	10.3	20.1	4.9	6.4	2.4
1995	7.5	7.6	7.3	10.5	8.8	18.0	4.7	6.1	2.4
1996	6.5	6.7	5.9	9.6	8.5	15.0	3.5	4.6	1.9
1997	6.7	6.3	7.7	9.7	8.0	17.2	3.6	4.2	2.6
1998	6.8	6.8	6.8	10.3	8.9	16.2	3.2	3.9	1.9
1999	7.7	7.7	7.5	11.3	9.8	17.3	3.8	4.8	2.1
2000	6.6	6.6	6.5	8.8	7.8	13.0	4.0	4.9	2.1
2001	8.5	8.8	7.9	11.5	10.3	16.8	4.8	6.5	1.8

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Standart bir istihdam sayılmayan “eksik istihdam”, işsizlik sorunundaki artışı daha da çarpıcı boyutlara ulaştırmaktadır. Yine 1990-2001 dönemi ele alındığında işsizlik ve eksik istihdam toplam oranları, bir başka ifadeyle atıl işgücü oranı, kimi yıllar yüzde 16'lara değin yükselmektedir.

Atıl işgücü oranındaki gelişmeler Türkiye geneli ve kentsel ve kırsal alan işsizlik gelişmeleri ile ortak özellikler göstermektedir. Açık işsizlik oranı gibi, Türkiye geneli atıl işgücü oranı da kentlerde daha yüksektir (Tablo 51). Yine kentsel alanlarda kadınlarda, kırsal alanlarda ise erkeklerde yoğunlaşmaktadır. 2001 yılı itibariyle, Türkiye geneli yüzde 14.5 olan atıl işgücü oranı, kentlerde yüzde 18'e çıkmakta, kırsal alanda ise yüzde 10.2'ye düşmektedir. Kentsel atıl işgücü oranı kentli kadınlarda yeniden yüzde 20.9'a yükselirken, kentli erkeklerde yüzde 17.4'e inmektedir. Kırsal alan kadın atıl işgücü oranı 2001 yılı için yüzde 3.1 iken, kırsal alan erkek atıl işgücü oranı ise yüzde 14.1'dir.

Tablo 51: Atıl İşgücü Oranının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	Türkiye	Kadın	Erkek	Kent	Erkek	Kadın	Kır	Erkek	Kadın
1990	14.5	16.3	10.4	19.2	17.4	27.9	10.8	15.3	4.4
1991	15.2	17.7	9.4	20.0	18.3	28.3	11.5	17.0	3.3
1992	16.5	18.7	11.2	19.9	18.7	25.4	13.5	18.6	5.5
1993	16.4	17.8	12.3	20.1	18.6	27.7	12.8	16.9	4.9
1994	16.8	18.7	12.1	20.8	19.3	27.6	13.1	17.9	5.2
1995	14.5	15.9	0.0	17.9	16.7	23.5	11.3	15.0	5.2
1996	13.2	14.7	9.2	15.9	15.3	19.1	10.5	14.1	4.9
1997	12.8	13.8	10.1	16.3	15.0	21.9	9.2	12.3	3.8
1998	12.9	14.4	9.1	16.9	16.1	20.4	8.8	12.1	3.1
1999	16.5	18.8	10.5	20.1	19.5	22.5	12.7	18.0	3.9
2000	13.5	14.9	9.4	16.2	15.8	18.0	10.3	13.7	3.6
2001	14.5	16.1	10.3	18.0	17.4	20.9	10.2	14.1	3.1

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

2002 yılı için ülkemizde işsizlik, sayısı 2.4 milyon, oranı da yüzde 10.6 ile, AB ülkeleri 2002 ortalaması olan yüzde 7.6'nın yalnızca 3 puan üzerinde olarak seyretmektedir. Bu sayıya 1.2 milyon ve yüzde 5.4 olan eksik istihdamda olanları eklediğimizde işsiz sayısı 3.7 milyon, oranı da yüzde 16.0'ya ulaşmaktadır. Bu sayıya "iş arayıp, son üç ayda arama kanallarını kullanmayanlar" ve "iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar" içinde konumlandırılan "iş bulma ümidi olmayan"lar

da dahil edilebilir. 2002 yılı itibariyle 11.7 milyon olan "ev kadınları"nın önemli bir bölümü de işsizlere katılabilir. Çünkü ev kadınları, para kazanan bir eşin varlığı halinde işgücü piyasasından uzak kalmakta ya da evde çocuk olması durumunda düşük ücretli bir işte çalışmaktansa çocuk bakımını kendileri yapmaları nedeniyle iş aramamaktadırlar. Bu şekilde, geniş anlamda değerlendirildiğinde işsiz sayısı yaklaşık 5 milyon kişi, oranı da yüzde 25 olarak tahmin edilebilir.

OECD tarafından, AB ülkelerini de kapsayan biçimde işsizlik istatistiklerinde standartlar getirilmiş ve böylece aralarında karşılaştırma olanağı elde edilmiştir. Türkiye'deki işsizlik verileri bu standart temelinde gerçekleştirilmediğinden, ülkemiz OECD standart işsizlik tablolarında yer almamaktadır. OECD'nin standart işsizlik verilerine göre, AB ve OECD ülkelerinde işsizlik oranı 1999 yılı hariç 1990-2002 dönemi geriliyor gözükmektedir. OECD ülkeleri işsizlik ortalaması 2002'de yüzde 7 olmasına karşın, genel olarak işsizlik sorununun ağırlığı 1980'ler ve çoğu Avrupa ülkesinde 1990'ların ilk yıllarında olduğu gibi değildir. AB ortalaması olarak 1998 yılında yüzde 9.4 olan işsizlik oranı önemli bir düşüş ile 2002 yılında yüzde 7.7 olmuştur. Toplam OECD ortalaması 1998 yılında yüzde 6.9 iken, 2000 yılında yüzde 6.3'e gerilemiş, 2002 yılında ise yeniden yüzde 7'ye yükselmiştir. Özellikle İrlanda, Danimarka, Hollanda Norveç ve Yeni Zelanda gibi ülkelerdeki işsizlik oranlarındaki düşüşler dikkat çekicidir.

Son yıllarda çektiği doğrudan yabancı sermaye yatırımı nedeniyle örnek ülke olarak gösterilen İrlanda, işsizlik oranının en fazla azaldığı ülkedir. İrlanda da 1990 yılında yüzde 13.4 olan işsizlik oranı 2002 yılında önemli oranda bir düşüş göstererek yüzde 4.4 olmuştur. Hollanda, 2002'de yüzde 2.7 ile OECD standart işsizlik tablosunda en düşük orana sahip ülkedir (1990 yılı için bu oran yüzde 5.9 idi). 1990-2002 dönemi için Danimarka'da standart işsizlik oranı yüzde 7.2'den yüzde 4.6'ya, Norveç'te 5.8'den 3.9'a inmiştir. Güney Kore'de 2000'de yüzde 4.4, Macaristan'da yüzde 6.3 olan standart işsizlik oranları 2002'de sırasıyla yüzde 3.3'e ve yüzde 5.6'ya inmiştir (Tablo 52).

Tablo 52: OECD Ülkelerinde Standart İşsizlik Oranları (1990, 1998-2002, %)

	1990	1998	1999	2000	2001	2002
ABD	5.6	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8
Almanya ^a	4.8	9.1	8.4	7.8	7.8	8.6
Avustralya	6.7	7.7	6.9	6.3	6.8	6.4
Avusturya	..	4.5	4.0	3.7	3.6	4.3
Belçika	6.6	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3
Çek Cumhuriyeti	..	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3
Danimarka	7.2	4.9	4.8	4.4	4.4	4.6
Finlandiya	3.2	11.3	10.2	9.8	9.1	9.1
Fransa	8.7	11.4	10.7	9.3	8.5	8.8
Hollanda	5.9	3.8	3.2	2.9	2.5	2.7
İtalya	8.9	11.7	11.3	10.4	9.5	9.0
İngiltere	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1
İrlanda	13.4	7.5	5.6	4.3	3.9	4.4
İspanya	13.1	15.2	12.8	11.3	10.6	11.3
İsveç	1.7	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9
İsviçre	..	3.6	3.0	2.7	2.6	3.2
Japonya	2.1	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4
Kanada	8.1	8.3	7.6	6.8	7.2	7.7
Kore	..	..	..	4.4	4.0	3.3
Lüksemburg	1.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8
Macaristan	..	8.4	6.9	6.3	5.6	5.6
Norveç	5.8	3.2	3.3	3.4	3.6	3.9
Polonya	..	10.2	13.4	16.4	18.5	19.8
Portekiz	4.8	5.2	4.5	4.1	4.1	5.1
Slovakya Cum.	..	12.6	16.8	18.7	19.4	18.7
Yeni Zelanda	7.8	7.5	6.8	6.0	5.3	5.2
Yunanistan	6.3	11.0	11.8	11.0	10.4	10.0
AB*	8.1	9.4	8.7	7.8	7.4	7.7
OECD Avrupa**	8.0	9.2	9.0	8.5	8.3	8.6
Toplam OECD**	6.1	6.9	6.7	6.3	6.5	7.0

Kaynak: OECD, Employment Outlook, 2004.

Not: Standart işsizlik, verilerin olabildiğince fazla mesainin mukayese edilebilirliğini sağlayan biçimde uyarlanmış oluşu ve ILO ilkelerine uygun hazırlanmasıdır.

*1992'ye değin Batı Almanya, daha sonra tüm Almanya., **Yalnızca tabloda yer alan ülkeler.

2. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu

Türkiye’de işsizlik, gelişmiş pek çok ülkede olduğu gibi genç yaş sorunudur. 1990 yılında Türkiye genelinde sırasıyla yüzde 15.4 ve yüzde 16.6 olan 15-19, 20-24 yaş grubu işsizlik oranları 2001’de yüzde 15.1 ve 17.8’dir. Meslekte erken dönemi ifade eden 25-34 yaş grubu işsizlik oranı yüzde 8.3 gibi yine yüksek bir düzeydedir. İlköğretimin 8 yıla çıkması nedeniyle 15-19 yaş grubu işsizlik oranı, 2001 yılı hariç düşerken, 20-24 ve 25-34 yaş gruplarında işsizlik oranı artmaktadır.

1990-2000 arasında azalarak 1996'da yüzde 3.2'ye kadar inen 35-54 yaş grubu işsizlik oranı, 1997'den itibaren yükselme eğilimine geçerek 2000'de yüzde 3.9'a, 2001'de ise yüzde 5.5'e çıkmıştır. İşsizliğin 20-24 yaş grubu için en yüksek düzeye ulaşması, istihdam olanaklarının deneyimsiz işgücü için daha sınırlı olması, vasıf/beceri uyumsuzlukları ve işgücü piyasasına yeni girenlerin vasıflarına uygun iş bulmalarının belli bir süre alması ile açıklanabilir²⁴. 2000 yılına göre 2001'de işsizliğin en yüksek oranda arttığı yaş grubu 15-19'dur (2000'de yüzde 11'den, 2001'de yüzde 15.1'e). Aynı yıllar için 20-24 yaş grubundaki artış ise 2.8 puandır. Bir başka ifadeyle, 2000 yılına göre 2001'de 15-24 yaş grubu işsizlik oranındaki artış esas olarak 15-19 yaş grubundaki artıştan kaynaklanmaktadır.

İşsizliğin yaş grupları göre kompozisyonuna erkek-kadın ayrımında bakıldığında, 20-24 grubu işsizlik oranlarının kadınlara göre erkeklerde biraz daha yüksek düzeylerde seyrettiği görülmektedir. 2001 yılı itibariyle Türkiye genelinde yüzde 17.8 olan 20-24 yaş grubu işsizlik oranı kadınlarda yüzde 15.4'e, erkeklerde yüzde 19.1'e çıkmaktadır. Erkeklerde 35-54 yaş grubundaki işsizlik oranları 1990'da yüzde 3.9'dan 2001'de yüzde 6.1'e çıkarken, kadınlarda aynı oranlar yüzde 3.8 ve 3.5'dir. 2000 yılına göre 2001'de erkek ve kadınlar açısından ortak eğilim, 15-19 yaş grubundaki artıştır. Bu yaş grubundaki erkeklerde 2000 yılında yüzde 11.2 olan işsizlik oranı 2001'de yüzde 15.2'ye yükselmiş, kadınlardaki artış ise biraz daha yüksek düzeyde olmuştur (yüzde 10.5'ten, yüzde 15'e). 20-24 yaş grubu açısından kadınlara göre erkekler arasında yaşanan farklı bir gelişme, bu gruptaki artış oranının 2001 yılına göre 2000'de erkeklerde daha yüksek düzeyde gerçekleşmesidir. 2000'de erkeklerde yüzde 15.8 olan 20-24 yaş grubu işsizlik oranı 2001 yılında yüzde 19.1'e çıkarken, kadınların oranı yüzde 13.6'dan yüzde 15.4'e yükselmiştir.

1990-2001 dönemi yaş gruplarına göre işsizlik oranlarının kentsel-kırsal alanlar dağılımı, 2001 yılı için ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır. 1990-2001 arasında kentsel alanlarda 15-19 ile 20-24 yaş arası işsizlik oranlarında 2000 yılında düşüş görünse de, bu grup ağırlığını korumaktadır. 2001 yılı itibariyle, 15-19 ve 20-

²⁴ Ansal ve diğerleri, a.g.e., s. 19.

24 yaş grupları için Türkiye geneli yüzde 15.1 ve yüzde 17.8 olan işsizlik oranları kentlerde yüzde 22.1 ve yüzde 22.5'e çıkarken, kırsal alanlarda yüzde 8.7'ye ve yüzde 11.2'ye düşmektedir. Bir başka ifadeyle, genç işsizlik ağırlıklı olarak kentlerde yoğunlaşmaktadır. Kentsel-kırsal alanlar ayırımında cinsiyete göre farklılıklar öne çıkmaktadır. Türkiye genelindeki tablonun aksine kentlerde genç kadınlar genç erkeklere göre en yüksek işsizlik oranının bulunduğu grubu oluşturmaktadırlar. 2001 yılı itibariyle 20-24 yaş arası kentli genç erkeklerin işsizlik oranı yüzde 21.1 iken, genç kadınlarda yüzde 25.6'ya yükselmektedir. Kırsal alanlarda ise, genç yaş grubu işsizlik en fazla erkeklerde yaşanmaktadır. 2001 yılı itibariyle kırsal alanlarda yüzde 11.2 olan genç işsizlik oranı erkeklerde yüzde 15.8'e çıkarken, kadınlarda yüzde 4.3'e düşmektedir. Bu durum, kırsal alanlarda kadınların küçük yaşlardan itibaren ücretsiz aile işçisi statüsünde çalışıyor kabul edilerek işsiz sayılmamalarından kaynaklanmaktadır.

Genç yaş grubu olan 15-24 yaş grubu işsizlik oranı AB üyesi ülkeler ortalaması olarak 2002'de yüzde 14.7, OECD ortalaması yüzde 13.1 iken, Türkiye yüzde 19.5 ile OECD ve AB ortalamalarının oldukça üzerindedir. 1990 yılı itibariyle genç işsizlik oranının en düşük olduğu ülkeler yüzde 4'ler dolayında olarak; Almanya, İsveç, İsviçre, İzlanda, Japonya, Lüksemburg'tur. Bu oranın en yüksek olduğu ülkeler yüzde 30.1 ile İspanya, yüzde 31.5 ile İtalya ve yüzde 23.3 ile Yunanistan'dır. 2002'ye gelindiğinde, genç işsizlik oranı yüzde 4.9 ile Meksika'da, yüzde 5.7 ile İsviçre'de, yüzde 5.9 ile Hollanda'da en düşük düzeydedir. En yüksek oranlar yüzde 43.9 ile Polonya, yüzde 37.4 ile Slovakya, yüzde 26.3 ile İtalya'da ve yüzde 25.7 ile Yunanistan'dadır. Özellikle AB düzeyinde 1990 yılına göre 2002'de genç işsizlik oranlarındaki düşüş anlamlıdır (1990'da yüzde 16.2'den 2002'de yüzde 14.7'e). Ülkeler bazında, İspanya, İrlanda, Hollanda, Danimarka ve İtalya'da dikkate değer bir yol alındığı görülmektedir (Ek Tablo 13). Bu gelişmede, AİS çerçevesinde genç işsizliğin azaltılmasına yönelik önlemlerin katkısının bulunduğu belirtilmelidir.

Türkiye'de işsizliğin, orta eğitime sahip kadınlarda, yine aynı düzey eğitim gören erkeklere göre daha yüksek oluşu dikkat çekicidir. Ancak hem kadınlar hem de erkekler açısından “diplomalı işsiz” nitelendirmesi değişmemektedir. 2001'de, okur

Tablo 53: İşsizlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15-19	15.4	13.9	14.2	15.6	14.7	14.5	11.7	13.1	12.5	13.0	11.0	15.1
20-24	16.6	16.8	18.2	19.7	17.2	16.5	15.1	15.4	15.7	17.2	15.0	17.8
25-34	7.3	7.5	7.9	8.3	8.1	7.0	6.2	6.3	6.4	7.8	6.3	8.3
35-54	3.9	4.1	4.0	4.0	4.6	3.6	3.2	3.3	3.7	4.2	3.9	5.5
55+	2.6	2.1	2.2	2.1	1.9	2.0	1.3	1.3	1.5	1.3	1.9	1.9
Toplam	8.0	8.0	8.3	8.7	8.4	7.5	6.5	6.7	6.8	7.7	6.6	8.5
Erkek 15-19	16.4	16.1	16.1	16.1	16.4	16.6	13.1	12.8	12.7	12.7	11.2	15.2
20-24	16.9	18.8	19.6	20.8	18.4	17.1	16.3	15.0	16.8	18.6	15.8	19.1
25-34	6.8	7.2	7.8	7.8	7.6	6.7	6.1	5.7	6.1	7.6	6.2	8.3
35-54	3.9	4.6	4.4	4.2	5.1	3.9	3.6	3.5	4.0	4.6	4.2	6.1
55+	3.4	2.9	2.9	2.6	2.5	2.8	1.8	1.6	2.0	1.9	2.2	2.5
Toplam	7.8	8.5	8.6	8.6	8.6	7.6	6.7	6.3	6.8	7.7	6.6	8.8
Kadın 15-19	13.9	10.2	11.0	14.4	11.7	11.0	9.3	13.6	12.1	13.8	10.5	15.0
20-24	16.1	13.3	15.8	17.3	15.0	15.3	13.0	16.3	13.7	14.6	13.6	15.4
25-34	8.7	8.3	8.1	10.2	9.6	8.0	6.6	8.3	7.3	8.5	6.7	8.3
35-54	3.8	2.6	3.0	3.2	3.1	2.9	2.0	2.4	2.9	3.1	3.1	3.5
55+	0.8	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3	0.1	0.5	0.6	0.1	0.2	0.5
Toplam	8.5	7.0	7.6	9.2	7.9	7.3	5.9	7.7	6.8	7.5	6.5	7.9
Kent												
15-19	24.1	22.8	23.4	24.9	23.7	21.3	19.2	20.3	20.5	21.5	16.4	22.1
20-24	23.9	25.6	24.5	26.8	24.3	22.0	21.5	20.6	21.7	22.8	18.4	22.5
25-34	9.1	10.1	10.3	10.6	10.1	8.6	8.1	8.3	8.3	10.0	7.6	10.0
35-54	6.2	6.5	6.8	5.8	6.9	5.7	4.9	5.0	5.8	6.5	5.1	7.4
55+	9.3	7.5	6.6	6.5	5.9	7.7	4.1	4.8	4.7	4.8	5.2	5.4
Toplam	12.0	12.5	12.3	12.3	12.1	10.5	9.6	9.7	10.3	11.3	8.8	11.5
Kent Erkek												
15-19	20.1	19.4	20.1	21.3	21.4	19.0	17.3	17.2	18.2	17.7	13.9	18.4
20-24	19.6	23.3	21.6	24.1	21.7	19.2	20.0	17.4	20.5	21.4	16.9	21.1
25-34	6.8	8.1	8.8	8.5	8.0	6.9	7.0	6.8	7.2	8.7	6.9	9.0
35-54	5.3	6.1	6.3	5.3	6.5	5.2	4.8	4.7	5.4	6.2	4.9	7.2
55+	9.6	7.8	7.0	6.6	6.4	8.2	4.4	4.8	4.7	5.3	5.6	5.7
Toplam	9.5	10.5	10.5	10.2	10.3	8.8	8.5	8.0	8.9	9.8	7.8	10.3
Kent Kadın												
15-19	37.4	35.6	34.4	35.9	30.8	27.8	25.4	29.4	27.0	31.9	24.2	32.7
19-24	35.0	32.0	31.7	34.0	30.9	28.8	25.1	27.3	24.5	25.9	21.6	25.6
25-34	20.0	20.6	17.1	20.7	19.5	16.4	13.7	15.4	13.5	15.8	10.4	14.0
35-54	11.7	9.8	9.8	9.7	9.2	8.8	5.8	6.4	8.6	7.9	6.1	8.6
55+	5.6	3.4	2.1	5.3	1.9	3.4	1.9	4.0	5.0	1.4	2.0	3.5
Toplam	23.4	22.3	20.5	22.4	20.1	18.0	15.0	17.2	16.2	17.3	13.0	16.8
Kır 15-19	9.8	9.0	9.0	10.0	9.1	10.4	6.9	7.7	6.3	6.7	6.2	8.7
20-24	10.7	9.6	12.5	12.7	10.4	11.1	9.0	9.9	8.2	10.5	10.6	11.2
25-34	5.4	4.6	4.8	5.3	5.4	4.9	3.6	3.4	3.5	4.4	4.1	5.2
35-54	2.0	1.9	1.6	2.1	2.2	1.5	1.4	1.3	1.3	1.5	2.3	2.9
55+	0.8	0.7	0.8	0.5	0.6	0.2	0.4	0.2	0.6	0.2	0.5	0.8
Toplam	4.9	4.6	4.9	5.3	4.9	4.7	3.5	3.6	3.2	3.8	3.9	4.8
Kır Erkek												
15-19	12.8	13.6	12.9	12.2	12.2	14.6	9.4	8.8	7.3	7.9	8.3	11.6
20-24	14.1	14.1	17.3	17.1	14.5	14.8	11.8	12.0	11.3	14.6	14.1	15.8
25-34	6.8	6.0	6.1	6.6	6.9	6.3	4.6	3.8	4.0	5.5	4.7	6.8
35-54	2.4	2.7	2.0	2.8	3.1	2.1	2.0	1.8	1.8	2.0	2.9	4.2
55+	0.9	0.9	1.1	0.7	0.8	0.3	0.6	0.3	0.8	0.4	0.8	1.1
Toplam	6.0	6.3	6.4	6.6	6.4	6.1	4.6	4.2	3.9	4.8	4.9	6.5
Kır Kadın												
15-19	6.6	3.8	3.8	6.5	5.0	5.1	4.0	6.2	4.9	5.1	3.1	4.1
20-24	6.6	4.0	6.1	5.6	4.7	5.7	4.9	6.8	3.7	5.1	4.8	4.3
25-34	3.2	2.2	2.3	2.3	2.5	2.2	1.6	2.5	2.3	2.2	2.7	2.0
35-54	1.4	0.7	0.9	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	1.3	0.6
55+	0.5	0.2	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2
Toplam	3.4	2.0	2.4	2.8	2.4	2.4	1.9	2.6	1.9	2.1	2.1	1.8

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

yazar olmayanlar ile okur yazar olmakla beraber bir okul bitirmeyen işsizlerin payı yüzde 3.2 ve yüzde 6 iken, ilkokul mezunu işsizlerin oranı yüzde 7.5'tir. Ortaokul, orta dengi meslek, lise ve lise dengi meslek okulu mezunlarında paylar giderek yükselmektedir. Yüksek okul mezunlarının işsizlik oranının 1990'da yüzde 6.9'dan, 2001'de yüzde 7.6'ya çıkması da dikkat çekicidir (Tablo 54).

Farklı eğitim düzeylerindeki işsizlik oranları, 1990'dan günümüze değin çarpıcı değişiklikler göstermektedir. Özellikle ekonomik kriz yıllarında, eğitilmiş işsizlik oranı belirgin biçimde artmaktadır. 2001 krizinin eğitilmiş genç işsizler üzerindeki olumsuz etkisini de bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir. 2001'de okuyamaz olmayanlar hariç tüm eğitim düzeylerinde işsizlik artmıştır.

2001'de Türkiye genelinde en yüksek işsizlik oranları, orta dengi meslek okulları, lise dengi meslek okulları ile lise mezunlarındadır. Her üç eğitim seviyesinde işsizlik oranları sırasıyla yüzde 13.5, 13.4 ve yüzde 13.3 olarak birbirine çok yakındır. Daha sonra yüzde 10.8 ile ortaokul mezunları gelmektedir. Belirli bir vasıf kazanmış meslek okulu mezunları arasında işsizliğin bu denli yüksek olması, incelenmesi gereken özel bir konudur. Ancak bu durumun temel nedeni, Türkiye'de orta ve dengi meslek eğitiminin mezunlarına meslek kazandırmayı ve işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikte işgücünün yetiştirilmeyişidir.

İşsizlik oranlarının eğitim durumuna göre erkek-kadın karşılaştırmasında, ilkokuldan itibaren tüm eğitim kademelerinde erkeklere göre kadınlarda işsizlik oranları daha yüksektir. 1990-2001 döneminde ortaokul mezunu erkek işsizlerin oranı yüzde 10'lar düzeyinde seyrederken, kadınlarda bu oran 2 kat daha yüksektir. Lise mezunu kadın işsizlerin oranı son yıllarda düşüş gösterirken, orta dengi meslek okulunu bitirenler oranı artış eğilimindedir. Yüksekokul veya fakülte bitiren kadın işsizlerin oranı da erkeklere göre daha yüksektir.

2001 yılı itibariyle, Türkiye genelinde yüzde 7.5 olan ilkokul mezunu işsizlik oranı erkeklerde yüzde 8.2'ye çıkarken, kadınlarda yüzde 5.5'e düşmektedir. Türkiye geneli yüzde 10.8 ve yüzde 13.5 olan orta ve dengi meslek

okul mezunlarının oranı erkeklerde yüzde 12.5 ve yüzde 11.5 olurken, kadınlarda yüzde 20.3 ve yüzde 25 gibi yüksek bir düzeye ulaşmaktadır. Benzer şekilde lise ve dengi meslek okulu mezunlarının Türkiye genelindeki payı yüzde 13.3 ve yüzde 13.4 iken, bu oran erkeklerde yüzde 11.5 ve yüzde 11.3 olup, kadınlarda yüzde 20 ve yüzde 21.1'e yükselmektedir. Yüksekokul veya fakülte mezunlarında yüzde 7.6 olan işsizlik oranı erkeklerde yüzde 6.6'ya, kadınlarda ise yüzde 9.8'e çıkmaktadır.

Eğitim durumuna göre işsizlik oranlarında kadınlar açısından yaşanan önemli bir gelişme, orta dengi meslek okulu mezunlarındadır. 1990-2001 döneminde bu kategorideki işsizlerin oranında çarpıcı bir artış söz konusudur (1990 yılında yüzde 15'ten 2001 yılında yüzde 25'e). 2001'de orta dengi meslek okulu mezunu kadın işsizler en yüksek oranı oluşturmaktadır. Kadınlar arasındaki genel işsizlik oranı da ilkokul ve alt eğitim kademeleri arasında düşük seviyede kalmaktadır. Okuryazar olmayanlar yüzde 1.2, okuryazar olup bir okul bitirmeyenler yüzde 2.9 ve ilkokul mezunları yüzde 5.5'tir. 1990 yılında bu oranlar sırasıyla, yüzde 3.0 yüzde 4.4 ve yüzde 7.3 idi.

Eğitim durumuna göre işsizlik oranları kentsel-kırsal alanlar ayırımında ele alındığında, 1990 yılında yüzde 16.8 ile en yüksek oranlardan birine sahip olan kentli okuryazar olmayan işsizlerin, zaman içerisinde önemli bir azalış görülerek 2001'de yüzde 11'e düştüğü görülmektedir. (Ek Tablo 14). Bu azalışta, düşük eğitim düzeyinde İKO'ndaki azalışların etkili olduğu söylenebilir. Kentli yüksekokul ve fakülte mezunu işsizlik oranlarında düşük bir azalış gerçekleşmiştir (1990'da yüzde 7.3'ten 2001 yılında yüzde 7.8'e). Benzeri durum kırsal alanlar için de söz konusudur. Kırsal alan kadınlarında lise ve lise dengi meslek okulu mezunları oranı düşük olmakla beraber, işsizlik oranları ise lise mezunlarında 2001'de yüzde 13.5 ve lise dengi meslek okulu mezunu olanlarda yüzde 16.9'dur.

Kadın-erkek açısından kentsel-kırsal işsizlik oranları genel olarak karşılaştırıldığında, kentsel ve kırsal alanlarda eğitimli kadınların, kentsel alanlarda ise eğitimli erkeklerin işsizlik sorunundan birinci derecede etkilendikleri görülmektedir. Kentsel ve kırsal alanların her ikisinde orta ve dengi meslek okulu

mezunları ile lise ve dengi meslek okulu mezunlarında işsizlik oranı yüksek düzeyde seyretmektedir. Kentsel alanlarda orta ve dengi meslek okulu mezunlarının işsizlik oranı, lise ve dengi meslek okulu mezunlarının önüne geçerken, kırsal alanlarda hem erkekler, hem de kadınlar arasında lise ve dengi meslek okulu mezunları en yüksek işsizlik oranının bulunduğu eğitim kademesini oluşturmaktadırlar.

Tablo 54: İşsizlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Okuryazar Olmayanlar	4.4	3.0	2.9	3.2	3.2	2.8	2.1	1.7	2.2	2.2	3.6	3.2
Okuryazar Olup Bir Okul												
Bitirmedi	4.8	4.5	5.6	5.6	6.1	4.1	3.4	3.3	4.7	4.5	5.8	6.0
İlkokul	7.3	7.6	7.7	7.9	7.3	6.4	5.2	5.0	5.0	6.3	5.3	7.5
Ortaokul	12.2	13.3	12.0	12.5	12.7	10.7	8.7	9.8	8.7	9.6	8.3	10.8
Orta Dengi Meslek	12.9	11.6	10.4	10.5	15.6	12.8	6.8	14.3	9.8	14.4	10.3	13.5
Lise	18.3	16.5	17.0	16.5	16.2	14.1	13.7	14.6	14.0	15.0	10.4	13.3
Lise Dengi Meslek	12.5	15.3	13.9	12.3	14.6	14.3	12.9	14.1	12.7	12.9	10.9	13.4
Yüksekokul veya Fakülte	6.9	7.6	8.2	8.1	7.5	6.0	6.4	6.4	8.1	7.7	6.8	7.6
İlköğretim										5.2	8.6	9.6
Toplam	8.0	8.0	8.3	8.7	8.4	7.5	6.5	6.7	6.8	7.7	6.6	8.5
Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	6.8	5.0	5.1	5.5	6.2	4.9	3.8	2.9	3.4	4.6	5.8	6.9
Okuryazar Olup Bir Okul												
Bitirmedi	5.0	5.5	6.4	5.9	6.7	5.2	4.0	3.7	5.7	5.3	6.5	7.5
İlkokul	7.3	8.1	8.0	8.1	7.8	6.8	5.9	5.3	5.6	6.9	5.8	8.2
Ortaokul	10.3	12.1	10.9	11.1	11.3	9.5	7.9	8.4	7.9	8.2	7.7	9.6
Orta Dengi Meslek	11.1	11.0	8.6	8.8	17.6	9.8	6.1	10.9	6.8	10.0	10.0	12.5
Lise	12.7	12.5	13.9	12.7	12.6	11.0	10.9	10.9	11.4	12.5	8.6	11.5
Lise Dengi Meslek	9.9	12.9	12.2	10.4	12.5	12.0	10.7	9.7	10.3	10.3	9.3	11.3
Yüksekokul veya Fakülte	5.6	6.3	6.7	6.6	5.9	5.3	5.5	5.1	6.9	6.5	5.7	6.6
İlköğretim										4.2	9.1	8.7
Toplam	7.8	8.5	8.6	8.6	8.6	7.6	6.7	6.3	6.8	7.7	6.6	8.8
Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	3.0	1.8	1.7	1.6	1.4	1.6	1.2	0.9	1.6	0.9	2.4	1.2
Okuryazar Olup Bir Okul												
Bitirmedi	4.4	2.1	4.2	5.1	4.9	2.0	1.7	2.6	2.1	2.8	4.4	2.9
İlkokul	7.3	5.9	6.4	7.2	5.9	5.3	3.2	3.9	3.4	4.7	3.7	5.5
Ortaokul	22.9	20.9	19.0	23.5	21.4	18.3	14.8	19.6	14.2	18.5	13.1	20.3
Orta Dengi Meslek	15.0	25.0	20.0	21.4	6.3	25.0	11.1	33.3	42.9	44.4	12.5	25.0
Lise	31.8	28.5	26.1	28.2	27.9	23.5	22.5	25.5	22.1	22.7	16.8	20.0
Lise Dengi Meslek	21.1	23.7	19.6	19.7	24.4	23.0	20.9	28.0	21.1	22.5	16.4	21.1
Yüksekokul veya Fakülte	10.7	11.0	11.6	12.1	11.0	7.8	8.3	9.3	10.4	10.2	8.9	9.8
İlköğretim										9.1	9.4	12.0
Toplam	8.5	7.0	7.6	9.2	7.9	7.3	5.9	7.7	6.8	7.5	6.5	7.9

Kaynak: DiE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

3. İşsiz Kalma Nedenleri İle İlgili Eğilimler

Türkiye genelinde, 1990-2001 yıllarını kapsayan dönemde toplam işsizler içinde en büyük paya sahip olan grubu ilk kez iş arayanlar oluşturmuş, bu grubu,

işini kaybettiği için işsiz kalanlar izlemiştir. Ancak 1999 yılından bu yana durum değişmiş ve işten çıkartılanların oranı, ilk kez iş arayanları geçmiştir. İşini kaybettiği için işsiz olanların oranı 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte yüzde 50.4 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2001 yılı itibariyle, ilk kez iş arayanların oranı yüzde 24.5, işinden ayrılanların oranı yüzde 25.1 ve işini kaybedenlerin oranı yüzde 50.4'tür. Bu oranlar, işsizlerin dörtte üçünün ya işini kaybetmiş veya işinden ayrılmış olduğunu göstermektedir.

Oysa, 1991 yılında yüzde 38.3 ile ilk kez iş arayanlar en yüksek işsizlik nedeni iken, bu oran 1994 yılı hariç 1997'ye değin önemli ölçüde artmış, 1998'den itibaren azalmıştır. 2001 yılında incelenen dönemin en düşük seviyesine ulaşılmıştır. 2000 yılına göre 2001'de ilk kez iş arayanların oranı yüzde 30.9'dan yüzde 25.4'e gerilerken, işinden ayrılanların oranı artmamış, azalmıştır (yüzde 28.7'den yüzde 25.1'e). İşini kaybedenler oranlarında özellikle kriz yıllarındaki artışlar dikkat çekicidir (1993'de yüzde 34.7'den 1994'te yüzde 39.2'ye, 2000 yılında yüzde 40.4'ten 2001'de yüzde 50.4'e) (Tablo 55). Bu durum, işsizlik sorununu ağırlaştıran önemli bir faktördür.

Tablo 55: İşsizlerin İşsiz Kalma Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
İlk Kez İş Arayan	38.3	43.3	43.7	40.1	37.1	43.4	46.4	43.8	35.0	30.9	24.5
İşinden Ayrılan	24.8	22.2	21.8	20.8	30.9	22.1	24.4	26.6	26.1	28.7	25.1
İşini Kaybeden	36.9	34.6	34.7	39.2	32.0	34.6	29.0	29.5	38.9	40.4	50.4
Toplam	100.0	100.1	100.1	100.0	99.9	100.1	99.9	99.9	100.0	99.9	100.0

Kaynak: DiE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İşsiz kalma nedenlerinin farklı alt kategorilerde incelenmesi de, işsizliğin boyutlarına açıklık getirmektedir (Tablo 56). 1990-2001 döneminde geçici bir işte çalıştığı için işini kaybedenler kategorisi en yüksek oranı oluşturmaktadır. Bundan sonra 2001'de yüzde 20.9 ile işten çıkartıldığı için işini kaybedenler gelmektedir. İşyerinin kapatılması ya da iflas edilmesi nedeni ile işini kaybedenlerin oranı ise yüzde 6.2'dir. 1990-2001 döneminde işini kaybedenler açısından iki önemli gelişme söz konusudur. İlki, 1990 yılında yüzde 9.4 olan işten çıkartılanlar oranının 2001 yılında yüzde 20.9'a yükselmesidir. Bu artışta bekleneyeği gibi, 2001 krizi

belirleyicidir. 1990-2000 arasında yüzde 7-12 aralığında değişen işten çıkartıldığı için işini kaybedenler oranı 2000 yılına göre 2001 yılında belirgin bir biçimde artarak yüzde 20.9 seviyesine çıkmıştır. İkinci gelişme ise, işyeri kapatmaları ya da iflaslar nedeni ile işini kaybedenler oranında 1990 yılına göre 2001’de önemli artışların olmasıdır (1990 yılında yüzde 3.5’ten 2001 yılında yüzde 6.2’ye). 2001 yılının bir başka önemli özelliği, bu yılın 1990-2001 döneminin işyerini kapatma-iflas nedeni ile işini kaybedenler nedeninin en yüksek olmasıdır.

İlk kez iş arayan ve işinden ayrılanlar kategorilerinde, “diğer” kategorisi en yüksek payı oluşturmaktadır. 2001 yılı için diğer nedenlerle ilk kez iş arayanlar yüzde 10.7 iken, diğer nedenlerle işinden ayrılanların oranı yüzde 11.6’dır. Okuldan henüz mezun olduğu için ilk kez iş arayanların oranı yüzde 9.5’tir. İşten ayrılanlar kategorisinde işinden memnun olmadığı için ayrılanların oranı yüzde 6.8, gelir azlığı nedeniyle ayrılanların oranı ise yüzde 4.9’dur.

Erkek-kadın ayırımı yaptığımızda farklı eğilimler söz konusudur. Erkekler arasında 1990 yılında geçici bir işin bitmesi ile işini kaybedenlerin yüzde 28.2 ile en yüksek payı oluştururken, kadınlarda en yüksek oran sonraki yıllar önemli ölçüde azalmış olmakla birlikte, “ilk kez iş arayan-diğer” grubunda idi (yüzde 45.5). Bu oranlar biraz daha düşmekle birlikte 2001’de de sürmektedir. Bu arada işten çıkarmalar nedeniyle işini kaybedenler kategorisi, 2001’de erkeklerde yüzde 22.6, kadınlarda yüzde 15.7 gibi önceki yıllara göre önemli bir sıçrama göstermiştir. Ancak genel olarak, erkekler arasında işini kaybedenler kategorisinin, kadınlar arasında ise işgücü piyasasına yeni girenlerinin en büyük grubu oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Konu kentsel-kırsal alanlar açısından değerlendirildiğinde, kentlerde geçici bir işte çalışan veya işin bitmesi nedeniyle işsiz kalanların oranının 1990’da yüzde 20.8’den 2001’de yüzde 17.5’e gerilediği, aynı yıllar işten çıkartılanlar oranının yüzde 11.3’ten yüzde 24.2’ye yükseldiği görülmektedir. Kırsal alanlarda en yüksek işsiz kalma nedeni 1990’da çıkan biçimde geçici bir işte çalışanlar veya iş bitenlerdedir (yüzde 30.5’ten yüzde 41.1’e) (Ek Tablo 15).

Tablo 56: İşsizlerin İşsizlik Nedenlerinin Alt Kategorilerine Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam											
İlk Kez İş Arayan-Askerden Yeni Geldi	6.3	7.8	7.4	5.5	6.8	9.6	7.3	9.8	6.8	7.0	4.3
İlk Kez İş Arayan-Okuldan Yeni Mezun Oldu	10.6	12.5	11.0	12.4	12.1	15.1	16.9	17.3	13.9	12.1	9.5
İlk Kez İş Arayan-Diğer	21.4	23.1	25.3	22.2	18.2	18.7	22.2	16.7	14.3	11.7	10.7
İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	2.3	2.7	2.4	3.2	2.8	2.8	3.1	4.0	2.9	2.1	1.7
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	4.9	3.8	4.9	4.6	4.2	4.7	5.5	6.9	5.6	4.9	4.9
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	6.3	5.3	5.8	4.5	8.8	5.7	5.9	6.9	6.8	9.6	6.8
İşinden Ayrıldı-Diğer	11.3	10.4	8.8	8.6	15.1	9.0	9.9	8.8	10.8	12.1	11.6
İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	23.9	22.4	23.8	23.0	18.9	22.7	19.3	19.9	23.6	24.3	23.4
İşini Kaybetti-İşten Çıkartıldı	9.4	8.3	7.1	10.5	8.2	7.3	7.3	7.7	12.0	11.0	20.9
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	3.5	3.9	3.8	5.6	4.9	4.6	2.5	1.9	3.3	5.0	6.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	8.5	10.5	10.1	7.5	9.4	12.9	10.6	13.6	9.4	9.5	5.6
İlk Kez İş Arayan-Okuldan Yeni Mezun Oldu	8.2	10.5	8.2	10.1	9.5	11.4	11.4	12.8	10.1	8.4	7.5
İlk Kez İş Arayan-Diğer	12.9	14.0	18.1	14.2	10.7	12.1	14.7	10.1	7.9	7.1	5.5
İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	2.9	3.3	3.0	4.2	3.6	3.6	4.4	4.9	3.6	2.5	2.1
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	5.2	4.1	4.9	4.2	4.0	4.8	6.2	7.7	5.1	4.6	4.4
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	6.7	5.6	5.8	4.2	10.1	5.4	5.5	6.6	6.6	8.8	5.7
İşinden Ayrıldı-Diğer	12.4	10.9	9.7	8.4	14.9	9.7	10.2	9.5	11.1	12.4	11.5
İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	28.2	26.8	27.7	28.1	22.5	25.7	24.6	23.1	28.5	28.0	27.9
İşini Kaybetti-İşten Çıkartıldı	10.5	9.6	7.9	12.4	9.2	8.5	8.9	9.3	13.7	12.5	22.6
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	4.4	4.8	4.7	6.9	6.2	6.0	3.4	2.4	3.9	6.0	7.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kadın											
İlk Kez İş arayan-Askerden Yeni Geldi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
İlk Kez İş Arayan-Okuldan Yeni Mezun Oldu	17.4	18.1	18.6	18.5	19.0	26.0	28.9	29.0	23.6	22.9	15.7
İlk Kez İş Arayan-Diğer	45.5	48.3	44.9	43.8	37.9	37.8	38.8	34.0	30.7	24.8	26.8
İşinden Ayrıldı, Emekli Oldu	0.7	1.1	0.6	0.4	0.7	0.3	0.4	1.7	1.2	0.8	0.6
İşinden Ayrıldı, Çünkü Geliri Azdı	4.2	2.8	4.8	5.8	5.0	4.1	3.9	4.8	6.8	5.6	6.7
İşinden Ayrıldı, Çünkü Memnun Değildi	5.3	4.6	5.8	5.2	5.4	6.4	6.8	7.6	7.4	12.0	10.3
İşinden Ayrıldı-Diğer	7.9	9.0	6.3	9.0	15.3	7.2	9.2	7.1	10.0	11.2	11.8
İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	11.8	10.0	13.2	9.4	9.5	13.8	7.5	11.6	11.0	13.6	9.4
İşini Kaybetti-İşten Çıkartıldı	6.5	4.8	4.8	5.6	5.6	4.1	3.7	3.6	7.4	6.7	15.7
İşini Kaybetti-Kapattı/İflas Etti	0.9	1.3	1.3	2.1	1.4	0.6	0.4	0.5	1.8	2.1	2.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

2001 yılında kentli erkekler arasında en yüksek oran, yüzde 27.1 ile işten çıkarılanlara, yüzde 21.5 ile geçici işin bitmesi veya işin bitmesi ile işlerini kaybedenlere aittir. Kentli kadınlarda işsiz kalma nedenleri arasında en yüksek oranlar 2001 itibariyle yüzde 26.3 ile “ilk kez iş arayan-diğer” olmakta, arkasından yüzde 16.9 ile işten çıkartıldığı için işini kaybedenler gelmektedir. Yine kırsal kesim kadınlarında da, benzer biçimde yüzde 2001’de yüzde 30.2 ile “ilk kez iş arayan-diğer” ve arkasından yüzde 22.2 ile geçici işin tamamlanması nedeni ile işini kaybedenler gelmektedir. Kırsal alan erkeklerinde en yüksek oran 2001 itibariyle yüzde 44 ile “geçici iş veya işin bitmesi” nedeniyledir. Daha sonra yüzde 11.2 ile işten çıkartılanlar gelmektedir. Kırsal alanda mevsimsel özelliklere bağlı olarak en yüksek işsiz kalma nedeni, hem erkeklerde, hem de kadınlarda geçici işin tamamlanmasına aittir. Ancak 1990 yılına 2001’de geçici işin sonuçlanması nedeniyle işsiz kalanların payında önemli bir artış vardır (Ek Tablo 15).

4. İş Arama Süreleri İle İlgili Eğilimler

İş arama sürelerine göre işsizlerin dağılımı yıllar itibariyle önemli farklılıklar göstermektedir (Ek Tablo 16). 1990’da işsizlerin yüzde 45.7’si, 1 yıl ve daha fazla süredir iş aramakta iken bu oran 1997 yılından bu yana azalan bir eğilim göstererek 2001’de yüzde 20.8’e düşmüştür. 1 yıl ve daha fazla süreli işsiz kalanlar içinde kadınların oranı erkeklere göre daha yüksektir. Bir başka ifadeyle kısa iş arama sürelerinde erkeklerin payı kadınlara göre daha yüksek seyretmektedir. Süreler uzadıkça kadınlarda oranlar artarken, erkeklerde oranlar düşmektedir. Bu durum, kadınların daha uzun süre iş aradıkları anlamına geldiği gibi, iş bulamadıkları için iş aramaktan vazgeçtikleri şeklinde de açıklanabilir.

İşsizlerin iş arama sürelerine göre dağılımında, 2001 yılı itibariyle en yüksek pay yüzde 32.9 ile 1-2 aydır iş arayanlara aittir. Bunu yüzde 30.1 ile 3-5 aydır iş arayanlar izlemektedir. 1 yıl ve daha fazla, 2 yıldan az süredir iş arayanların oranı yüzde 13.5 iken, 6-8 aydır iş arayanların payı yüzde 10.6’dır. 2 yıl ve daha fazla, 3

yıldan az süredir iş arayanların payı yüzde 4.6, 3 yıl ve daha fazla süredir iş arayanların oranı ise yüzde 2.7'dir.

1990-2001 dönemi incelendiğinde, 1996 yılına kadar uzun iş arama süresinin devam ettiği görülmektedir. Ancak 1997'den sonra kısa iş arama süresi öne çıkmaktadır. Hatta 1990 yılına göre 1999'da, 1 yıl ve daha fazla süredir iş arayanların oranında 11.4 puan gibi çok çarpıcı bir azalış vardır (1990'da yüzde 38.6'dan 1999'da yüzde 27.2'ye). Ardından gelen 2000 yılında 1999 yılına göre gerçekleşen azalış 6.9 gibi yine yüksek bir puandır. Nihayet, 2001 yılına gelindiğinde işsizlerin yüzde 79.2'si kısa süreli, yüzde 20.8'i ise uzun süreli işsiz konumundadır.

1990 yılına göre 2001'de 1-2 ay ile 3-5 aydır iş arayanlar hariç olmak üzere diğer tüm gruplarda önemli ölçüde azalma görülmektedir. 1 yıl ve daha fazla, 2 yıldan az süredir iş arayanlar oranı 1990 yılında yüzde 23.5'ten 10 puanlık bir düşüş ile yüzde 13.5'e gerilemiştir. 6-8 aydır iş arayanlar oranı 1990'da yüzde 16.1 iken 2001'de yüzde 10.6'ya gerilemiş, 9-11 aydır iş arayanlar oranı ise yüzde 8.8'den yüzde 3.4'e inmiştir. 3 yıl ve daha fazla süredir iş arayanların 1990'da yüzde 9.4 olan payı 2001'de yüzde 2.7'ye gerilerken, 2 yıl ve daha fazla, 3 yıldan az süredir iş arayanların oranı 1990'da yüzde 12.8'den 2001'de 4.6'ya inmiştir. Sonuç olarak söyleyebiliriz ki, son yıllar itibarıyla en yüksek oranda iş arama süresi sırasıyla 1-2 ay, 3-5 ay, 1-2 yıl ve 6-8 aya aittir.

OECD'ye göre "uzun dönemli işsizlik" olarak tanımlanan 1 yıl ve daha fazla süredir işsiz olanların oranı Türkiye'de 2000 yılı itibarıyla yüzde 20.3'tür. 6 ay ve üzeri iş arayanların oranı ise yüzde 37.9'dur (Ek Tablo 17). Bu durumda, Türkiye'de işsizlerin yüzde 79.7 gibi önemli bir bölümünün 1 yıldan daha kısa süredir iş arayanlardan oluştuğu görülmektedir. 6 aydan az süredir iş arayanların oranı ise yüzde 62.1'dir.

Yukarıda da açıklandığı gibi oysa 1990'da, 1 yıldan fazla süredir iş arayanların payı yüzde 47, 6 aydan fazla süredir iş arayanların payı ise yüzde 72.6 idi. 1990 yılına göre 2000 yılında 1 yıldan fazla süredir iş arayanların payındaki

azalma, 6 aydan fazla süredir iş arayanlara göre çok daha yüksektir. 2000'de 1 yıldan fazla süredir iş arayanlar oranı İtalya'da yüzde 60.8, Yunanistan'da yüzde 56.5, Belçika'da yüzde 56.3, İspanya'da yüzde 47.6, Portekiz'de yüzde 42.9'dur. Meksika'da yüzde 1.1, Kore'de yüzde 2.3 gibi son derece düşük olan uzun süreli işsizlik oranları dikkat çekicidir. Yine düşük sayılabilecek iki ülke Norveç (yüzde 5) ve ABD'dir (yüzde 6). Sonuç olarak, OECD ülkelerinde uzun dönem işsizlikte hedeflenen düzeye gelinebilmesi için alınması gereken uzun bir mesafe vardır, denilebilir.

5. Son Çalışılan Sektör ve Mesleksen Bileşim

1990-2001 döneminde, işsizlerin son çalıştıkları üç temel sektör itibariyle dağılımında, sanayi sektörünün en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Bu sektörün 1990 yılında yüzde 42.7 olan payının 2001'de yüzde 49.4'e ulaşması dikkat çekicidir. Hizmet sektörü yüzde yaklaşık 40'lar ile ikinci sırayı almaktadır. Bunu yaklaşık yüzde 10'lar ile tarım sektörü izlemektedir. Tarım sektörü açısından önemli bir nokta, bu sektörde çalışmış olup da işsiz kalanların payının 1990 yılına göre 2001'de yaklaşık yarı yarıya azalmasıdır (1990'da yüzde 17'den 2001'de yüzde 8.6'ya) (Tablo 57).

Tablo 57: İşsizlerin Son Çalışılan Sektöre Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tarım	17.0	15.1	16.5	16.0	12.2	22.7	11.2	9.5	8.4	10.3	12.1	8.6
Sanayi	42.7	46.2	45.7	47.2	48.3	40.2	43.4	46.8	48.8	47.8	44.9	49.4
Hizmetler	40.3	38.6	37.8	36.7	39.5	37.2	45.3	43.7	42.8	41.8	43.0	42.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İşsizlerin son çalıştıkları iktisadi faaliyet kollarına göre dağılımına inildiğinde, genel eğilime paralel olarak yoğunluk imalat sanayiine aittir. Bu sektörde çalışırken işsiz kalanların oranı 1990 yılında yüzde 23.5 iken 2001’de yüzde 28.5’e yükselmiştir. Daha sonra 1990’da yüzde 16.3’ten 2001’de yüzde 24.6’ya, “toptan ve perakende ticaret, lokanta ve otel hizmetleri” gelmektedir. “İnşaat ve bayındırlık” işlerinde çalışanlar da son yıllarda artarak yüzde 20’lerde olarak üçüncü sıradadır. Bu rakamlar Türkiye’de imalat sanayinde ve özellikle de hizmetler sektöründe istihdam olanakları yaratılmasının önceliğine dikkat çekmektedir (Tablo 58).

Tablo 58: İşsizlerin Son Çalışılan İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Elektrik,gaz ve su	0.1	0.3	0.2	0.3	0.5	0.5	0.0	0.5	0.5	0.3	0.2	0.1
Madencilik ve taşocaklığı	1.3	1.3	1.0	0.4	1.0	1.1	0.9	1.2	0.9	0.4	0.4	0.4
Mali kurumlar,sigorta, taşınmaz mal. ait işler ve kur.,yard. iş hizm.	2.9	3.4	3.3	3.2	3.2	3.3	4.1	3.6	2.8	3.4	4.0	4.7
Tarım,ormancılık,avcılık, ve balıkçılık	17.0	15.1	16.5	16.0	12.2	22.7	11.2	9.5	8.4	10.3	12.1	8.6
Toplum hizmetleri,sosyal ve kişisel hizmetler	14.0	12.1	11.3	11.4	14.7	12.1	15.0	13.4	13.4	12.3	8.6	8.2
Toptan ve perakende ticaret,lokanta ve oteller	16.3	16.2	16.0	17.0	16.2	16.6	20.0	21.0	20.9	20.7	24.9	24.6
Ulaştırma,haberleşme ve depolama	7.1	6.9	7.2	5.1	5.5	5.2	6.2	5.8	5.7	5.4	5.6	4.5
İmalat Sanayii	23.5	25.2	25.6	22.5	25.6	22.3	23.7	24.6	29.4	29.1	25.3	28.5
İnşaat ve bayındırlık işleri	17.8	19.5	18.9	24.0	21.2	16.3	18.9	20.6	18.0	18.0	19.0	20.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

İşsizlerin son çalıştıkları meslek grubuna göre 2000 ve 2001 dağılımlarında en yüksek oran erkeklerde yüzde 55’in üzerinde, kadınlarda yüzde 20’lerin üzerinde olarak "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ile ulaştırma makinalarını kullananlar”dadır. Bu meslek grubunu yine erkeklerde yüzde 14’ler ile hizmet

işlerinde çalışanlar ve yüzde 10'larda ticaret ve satış personeli izlemektedir. Kadınlarda son çalışılan meslek açısından ikinci en yüksek oran yine yüzde 20'ler ile idari personel ve benzeri işlerde çalışanlar olmaktadır (DİE, HHİA).

İşsizlerin aradıkları işin meslek grubuna göre profili de işsizlerin daha önce çalıştıkları meslek grubuna uygun işlerde çalışmayı istediklerini göstermektedir. 2000 ve 2001 yılları itibariyle işsizlerin aradıkları işin meslek grubuna göre dağılımında en yüksek pay, erkeklerde yüzde 40'larda "tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinalarını kullananlar"dadır. Daha sonra kadınlarda yüzde 40'a yakın oranda "idari personel ve benzeri çalışanlar" meslek grubu ve ardından erkek ve kadınlarda yüzde 14'ler ile "hizmet işlerinde çalışanlar" gelmektedir. Yine kadınlar da aynı oranda ilmi ve teknik, serbest meslek ve bunlarla ilgili meslekleri aramaktadırlar (DİE-HHİA).

İşsizlikle ilgili olarak incelenmesi gereken bir başka önemli konu, hanehalkı reislerinin işsizlik oranıdır. Çünkü hanehalkı reisi olmayanların işsizlik oranı, hanehalkı reisi olanların oranına göre oldukça yüksektir. 1990 yılında hanehalkı reislerinin işsizlik oranı yüzde 25.1'den 2001'de yüzde 35.2'ye çıkmıştır. Bu yükseliş, Türkiye'de işsizliğin bir başka boyutunu ortaya koymaktadır. Hanehalkı reisi olmayanların işsizlik oranı ise 1990'da yüzde 74.9'dan, 2001'de yüzde 64.9'a düşmüştür. Özellikle 2000 yılına göre 2001 yılında hanehalkı reisi olmayanların işsizlik oranında önemli ölçüde artış vardır. Cinsiyet ayrımı açısından karşılaştırıldığında, kadınlara göre erkeklerin hanehalkı reislerinin daha yüksek oranda işsiz kaldıkları görülmektedir. İşsiz hanehalkı reisi erkeklerin payı 1990'da 35.5'ten 2001'de yüzde 44.5'e, kadınların payı yüzde 3.3'ten yüzde 6.7'ye çıkmıştır. Kentsel-kırsal alanlar ayırımında gözlenen eğilimler de Türkiye geneli ile benzerdir. Ancak kırsal alanlardaki hanehalkı reisi erkek işsizlerin payında da yüksek bir artış vardır (1990'da yüzde 29.6'dan 2001'de yüzde 37.5'e). Hanehalkı reisi kadın işsizlerin oranındaki artış da dikkat çekicidir. 1990'da Türkiye geneli, kent ve kırsal alanlar için sırasıyla yüzde 3.3, yüzde 3.3 ve yüzde 3.2'den, 2001'de sırasıyla yüzde 6.7, yüzde 6.9 ve 4.8'e çıkmıştır (Ek Tablo 18).

B. Eksik İstihdam

1. Genel Eğilimler

Türkiye işgücü piyasasının açık işsizlik kadar dikkat çeken ve açık işsizlik kavramı ile birlikte değerlendirilmesi gereken önemli bir diğer sorunu, eksik istihdam sorunudur. İstihdam edilenlerin azımsanmayacak bir bölümü işsiz kalmaktansa mesleği dışında, tam zamanlı çalışmadığı ya da yeterli gelir elde edemediği işi kabul etmek durumunda kalmaktadır. Bu durum istihdamı artırıp, açık işsizliği aşağı çekmektedir. İstihdamda görüldüğü halde halen iş aramaya devam eden bu kişiler esas olarak açık işsizlerle birlikte atıl işgücünü oluşturmakta ve atıl işgücünün toplam işgücü içindeki oranı, ülkemiz koşullarında gerçekçi sayılabilecek işsizlik oranı olarak kabul edilmektedir.

Eksik istihdam kavramı ilgili herkesçe benimsenen ortak bir tanım yoktur. ILO tanımına göre eksik istihdam, “görülebilir eksik istihdam” ve “görülemeyen eksik istihdam” olmak üzere iki ana gruba ayrılmıştır. İstihdam edilen zamanda yetersizliğe işaret eden görülebilir eksik istihdam, referans döneminde işbaşında olsun ya da olmasın, ücretli ya da kendi hesabına çalışan bütün kişilerden, ekonomik faaliyetin doğasına göre belirlenen normal zamandan gönülsüz olarak daha az çalışan, iş arayan ya da böyle bir işte çalışmaya hazır olan kişileri kapsamaktadır. Bu grup, gelişmiş ülkelerde daha az rastlanır bir niteliktedir. Ülkemiz açısından, mevsimlik çalışanlar görülebilir eksik istihdamın tipik örneği olarak verilebilir. Görülemeyen eksik istihdam ise “örtülü eksik istihdam” ve “potansiyel eksik istihdam” olmak üzere iki alt gruba ayrılmıştır. Örtülü eksik istihdam, kişinin gelirin az olması ya da mesleki yeteneğin kullanılamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Potansiyel eksik istihdam ise, düşük verimlilik durumunu ifade etmektedir²⁵.

OECD’nin eksik istihdam tanımı kapsamına giren kesimler ise şunlar olmaktadır; halen işi olanlar, iş bulmaktan umudunu kesenler ve kendi istekleri

²⁵ DİE, *İşgücü Piyasası Analizleri 1997 (I)*, Ankara, DİE Yayın No: 2097, 1998, ss. 84-87.

dışında yarım zamanlı çalışanlar. İkinci grupta yer alanlar, ortada iş olmadığı sonucuna varıp iş aramaktan vazgeçen, ancak iş olsa çalışmaya hazır olan kişileri kapsamaktadır. Üçüncü grupta yer alanlar ise, normal olarak tam zamanlı çalışan, ancak ekonomik nedenlerden dolayı şu anda yarım zamanlı çalışma durumunda kalan kişilerle, tam zamanlı iş bulamadıkları için yarım zamanlı işe razı olanlardır. Dolayısıyla, OECD tanımı, halen bir işi olup da, gelirlerini yetersiz buldukları ya da kişisel mesleki becerileri ile yaptıkları işin gerektirdiği beceriler arasında uyumsuzluk gördükleri için başka iş arayanları kapsamamaktadır²⁶.

ILO'nun tanımını esas alan DİE, eksik istihdamı, "ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışanlar"dan oluşan görülebilir eksik istihdam ile, "gelir azlığı ve mesleki yeteneğin kullanılamamasından kaynaklanan" görülemeyen eksik istihdam olmak üzere iki ayrı şekilde ölçmektedir. Dolayısıyla, DİE'nin eksik istihdam tanımında "iş bulmaktan umudu kesenler" kategorisi yer almamaktadır. Eksik istihdamın işgücü içindeki oranı olan eksik istihdam oranının 1990-2201 dönemindeki gelişimi incelendiğinde, bu oranın 1990'dan 1995 yılına kadar sürekli arttığı, 1995'ten itibaren 1999 yılı hariç azaldığı görülmektedir (Tablo 59). İncelenen dönemde eksik istihdam oranının yıllık ortalaması yüzde 7.1'dir. 1990 yılında yüzde 6.5 olan eksik istihdam oranı 2001'de yüzde 6'dır. En yüksek eksik istihdam oranına yüzde 8.8 ile 1999 kriz yılında ulaşılmıştır. İkinci en yüksek oran yüzde 8.4 ile yine kriz yılı olan 1994'e aittir. Göze çarpan bir başka nokta, 1990'lı yıllarda, eksik istihdam oranlarının kabaca işsizlik oranları kadar oluşudur. Eksik istihdamın özellikle kriz yıllarında artış göstermesinin sebebi, işten çıkarılma ve uzun süre iş bulamama riskinin arttığı dönemlerde, işin niteliği ya da ücretin düşüklüğü dikkate alınmaksızın, kişilerin buldukları işe yönelmeleri ve ayrıca düzenli işi olanların işlerinin düzensiz hale gelişi ile açıklanabilir²⁷.

2001'de Türkiye genelinde yüzde 6 olan eksik istihdam oranı kentsel alanlarda yüzde 6.5, kentli erkeklerde yüzde 7.1 ve kentli kadınlarda yüzde 4.1'dir. Kırsal alanlarda ise yüzde 5.4, kırsal erkeklerde yüzde 7.6, kırsal kadınlarda yüzde

²⁶ İş-Kur, İstihdam Durum..., s. 45.

²⁷ TİSK, "İstihdamın Artırılması...", s. 22.

1.3'tür. Yine Türkiye geneli kadınlarda yüzde 2.4 olan eksik istihdam oranı, kentlerde yüzde 4.1'e çıkarken, kırsal alanlarda yüzde 1.3'e düşmektedir. Kırsal alan erkekleri açısından çarpıcı bir gelişme ise, bu kategoride son 12 yılın en düşük seviyesine 2001 yılında ulaşılmasıdır. Tüm bu koşullarda eksik istihdamın, kırsal alanlara göre kentlerde ve kadınlara göre de erkekler açısından çok daha ciddi bir sorun olduğu söylenebilir.

Tablo 59: Eksik İstihdam Oranlarının Cinsiyete ve Kentsel-Kırsal Alanlara Göre Dağılımı (1990-2001, %)

Yıllar	Türkiye	Erkek	Kadın	Kent	Erkek	Kadın	Kır	Erkek	Kadın
1990	6.5	8.5	1.9	7.2	7.9	4.5	5.9	9.3	1.0
1991	7.2	9.2	2.4	7.5	7.8	6.0	6.9	10.7	1.3
1992	8.2	10.1	3.6	7.6	8.2	4.9	8.6	12.2	3.1
1993	7.7	9.2	3.1	7.8	8.4	5.3	7.5	10.3	2.1
1994	8.4	10.1	4.2	8.7	9.0	7.5	8.2	11.5	2.8
1995	7.0	8.3	3.7	7.4	7.9	5.5	6.6	8.9	2.8
1996	6.7	8.0	3.3	6.3	6.8	4.1	7.0	9.5	3.0
1997	6.1	7.5	2.4	6.6	7.0	4.7	5.6	8.1	1.2
1998	6.1	7.6	2.3	6.6	7.2	4.2	5.6	8.2	1.2
1999	8.8	11.1	3.0	8.8	9.7	5.2	8.9	13.2	1.8
2000	6.9	8.3	2.9	7.4	8.0	5.0	6.3	8.8	1.5
2001	6.0	7.3	2.4	6.5	7.1	4.1	5.4	7.6	1.3

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

2. Eksik İstihdam Nedenleri İle İlgili Eğilimler

Eksik istihdamın nedenleri ile ilgili veriler, eksik istihdam sorunun boyutları açısından önemlidir. Eksik istihdam oranlarının 1990-2001 dönemindeki gelişimi, eksik istihdamda olma nedenlerine göre incelendiğinde, halen çalıştığı işten aldığı ücretin azlığı nedeniyle iş arayanların tüm dönem boyunca en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Bu grubun payındaki sürekli artışın da altı çizilmelidir (1990 yılında yüzde 69.9'dan 2001'de yüzde 78.8'e yükselmiştir). Bir başka ifadeyle, eksik istihdamın çok önemli bir bölümü gelir azlığı nedeniyle iş arayanlardadır. Konu, kentsel-kırsal alanlar ayırımında ele alındığında, hem kentsel alanlarda, hem de kırsal alanlarda ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışanların payındaki azalış dikkat çekicidir. Çarpıcı bir diğer sonuç, kırsal alanlarda gelir azlığı nedeniyle eksik istihdamda olanların payındaki 23 puanlık yüksek artıştır. (1990'da yüzde 63.4'ten, 2001'de yüzde 86.4'e). Bu durum, Türkiye'de, özellikle de kırsal alanlarda eksik

istihdam rakamlarına yansıyan gelir azlığı sorununun önemli bir başka göstergesidir (Tablo 60).

Görülebilir eksik istihdam olarak adlandırılan ve esas eksik istihdam sayabileceğimiz, "ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışanlar"ın payı 2001’de yüzde 18.8 ile ikinci sıradadır. Bu oran 1990’da yüzde 26.7 idi. Bu kategorideki eksik istihdamda 1990 yılına göre 2001’de 8 puana yakın bir azalış söz konusudur. "Esas mesleğinde çalışmadığı için iş arayanlar" ise 2001’de yüzde 2.4 ile en küçük grubu oluşturmaktadır. Bu grubun payında önemli artışlar olmayıp oranlar yüzde 1.7 ile yüzde 3.4 aralığında değişmektedir.

Tablo 60: Eksik İstihdamın Nedenlerine Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Türkiye												
Ekonomik Nedenlerle 40 Saatten Az Çalışan	26.7	20.3	16.8	15.8	19.4	20.1	18.9	17.8	12.1	14.1	18.9	18.8
Esas Mesleğinde Çalışmadığı İçin İş Arayan	3.4	2.8	2.1	1.6	1.7	2.9	2.8	3.8	2.7	2.4	2.5	2.4
Gelir Azlığı Nedeni ile İş Arayan	69.9	76.9	81.1	82.6	78.9	77.0	78.3	78.4	85.3	83.4	78.6	78.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kent												
Ekonomik Nedenlerle 40 Saatten Az Çalışan	34.7	16.8	16.1	8.1	11.5	16.2	22.4	8.8	5.6	7.1	10.2	7.4
Esas Mesleğinde Çalışmadığı İçin İş Arayan	3.0	3.5	2.7	2.0	1.9	2.6	3.0	3.4	2.5	3.8	2.4	2.5
Gelir Azlığı Nedeni ile İş Arayan	76.9	68.9	74.4	74.2	70.9	74.3	78.2	72.7	81.4	75.6	75.8	73.7
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Kır												
Ekonomik Ne. 40 Saatten Az Çal.	32.8	14.2	12.2	8.0	11.5	17.0	19.0	10.5	7.0	7.4	14.5	11.3
Esas Mesleğinde Çalışmadığı İçin İş Arayan	3.7	2.2	1.7	1.2	1.7	3.3	2.7	4.3	2.9	1.0	2.7	2.3
Gelir Azlığı Nedeni ile İş Arayan	63.4	83.6	86.1	90.8	86.8	79.7	78.3	85.2	90.1	91.6	82.7	86.4
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

3. İşteki Durum

Eksik istihdamın 1990-2001 dönemindeki gelişimi, işteki duruma göre incelendiğinde, 2001 yılında eksik istihdamda olanların yüzde 55.8’nin ücretli ve yevmiyelilerden oluştuğu gözlenmektedir (Tablo 61). Kendi hesabına çalışanların payı yüzde 27.4, ücretsiz aile işçilerinin payı yüzde 14.8’dir. İşveren grubunun payı

yalnızca yüzde 2'dir. Oysa 1990 yılında, kendi hesabına çalışanlar, yüzde 36.3 oranıyla en yüksek payı alırken, bunu yüzde 34.2 ile ücretli veya maaşlılar, yüzde 20.8 ile de yevmiyeliler izlemekte idi.

Yevmiyelilerin 1990'da yüzde 20.8 olan payı 1991, 1995 ve 1999 yılları dışında sürekli artarak 2001 yılında yüzde 30.3'e yükselmiştir. Buna karşılık, kendi hesabına çalışanlar ile ücretli veya maaşlıların payı giderek azalmıştır. Dikkati çeken bir başka gelişme, ücretsiz aile işçileri payının, 1990 yılına göre 2001'de yüzde 7'den yüzde 14.8'e çıkarak 2 kat artmasıdır. Bir başka ifadeyle, 1990 yılından bu yana eksik istihdam sorunundan birinci derecede etkilenen grup "ücretsiz aile işçileri" olmaktadır.

Eksik istihdamda olanların işteki durum profili erkek-kadın ayırımı yapıldığında, farklılıklar dikkat çekicidir. 1990'da kendi hesabına çalışanlardan sonra ikinci sırada gelen ücretli ve maaşlılar, kadınlarda yüzde 41.2 ile en yüksek payı almaktadır. Ancak 1990 sonrasında sürekli azalan bu pay 2001 yılında yüzde 32.4 olmuştur. Ücretli veya maaşlı kadınlar bu sorundan daha az etkilenir gözükmeyle birlikte, halen en önemli payı oluşturmaya devam etmektedirler. Bu paylara yevmiyeli grup da eklenmelidir.

İşteki duruma göre kentsel eksik istihdam gelişmeleri Türkiye geneli ile benzer eğilimler göstermektedir. Ancak kırsal alana gelince özellikle erkek-kadın ayırımında çarpıcı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Kırsal alanlarda 2001'de yüzde 32 ile kendi hesabına çalışanlar ve yüzde 31.1 ile ücretsiz aile işçileri eksik istihdam olgusunu en yüksek oranda yaşayan gruplardır (Ek Tablo 19). Kırsal alan erkekleri için de geçerli olan bu belirleme, kır kadınlarında değişmekte ve burada önceliği ücretsiz aile işçileri almaktadır. 1990-2001 dönemi itibariyle kırsal alandaki "ücretsiz aile işçisi" statüsünde kadınların payı 1990 yılında yüzde 34.1'den 2001'de yüzde 52.2'ye yükselmiştir. 2001 yılı itibariyle kırsal alanda eksik istihdamdaki kadınların yüzde 52.2 gibi yarıyı biraz aşkın bir bölümü ücretsiz aile işçisi statüsünde iken, kalan bölüm kendi hesabına, yevmiyeli ve ücretli statüsü arasında paylaşılmaktadır. Kır kadınları açısından işveren statüsünde eksik istihdam olgusuna

rastlanmamaktadır. Kır erkeklerinde ise bu statüdeki pay giderek artmaktadır. 1990 yılında toplamda yüzde 0.7, kırsal alan erkeklerinde yüzde 0.8 olan bu pay 2001 yılında sırasıyla yüzde 1.9 ve yüzde 2.1'e yükselmiştir.

Tablo 61: Eksik İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Kendi Hesabına Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	36.3	31.9	28.2	27.5	25.5	27.6	19.5	23.5	23.8	26.7	24.6	27.4
Ücretli veya Maaşlı	20.8	19.9	21.0	26.5	25.6	25.1	28.4	32.0	30.4	28.1	35.0	30.3
Ücretsiz Aile İşçisi	34.2	26.9	22.3	24.8	24.9	24.7	23.8	26.7	27.0	24.5	26.1	25.5
İşveren	7.0	18.7	26.5	19.8	21.7	21.0	26.9	16.2	17.2	19.0	12.6	14.8
İşveren	1.8	2.5	2.1	1.5	2.5	1.7	1.2	1.7	1.5	1.7	1.7	2.0
Toplam	100.2	99.9	100.1	100.1	100.1	100.1	99.9	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Erkek												
Kendi Hesabına Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	37.7	32.7	29.7	28.3	26.4	30.2	21.3	23.9	25.0	27.9	25.1	28.0
Ücretli veya Maaşlı	20.8	20.3	21.8	26.8	25.5	26.3	29.2	33.5	31.6	28.7	35.9	30.9
Ücretsiz Aile İşçisi	33.5	26.3	22.4	24.3	24.8	24.6	24.6	25.0	25.4	23.2	25.5	24.6
İşveren	6.3	18.0	23.8	19.0	20.7	17.0	23.6	16.0	16.4	18.5	11.8	14.2
İşveren	1.9	2.8	2.4	1.7	2.8	1.9	1.4	1.8	1.7	1.8	1.9	2.3
Toplam	100.2	100.0	100.1	100.1	100.2	100.0	100.1	100.1	100.1	100.0	100.1	100.0
Kadın												
Kendi Hesabına Yevmiyeli (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	21.9	25.0	18.1	20.8	19.9	13.0	8.8	20.3	12.9	16.5	20.8	22.1
Ücretli veya Maaşlı	21.1	16.9	15.7	23.9	26.2	17.9	23.5	19.6	20.1	23.0	27.4	25.5
Ücretsiz Aile İşçisi	41.2	32.4	21.8	28.9	25.4	25.1	19.1	41.3	41.7	36.5	31.0	32.4
İşveren	14.9	25.0	44.4	26.4	27.7	44.4	47.5	18.2	24.5	24.5	19.6	20.0
İşveren	0.9	0.0	0.5	0.0	0.4	0.4	0.0	0.7	0.0	0.0	0.6	0.0
Toplam	100.0	99.3	100.5	100.0	99.6	100.9	99.0	100.0	99.3	100.5	99.4	100.0

Kaynak: DiE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

4. Yaş Bileşimi ve Eğitim Durumu

Eksik istihdamda olanların 1990-2001 dönemindeki yaş bileşimi, Türkiye genelinde özellikle genç erkekler arasında eksik istihdam oranının yüksek olduğunu, ancak ileri yaş gruplarına doğru bu oranın azaldığını göstermektedir. 35 yaşın altındaki tüm yaş gruplarında eksik istihdam oranı sürekli yüksektir. 2001 yılı itibariyle yaşa göre eksik istihdam dağılımında en yüksek pay yüzde 7.8 ile 15-19 yaş arasına aittir. Bu oran erkeklerde yüzde 10.2 ile en yüksek seviyesine çıkarken kadınlarda yüzde 2.8'e düşmektedir. 1990 yılı için bu oranlar sırasıyla 15-19 için

toplamda yüzde 6, erkeklerde yüzde 8.4 ve kadınlarda yüzde 2.2 idi (Tablo 62). Bu durum, genç nüfusun önemli bir bölümünün istihdam olanakları artırılmadığı için, iş taleplerinin eksik istihdam yoluyla karşılandığını göstermektedir.

Tablo 62: Eksik İstihdamın Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
15-19	6.0	8.2	10.3	9.1	9.7	7.7	9.2	7.9	8.6	10.5	7.9	7.8
20-24	7.5	8.5	10.6	10.0	10.4	9.1	9.0	7.6	8	11.7	8.7	7.0
25-29	9.2	9.8	10.8	10.0	11.5	9.0	9.0	7.9	8.1	11.8	9.0	7.7
30-34	8.3	7.8	9.0	8.3	10.2	7.2	7.0	7.5	6.9	10.7	7.9	6.6
35-39	6.9	6.4	7.0	7.1	8.1	7.2	6.6	6.4	5.6	8.6	7.1	6.2
40-44	5.6	5.9	6.5	5.3	7.4	5.2	5.0	4.8	4.9	6.8	5.7	5.3
45-49	5.6	5.8	5.7	4.9	5.1	5.4	3.5	4.1	4.8	6.6	5.2	4.4
50-54	4.1	4.7	4.8	5	3.8	4.8	3.7	2.8	3.6	5.2	4.2	4.1
55-59	3.5	3.6	4.1	4.9	4.5	4.9	3.6	1.7	2.2	4.4	3.0	3.1
60-64	2.1	3.4	3.3	4.9	3.1	3	2.5	1.8	1.6	1.7	2.3	2.6
65+	1.9	3.3	2.9	2.6	2	3.6	1.3	1.5	1	1.1	1.8	1.3
Toplam	6.5	7.2	8.2	7.7	8.4	7.0	6.7	6.1	6.1	8.8	6.9	6.0
Erkek												
15-19	8.4	11.5	13.1	11.7	12.2	9.5	11.8	9.9	10.8	13.6	9.8	10.2
20-24	10.4	11.8	14.2	13	13.3	11.5	11.6	10	10.7	15.9	11.4	9.1
25-29	11.9	12.1	12.6	11.5	13.6	10.7	10.9	9.3	10	14.3	10.8	9.2
30-34	10.4	9.6	10.7	9.9	11.7	8.5	8.0	8.9	8.3	13.1	9.2	7.7
35-39	8.8	7.6	8.8	8.3	9.2	8.2	7.8	7.8	6.7	10.7	8.3	7.2
40-44	7.2	7.5	7.7	6.3	8.6	6.1	5.7	5.7	5.8	8.6	6.5	6.2
45-49	7.2	7.5	7.3	5.8	6.2	6.3	4.2	5.3	5.7	8.1	6.4	5.2
50-54	5.8	6.0	6.1	6.3	4.5	5.5	4.3	3.7	4.8	6.6	5.4	5.1
55-59	4.9	4.8	5.1	6.0	6.0	5.4	4.7	2.2	2.8	5.8	4.0	4.2
60-64	2.7	4.5	3.8	5.9	3.7	3.6	2.6	2.2	2.3	2.5	2.9	3.0
65+	2.5	3.8	3.7	3.3	2.5	5	1.4	1.9	1.5	1.6	2.3	1.8
Toplam	8.5	9.2	10.1	9.2	10.1	8.3	8.0	7.5	7.6	11.1	8.3	7.3
Kadın												
15-19	2.2	2.7	5.2	3.9	5.3	4.6	4.7	4.1	4.6	5.0	4.1	2.8
20-24	2.7	2.6	4.3	3.9	5.1	4.6	4.1	3.1	3.1	4.4	3.5	2.9
25-29	2.1	3.1	5.4	4.7	5.1	3.8	3.4	3.3	2.1	4.2	3.7	2.9
30-34	2.8	2.6	3.8	2.6	5.5	3.1	4.0	2.7	2	3.2	3.4	3.0
35-39	1.7	3.0	1.9	3.1	4.7	4.3	2.9	1.9	2.1	2.3	3.1	3.0
40-44	1.2	1.6	3.1	1.8	3.9	2.7	2.9	1.9	1.8	1.7	2.7	2.4
45-49	1.2	1.7	1.7	2.1	2.1	2.7	1.4	0.5	1.7	1.7	1.3	1.7
50-54	0.5	1.9	1.5	1.2	2.1	2.8	2.3	0.6	0.6	1.5	0.9	1.2
55-59	0.6	1.2	1.7	1.5	1.1	3.7	1.4	0.7	0.7	1.4	0.8	0.4
60-64	0.5	0.6	1.8	1.5	1.7	1.6	2.3	1	0	0.4	0.6	1.8
65+	0.0	1.6	0.7	0.0	0.7	0.0	1.0	0.5	0	0.3	0.5	0.4
Toplam	1.9	2.4	3.6	3.1	4.2	3.7	3.3	2.4	2.3	3.0	2.9	2.4

Kaynak: DiE-HHIA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

Eksik istihdam, daha çok gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde vasıfsız, yüksek eğitim seviyesine sahip olmayan kişilerle ilgili bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum Türkiye için de geçerlidir. Eksik istihdam eğitim duruma göre ele alındığında, en büyük paya eğitimsiz ve düşük eğitim seviyelerinde, özellikle erkeklerin sahip olduğu görülmektedir. 2001'de, okuryazar olmayanlar ile

okuryazar olup bir okul bitirmeyenlerin payı yüzde 4.4 ve yüzde 7.0'dır. Erkeklerde bu oran sırasıyla yüzde 9.6 ve yüzde 9.3'e çıkarken, kadınlarda yüzde 1.5 ve 1.7'ye inmektedir (Tablo 63). Eğitim seviyesi yükseldikçe eksik istihdam oranları da azalmaktadır. Orta dengi meslek okulu mezunlarında eksik istihdam oranının görece yüksek oluşu, orta dengi meslek eğitiminin, mezunlarına meslek kazandırmayışı ile açıklanabilir. 2001 yılı 1990'a göre karşılaştırıldığında, okuryazar olmayan ve okuryazar olup bir okul bitirmeyen eksik istihdam oranlarında bir ilerlemenin kaydedilememiş olması dikkat çekicidir.

Tablo 63: Eksik İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1990-2001, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toplam												
Okuryazar Olmayanlar	4.6	4.3	5.8	5.4	5.1	4.7	4.7	4.0	5.6	3.9	4.4	4.4
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	6.3	7.6	7.2	7.5	8.4	6.5	6.4	6.8	5.6	7.2	7.4	7.0
İlkokul	7.3	8.3	9.6	9.0	9.7	7.8	7.7	6.7	6.7	10.8	8.4	7.3
Ortaokul	7.0	8.1	8.4	8.3	9.7	8.0	7.4	7.3	7.7	9.9	7.6	6.8
Orta Dengi Meslek	6.9	4.7	6.3	5.3	6.7	7.4	13.6	3.6	9.8	5.5	11.8	5.4
Lise	5.8	5.3	6.5	5.6	7.8	6.4	5.6	5.3	5.7	7.0	5.0	4.6
Lise Dengi Meslek	6.0	8.1	6.7	5.9	6.1	6.6	6.7	6.9	5.7	7.7	5.3	4.8
Yüksekokul veya Fakülte	3.9	3.5	3.5	2.5	4.0	3.7	2.6	2.9	2.1	3.2	2.3	1.9
İlköğretim										10.5	11.3	3.2
Toplam	6.5	7.2	8.2	7.7	8.4	7.0	6.7	6.1	6.1	8.8	6.9	6.0
Erkek												
Okuryazar Olmayanlar	10.1	9.6	11.8	10.5	9.5	8.6	10.0	7.7	12.6	9.2	8.8	9.6
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	8.7	9.9	9.3	9.8	9.9	7.9	8.1	8.3	7.2	9.3	9.1	9.3
İlkokul	9.2	10.1	11.3	10.5	11.3	9.2	8.9	8.3	8.2	13.5	10.0	8.7
Ortaokul	7.5	8.7	8.9	8.7	10.4	8.2	7.9	7.8	8.2	10.7	8.0	7.2
Orta Dengi Meslek	8.6	5.5	7.4	6.3	5.4	7.3	14.3	2.2	11.4	6.2	11.7	6.3
Lise	6.5	6.0	7.1	6.5	8.6	6.8	6.2	5.6	6.3	7.8	5.5	5.0
Lise Dengi Meslek	7.4	9.6	7.2	6.4	6.8	7.8	7.4	7.1	6.1	8.6	5.8	5.2
Yüksekokul veya Fakülte	4.0	3.9	4.4	2.6	4.4	4.0	2.6	2.9	2.3	3.6	2.5	2.0
İlköğretim										12.0	12.3	4.3
Toplam	8.5	9.2	10.1	9.2	10.1	8.3	8.0	7.5	7.6	11.1	8.3	7.3
Kadın												
Okuryazar Olmayanlar	1.3	1.2	2.3	1.7	2.5	2.5	1.7	1.5	1.4	1.1	1.7	1.5
Okuryazar Olup Bir Okul Bitirmedi	0.9	3.0	3.2	2.5	5.4	3.7	2.4	3.1	1.6	2.8	3.6	1.7
İlkokul	1.7	2.8	4.3	3.7	4.8	3.8	4.0	1.8	2.1	3.2	3.2	2.8
Ortaokul	4.3	4.4	5.2	5.9	5.0	5.6	3.5	3.8	4.2	4.8	5.2	3.2
Orta Dengi Meslek	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	12.5	0.0
Lise	3.9	3.5	4.3	3.3	5.2	5.2	3.9	4.5	3.7	4.8	3.5	3.2
Lise Dengi Meslek	1.8	2.9	5.5	5.1	3.1	2.3	4.1	6.0	4.6	4.6	3.7	3.1
Yüksekokul veya Fakülte	3.8	2.6	1.7	2.3	3.4	3.1	2.4	2.8	1.6	2.4	2.0	1.8
İlköğretim										4.5	6.3	4.0
Toplam	1.9	2.4	3.6	3.1	4.2	3.7	3.3	2.4	2.3	3.0	2.9	2.4

Kaynak: DİE-HHİA veri tabanından yararlanılarak basit yıllık ortalamalar biçiminde tarafımızdan hesaplanmıştır.

V. İŞGÜCÜ MALİYETİ, VERİMLİLİK VE İSTİHDAM ARASINDAKİ İLİŞKİ

Türkiye’de istihdamı etkileyen faktörler arasında, işgücü maliyeti ve verimlilik üzerinde önemle durmak ve incelemek gerekmektedir. DİE-HHİA’lerinde ücret sorusu olmadığından, imalat sanayii haricinde Türkiye için kesintisiz zaman serileri mevcut değildir. Son yıllarda yapılan istihdam ve kazanç anketlerinde maden, enerji ve imalat sektörleri bulunmaktadır. Madencilğin istihdam payı giderek küçülmektedir. Sendikalı enerji kesimi ücretleri ise sendikalı büyük özel sektör ücretleri ile paralellik göstermektedir. Su son kesimdeki ücretleri TİSK yayınlamaktadır. DİE imalat sanayi anketi ücretleri ile TİSK verileri 1996-2000 dönemi için birlikte değerlendirildiğinde, 1997 yılında imalat sanayiinde reel ücretlerin arttığı görülmektedir. 1998’teki düşüşten sonra, yüzde 20’lik bir düşüş daha kaydedilmiş ve 18 ay boyunca bu reel seviye korunmuştur. DİE imalat sanayii anketleri, kayıtlı kesimde 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsamaktadır. Ancak kayıt dışı işyerlerindeki istihdam toplam istihdamın önemli bir bölümünü oluşturmakta olup, genellikle bu işyerlerinde ödenen ücret, net asgari ücret düzeyindedir. Özel kesimde imalat sanayinde faaliyet gösteren büyük işletmelerde sendikalı işçilerin ücretleri asgari ücretin hayli üzerindedir. Örneğin 2000 yılında bu kesimdeki net aylık ücret 831 dolar seviyesindedir²⁸.

İSO tarafından yayınlanan Türkiye’nin en büyük 500 Sanayi Kuruluşu verileri, ekonominin ana sektörü olan sanayi sektöründeki işgücü maliyeti, verimlilik ve istihdam ilişkilerinin değerlendirilmesi açısından ı ışık tutucudur. İSO 500’ün 2003 yılında yarattığı brüt katma değer, Türkiye sanayi sektörü toplam katma değerinin yüzde 52.6’sı (2001’de yüzde 41.7) imalat sanayi faaliyeti sonucu yaratılan katma değerinin yüzde 61.1’i (2001’de yüzde 53.1) oranındadır. Yine İSO 500’ün yarattığı istihdam, Türkiye sanayi sektöründeki istihdamın yüzde 13.5’ini (2001’de yüzde 10.9) oluşturmaktadır. İSO 500 Sanayi Kuruluşuna ilişkin 1990-2001 dönemi işgücü, sermaye ve brüt katma değer/işgücü, bir başka ifade ile, işgücü brüt katma değer

²⁸ İş-Kur, Ulusal Gözlemevi..., s. 38.

verimliliğine ait indeks sayıları incelendiğinde, son 12 yıllık dönemde istihdamda yüzde 17.8 oranında küçülme görülmektedir (Tablo 64). Özel büyük kuruluşlardaki istihdamda yüzde 6.4 oranında artış yaşanırken, kamu kuruluşlarındaki düşüş yüzde 44.1 düzeyindedir. Kamu sektörü istihdamındaki bu yüksek düzeydeki düşüşte bazı kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, bazılarının ise 500 kuruluş dışında kalması etkili olmuştur.

Tablo 64: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda İşgücü, Sermaye ve İşgücü Verimliliğindeki* Reel Değişimler (1990=100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Özel Sektör												
İşgücü	100.0	94.5	89.5	93.2	89.5	96.1	103.9	112.5	115.2	109.5	112.0	106.4
Sermaye	100.0	104.2	104.5	107.1	116.7	140.0	167.6	183.7	188.7	194.3	194.2	174.5
İşgücü Verimliliği	100.0	120.5	134.3	154.3	128.9	154.0	161.9	177.0	168.6	158.0	172.1	163.8
Kamu Sektörü												
İşgücü**	100.0	99.0	95.6	85.7	80.8	70.7	64.7	66.1	65.5	60.2	60.3	55.9
Sermaye	100.0	70.1	71.3	71.1	67.7	73.4	78.4	80.0	92.7	75.8	75.4	52.6
İşgücü Verimliliği	100.0	102.6	117.9	132.2	144.0	181.9	271.9	299.2	255.4	280.1	272.9	104.1
500 Büyük Firma												
İşgücü**	100.0	96.8	92.6	89.1	84.8	84.8	84.3	90.3	91.5	85.9	87.2	82.2
Sermaye	100.0	83.7	85.0	84.9	86.7	99.5	114.5	123.1	132.2	126.7	126.4	103.9
İşgücü Verimliliği	100.0	111.5	125.7	147.1	136.6	168.6	204.8	223.6	203.1	207.5	214.7	196.6

Kaynak: İSO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu verilerinden tarafımızdan hesaplanmıştır.

* Brüt Katma Değer

** 1995 yılında kamu kesimindeki TEK Kurumu, TEDAŞ ve TEAŞ olarak ikiye ayrılmış, TEDAŞ üretim faaliyeti yapmadığı için kapsam dışı bırakılmıştır. Bu nedenle işgücü sayısında geriye doğru düzeltme yapılmıştır.

500 Büyük Kuruluşta 1990-1994 yıllarında sürekli azalan sermaye, 1995 yılından itibaren yükselme eğilimine geçmiş ve yüzde 32.2 oranındaki reel artış ile 1998 yılında tepe noktasına ulaşmıştır. Ancak 1999 yılından itibaren hızlı bir azalma eğilimi gözlenmiştir. 1990 yılına göre 2001 yılında, 500 Büyük Kuruluşun sermayesindeki reel artış oranı yalnızca yüzde 3.9'dur. Konu kamu-özel sektör ayırımında ele alındığında, kamu kesimindeki kaybın yüzde 47.4 gibi çarpıcı bir yükseklikte olduğu görülmektedir. Özel sektör kuruluşlarının sermayesindeki artış ise, 74.5'tir.

Brüt katma değer verimliliği olarak işgücü verimliliğine gelince, 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda işgücü verimliliğindeki reel artış yüzde 96.6 ile 1990 yılının iki katına yaklaşık olurken, özel kuruluşlardaki artış yüzde 63.8 oranındadır. 12 yılda

kamu kuruluşları için tespit edilen işgücü verimliliği reel artış oranı ise yalnızca yüzde 4.1'dir. Dikkati çeken bir diğer nokta, brüt katma değerde 12 yıllık dönemde indeks sayılarına göre, kamu kuruluşlarındaki sayının, özel kuruluşların önünde gitmesidir. Bunun nedeni, brüt katma değer içindeki dolaylı vergilerin kamuda, özel kuruluşlara göre daha yüksek oluşu ile açıklanabilir. Örneğin 2001 yılında kamu kuruluşlarında net dolaylı vergilerin brüt katma değer içindeki payı yüzde 85.4, özel kuruluşlarda ise yüzde 36.4'tür. Ancak kamu kuruluşlarının reel işgücü verimliliği indeksinin 1997'de 299.2'ye çıktığı göz ardı edilmemelidir.

500 Büyük Sanayi Kuruluşunda ödenen ücret ve maaşların, toplam satış hasılatı içindeki payları işgücü maliyetinin gelişimini bir başka açıdan göstermektedir. 1990'da toplamda yüzde 12.3 olan bu pay, 1991'de yüzde 16'ya yükselmiş, daha sonra sürekli düşüş göstererek 1996'da yüzde 7.6'ya gerilemiştir (Tablo 65). 1997 yılından itibaren yeniden artış eğilimine geçerek 2000'de yüzde 11.5 olmuş, 2001'de ise 9.2 düzeyine inmiştir. Ücret ve maaşların satış hasılatı içindeki payları kamu ve özel sektör açısından oldukça farklı bir gelişim göstermiştir. Kamu kuruluşlarında 1990 yılına göre 2001'de yüzde 15'den yüzde 14.7'ye, özel sektörde yüzde 10.2'den yüzde 7.4'e düşmüştür. Kamu kuruluşlarında, 1990 yılındaki yüzde 15 düzeyinden hızla artarak 1994'e kadar yüzde 20'leri geçen oranlarda yüksek seyreden ücret ve maaşların satış hasılatı içindeki payı, 1996 yılında yüzde 8.4 ile en düşük seviyesine inmiştir. Ancak 1997 yılından itibaren yeniden yükselme trendine girerek 2000'de yüzde 18.8 seviyesine ulaşmış, 2001'de yeniden 14.7'ye inmiştir. Özel sektörde bu pay serisi ise daha düşük ve 2001 yılına değin 1994-1997 arası hariç olmak üzere yüzde 10'larda sabitleşmiştir. 2001 yılında ise yüzde 7.4'e gerilemiştir.

Bu rakamlar, 12 yıllık dönem boyunca yıllar itibariyle farklı eğilimlerde olsa da 500 Büyük Sanayi Kuruluşu içinde kamu kuruluşlarında ödenen ücret ve maaşların toplam satış hasılatı içindeki ağırlığına dikkat çekmektedir.

Tablo 65: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Ödenen Ücret ve Maaşların Toplam Satış Hasılatı İçindeki Payı (1990-2001, %)

Yıllar	Toplam	Kamu	Özel
1990	12.3	15.0	10.2
1991	16.0	21.1	12.2
1992	14.8	21.0	10.6
1993	13.9	20.7	9.8
1994	10.4	14.7	7.4
1995	8.5	11.2	7.2
1996	7.6	8.4	7.2
1997	8.1	9.6	7.3
1998	9.6	11.0	9.0
1999	11.7	16.8	9.9
2000	11.5	18.8	9.1
2001	9.2	14.7	7.4

Kaynak: İSO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu verilerinden tarafımızdan hesaplanmıştır.

İSO 500'ün katma değer dağılımları sektörel düzeyde incelendiğinde, sektörler arasında önemli bir değişimin olmadığı görülmektedir. Bu durum, Türk sanayinin temel sorunlarından birisidir. Yeni yatırımlar için kaynak bulamayan sanayi sektörü yeni üretim kapasitesi yaratamamaktadır. 1982 yılına göre 2001'de “gıda, içki ve tütün” ve bir ölçüde de “dokuma, giyim, deri ve ayakkabı” sektörlerinin ağırlığının arttığı görülmektedir. 1982 yılında “gıda, içki ve tütün” sektörü 500 Büyük Sanayi Kuruluşunun yarattığı katma değerın yüzde 14'üne ve istihdamın yüzde 19.7'sine sahipken, 2001 yılı için bu rakamlar sırasıyla yüzde 22.5 ve yüzde 24.7'dir (Tablo 66). 1982 yılında “dokuma, giyim, deri ve ayakkabı” sektörü 500 Büyük Sanayi Kuruluşu brüt katma değerinin yüzde 15.7'sini ve istihdamın yüzde 26.3'ünü oluştururken, 2001'de bu oranlar katma değer için yüzde 10.1'e düşerken istihdamda yüzde 27.7'e çıkmıştır. Nispi hasıla oranının ortaya koyduğu gibi, katma değer dağılımında “kimya-petrol ürünleri” kesiminin ağırlığı artarken, dayanıklı tüketim ve yatırım malları sektörlerinin katma değerden aldıkları paylar ise küçülme göstermektedir.

Türkiye imalat sanayinin gelişme dinamiğini de özetleyen bu tablo şu noktaya dikkat çekmektedir; imalat sanayinde bir çok sektör halen emek ve kaynak yoğun nitelikleriyle öne çıkmaktadır. 2001 yılında imalat sanayi istihdamının yarısı

sadece Türkiye'nin geleneksel iki sektöründe sağlanmıştır (dokuma, giyim, deri ve ayakkabı yüzde 27.7, gıda, içki ve tütün yüzde 24.7).

Tablo 66: 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda İmalat Sanayii Kesiminde, İstihdam ve Katma Değer Dağılımı, Alt Sektörlerde Kişi Başına Düşen Katma Değerin, Toplam Kişi Başına Düşen Katma Değere Oranı (Nispi Hasıla) (1982, 1990, 2000, %)

	İstihdam Dağılımı	1982 Brüt Katma Değer Dağılımı	Nispi Hasıla Oranı	İstihdam Dağılımı	1990 Brüt Katma Değer Dağılımı	Nispi Hasıla Oranı	İstihdam Dağılımı	2001 Brüt Katma Değer Dağılımı	Nispi Hasıla Oranı
1- Gıda, İçki ve Tütün	19.7	14.0	70.9	26.7	17.6	65.8	24.7	22.5	90.8
2- Dokuma, Giyim, Deri ve Ayakkabı	26.3	15.7	59.8	22.6	13.8	61.2	27.7	10.1	33.8
3- Orman Ürünleri ve Mobilya	0.5	0.6	1.1	0.5	0.4	78.0	1.6	0.7	45.6
4- Kağıt, Kağıt Ürünleri ve Basım Sanayii	3.8	2.7	72.9	2.7	22.0	82.4	2.9	-0.4	50.9
5- Kimya, Petrol Ürünleri, Lastik ve Plastik Sanayii	11.7	26.0	221.9	11.6	28.0	240.8	11.6	47.7	322.8
6- Taş ve Toprağa Dayalı Sanayii Ürünleri	6.8	7.7	113.0	6.3	9.4	149.2	4.6	4.5	99.6
7- Metal Ana Sanayii	14.1	14.6	103.7	10.0	7.5	75.1	8.4	3.9	77.1
8- Metal Eşya, Makine ve İlmi ve Mesleki Aletler Sanayii	12.7	12.0	94.4	12.4	12.7	102.3	10.0	7.3	89.8
9- Otomotiv Endüstrisi	4.2	6.3	151.1	7.2	8.4	116.9	8.3	3.7	94.0
10- Diğer İmalat Sanayii	0.3	0.5	165.5	0.1	0.1	87.5	0.2	0.1	24.8
Toplam	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0	

Kaynak: İSO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, 1993, 2001.

Nispi Hasıla Oranı; alt sektörde kişi başına yaratılan katma değer, toplamda kişi başına bulunan katma değere oranıdır. Bu oran aynı zamanda sektörlerin kendi aralarındaki verimlilik oranlarını da göstermektedir.

Türkiye'de istihdam sorununun önemli bir başka yönü, işgücü maliyeti artışlarının, verimlilik artışından yüksek olmasıdır. ILO'nun 2000-2001 yılı KILM (Key Indicators of The Labour Market) istatistiklerine göre, 1980-1999 yıllarını kapsayan dönemde yıllık ortalama birim işgücü maliyeti ve 1980-2000 dönemi için çalışan başına katma değer artış oranı olarak verimlilik artışı, Avrupa ülkeleri için istikrarlı bir eğilim ortaya koyarken, Avrupa dışı bazı ülkelerde ve Latin Amerika ülkelerinde maliyet artışları, verimlilik artışlarının önündedir. 1980-1999 dönemi Türkiye'de verimlilik artışı karşısında, birim işgücü maliyeti artışı görece yüksek gözükmemektedir. En yüksek birim işgücü maliyeti artış oranı Brezilya (yüzde 5.0) ve Japonya'dan (yüzde 4.8) sonra, yüzde 4.0 ile Türkiye'dedir (Tablo 67).

Verimlilik artış oranı (çalışan kişi başına) aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Avrupa ülkelerinde ağırlıklandırılmış olarak yüzde 1.7, Avrupa dışı ülkeler ortalaması yüzde 1.4'tür (bu oran Türkiye için 2.7). Filipinler dışında, Asya ve Pasifik ülkelerinde yüzde 5'leri geçen biçimde verimlilik artış oranı oldukça yüksek olup, ağırlıklandırılmış ortalama yüzde 3.9'dur. Ülke bazında ele alındığında Arjantin'de yüzde 0.3 olan verimlilik artış oranı, Brezilya'da -0.2'ye gerilerken, Meksika'da ise yüzde 0.0 düzeyinde sabitlenmiştir. İncelenen dönemde, verimlilik artışının (çalışan başına) en yüksek olduğu ülke yüzde 5.6 ile Güney Kore olup, ardından yüzde 5.5 ile Sri Lanka, yüzde 5.1 ile Tayvan ve yüzde 5.0 ile Çin gelmektedir.

Verimlilik (çalışılan saat başına) 1980-1999 dönemi için ele alındığında Avrupa ülkeleri ağırlıklandırılmış ortalaması yüzde 1.8, Avrupa dışı ülkeler ortalaması yüzde 1.7 ve Latin Amerika ülkelerinde ise yüzde 0.1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu dönem içinde çalışılan saat başına katma değer artış oranı en yüksek ülke grubunu Asya ve Pasifik ülkeleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Tayvan yüzde 5.7 ile en yüksek artışa sahip ülke olup, Kore yüzde 5.5 oranındaki artış hızı ile ikinci sırayı izlemektedir. Avrupa ülkeleri ve geçiş ekonomileri kapsamında Polonya'da yüzde 3.8 olan çalışılan saat başına katma değer artış oranı, İrlanda ve Türkiye'de 1980-1999 yıllarına ait olmak üzere yüzde 3.7'dir.

Avrupa ülkelerinde maliyet artışları ağırlıklandırılmış ortalama olarak 1.6 ile 1.7-1.8 olan verimlilik artışlarından biraz daha düşük kalırken, Avrupa dışı ülkelerde ortalama yüzde 3.3 maliyet artışı, yüzde 1.4-1.7 olan verimlilik artışından oldukça yüksektir. Latin Amerika ülkelerinde ise ortalama yüzde 2.3 olan işgücü maliyet artışı -0.1 olan verimlilik artışından oldukça yüksektir.

Birim işgücü maliyetinin durumu, istihdamın gelişimini belirleyen en önemli etkenlerden biridir. AB üye ülkelerinde 1999-2001 yıllarını kapsayan dönemde reel işgücü maliyeti artışları, birkaç ülke dışında tüm ülkelerde gerilemiştir.

Tablo 67: İşgücü Verimliliği, Birim İşgücü Maliyetinde Artış Oranları (1980-2000, %)

	Çalışan Başına Katma Değer Artış Oranı (1980-2000)	Çalışılan Saat Başına Katma Değer Artış Oranı (1980-1999)	Birim İşgücü Maliyeti Artış oranı (1980-1999)
Başlıca AB Ülkeleri (ve Geçiş Ekonomileri)			
Almanya Fed..	1.8 ³	2.5	1.9 ³
Almanya	2.1 ⁵	2.5 ⁵	0.5 ⁶
Avusturya	1.2	1.9	2.6
Belçika	1.7	2.1	1.3
Çek Cumhuriyeti	0.3 ⁵	0.1 ⁵	..
Danimarka	1.9	2.1	2.0
Finlandiya	2.6	3.0	1.6
Fransa	1.6	2.1	1.8 ³
Hollanda	0.3	1.2	1.0
İngiltere	1.7	2.1	2.9
İrlanda	3.7	3.7	0.7
İspanya	1.6	2.0	1.5
İsveç	1.9	1.4	1.1
İsviçre	0.4	1.2 ²	1.2 ⁶
İtalya	1.6	1.9	2.3
Macaristan	1.8	2.1 ⁴	..
Norveç	2.0	2.4	1.6
Polonya	2.6	3.8 ⁴	..
Portekiz	1.5	1.9	3.7 ²
Türkiye	2.7	3.7²	4.0⁷
Yunanistan	1.0	1.4	2.8
Ağırlıklandırılmış Ortalama	1.7 ⁸	1.8 ⁹	1.6 ⁹
Avrupa Dışı Ülkeler			
Amerika	1.4	1.2	3.3
Avusturalya	1.7	1.6	0.8 ²
Japonya	1.8	2.3	4.8 ²
Kanada	1.2	1.3	1.9
Yeni Zelanda	0.5	0.7 ⁵	1.5 ²
Ağırlıklandırılmış Ortalama	1.4	1.7 ¹²	3.3
Asya ve Pasifik			
Çin	5.0 ³	..	..
Endonezya	1.6 ¹	..	..
Filipinler	-0.9 ¹	..	..
Hindistan	3.4 ¹	..	..
Hong Kong	3.1 ¹	3.3	0.6 ²
Kore	5.6	5.5 ²	..
Malezya	3.0 ¹	..	..
Pakistan	3.3 ¹	..	..
Singapur	4.3 ¹	4.4 ²	..
Sri Lanka	5.5 ³	..	..
Tayland	4.1 ¹	..	..
Tayvan	5.1 ¹	5.7	..
Ağırlıklandırılmış Ortalama	3.9 ¹	..	..
Latin Amerika			
Arjantin	0.3 ¹	0.8 ²	..
Brezilya	-0.2 ¹	0.2 ²	5.0 ^{2/11}
Şili	2.0 ¹	1.8 ²	0.6 ^{4/11}
Kolombiya	0.9 ¹	1.4 ²	1.6 ^{2/11}
Meksika	0.0	-0.3	0.1 ^{2/11}
Peru	-1.4 ²	..	0.0
Venezuela	-1.5 ¹	0.9 ²	-1.0 ^{2/11}
Ağırlıklandırılmış Ortalama	-0.1 ¹	0.1 ^{2/10}	2.3 ^{2/10/11}

Kaynak: ILO, KILM 2000-2001.

Not: 1 1980-1999. 2 1980-1998. 3 1980-1997. 4 1990-1998. 6 1990-1997 7. 1988-1998. 8. Çek Cumhuriyeti ve Doğu Almanya hariç.

9. Çek Cumhuriyeti, Doğu Almanya, Macaristan, İsviçre ve Türkiye hariç. 10. Arjantin ve Peru hariç. 11 Yalnızca her çıktı birimi için ücretliye yapılan ödemeler. 12 Yeni Zelanda hariç.

(Tablo 68). Türkiye’de ise reel işgücü maliyeti artış oranları dalgalı bir seyir göstermiştir. 2002 yılında yüzde 2.1’lik reel işgücü maliyeti artış oranı ile ülkeler sıralamasında en yüksek sırayı almıştır. 2002 yılında en fazla maliyet avantajı yüzde 3.9 ile Macaristan’a aittir. Maliyet avantajında yüzde 3.0 ile Litvanya ikinci sırayı almakta, ardından yüzde 2.2’lik reel değişim oranıyla Letonya gelmektedir.

Tablo 68: AB Ülkelerinde Birim İşgücü Maliyetindeki Reel Değişim (1991, 1999-2002, %)

	1991	1999	2000	2001	2002
Almanya	-0.6	-0.3	0.2	-0.7	-0.1
Avusturya	0.5	-0.2	-1.4	-0.6	-1.2
Belçika	2.7	-0.1	-0.8	-1	-0.9
Danimarka	-0.6	-0.1	-1.8	-0.4	-0.7
Finlandiya	5.1	0.1	-2.9	0.1	-0.2
İtalya	0.5	0	-0.7	-0.9	-1.1
Fransa	0.1	0.6	-0.1	0.1	0.1
Hollanda	0.8	0.4	-0.7	-1.4	0.3
İngiltere	0.6	1.6	0.3	-0.1	-0.4
İrlanda	0.5	-2.2	-3.8	-0.7	-1.1
İspanya	1.5	-0.5	-0.2	-0.3	-0.6
İsveç	-1.1	-1	4.7	0.7	-0.3
Lüksemburg	2.9	-1.6	-1.8	-0.8	-1.4
Portekiz	5.8	-0.6	0.8	-0.2	-0.4
Yunanistan	-8.8	-2.2	-0.9	-0.6	-0.2
:	:	:	:	:	:
Çek Cumhuriyeti	:	6.2	-2	-2.5	-2.2
Estonya	:	0	-4.7	-0.4	-0.1
Kıbrıs Rum Kesimi	:	:	:	:	:
Letonya	:	8.4	-6	-2.6	-2.7
Litvanya	:	8	-2.8	-3.5	-3
Malta	:	:	:	:	:
Macaristan	:	-3.5	-3.3	-2.9	-3.9
Polonya	:	-1.4	0	-1.1	-1
Slovakya	:	-4.1	-4.1	-1.5	-0.9
Slovenya	:	:	:	:	:
Türkiye	19.7	0	-3	-1.3	2.1
AB	0.2	0.1	-0.2	-0.5	-0.4

Kaynak: EC, Employment in Europe, July 2001.

Burada yapılması gereken bir başka değerlendirme, “istihdam vergileri” olarak adlandırılan vergi ve prim toplamının işgücü maliyeti içindeki oranlarını karşılaştırarak yapılacak değerlendirmedir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye, işgücü maliyeti üzerindeki en yüksek vergi ve prim yükünün ödendiği OECD ülkesidir ve

bu konumunu devam ettirmektedir. 2003 yılında Türkiye için bu oran yüzde 42.1 olup, OECD ortalaması yüzde 26.9'dur (Tablo 69). Türkiye'yi Polonya ve Fransa takip etmektedir. 19 OECD ülkesi, 1996 yılından bu yana, istihdamdaki vergi ve prim yükü oranını azaltmayı başarırken, Türkiye'nin de aralarında olduğu 11 ülke ise artırmıştır. OECD ülkeleri arasında istihdam üzerindeki yükün en düşük olduğu ülke, yüzde 7.4 ile son yıllarda çektiği çok büyük miktardaki uluslararası doğrudan yatırım nedeniyle örnek ülke olarak gösterilen İrlanda'dır. İrlanda, 1996 yılından 2003'e kadar geçen süre içinde, istihdam üzerindeki vergi ve prim yükünü, 18.3 puan azaltmayı başarmıştır. İşgücü maliyeti üzerindeki vergi ve prim yükü, gerçekleştirdiği sanayileşme hamlesi ile model haline gelen Güney Kore'de yüzde 13.6, Japonya gibi bir sanayi devinde yüzde 23.2 ve ABD'de yüzde 15.5'tir. Ülkemiz ile benzer kategorilerde ele alınabilecek ülkelere Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 30.6'dır.

İşsizliğin yüksek olduğu bir ülkede işgücü maliyeti üzerindeki vergi ve prim yükünün yüksek olması, bir taraftan çalışanın eline geçen net ücreti azaltmakta, diğer taraftan da doğal olarak işletmeleri kayıt dışına yöneltmektedir. Gelire göre adil vergi toplanmayan bir durumda, söz konusu yüksek vergi, sigorta primleri kesintileri, kayıt dışı sektörün haksız maliyet avantajlarını daha da büyütürken, kayıt altında faaliyet gösteren firmaların vergi sonrası karlarını azaltıp verimliliği artırıcı yatırımlar yapmalarını engellemektedir. Ayrıca alınan sosyal güvenlik primlerinin sosyal güvenlik işlevlerini tam olarak görmemesi de vergi direncini artırmaktadır.

İstihdam vergilerinin yüksekliğinin, işgücü maliyeti ve çalışanın eline geçen net ücret üzerindeki olumsuz etkisi Tablo 70'den izlenmektedir. Türkiye'de yüzde 59.6 olan net ücret/işgücü maliyeti oranı bazı ülkelere yüzde 98'e kadar yükselmektedir. Bu oranın düşük oluşu, ücret dışındaki işgücü ödemelerinin yüksekliğini teyit eder niteliktedir. Türkiye, 2000 yılı itibariyle, en düşük net ücret/işgücü maliyeti oranına sahip ülke durumundadır. Belçika yüzde 59.5 ile ikinci sırada olup, arkasından yüzde 57.2 ile İsveç gelmektedir. Aynı oran, İrlanda'da yüzde 84.5, Kore'de yüzde 84.2, Japonya'da yüzde 79.8, Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 74.8'e çıkmaktadır.

Tablo 69: Gelir Vergisi ile İşçi ve İşverenin Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Ödedikleri Prim Toplamının İşgücü Maliyeti İçindeki Oranı (% , 1997-2001) (İki Çocuklu Ailede Tek Çalışan İçin)

	1997	1998	1999	2000	2003
İsveç	45.2	44.4	44.4	42.9	39.5
Belçika	40.8	41.1	41.2	40.5	39.0
Türkiye	39.6	39.8	30.3	40.4	42.1
Finlandiya	40.8	40.7	39.6	39.9	37.8
Fransa	39.5	38.5	38.9	39.8	40.0
Macaristan	40.8	40.3	35.9	39.5	30.5
Polonya	38.9	37.4	38.1	38.2	35.5
İtalya	43.3	37.5	37.0	36.5	35.5
Yunanistan	36.2	36.5	35.8	36.1	34.3
Hollanda	33.0	33.2	34.1	35.5	33.7
Almanya	35.6	35.9	34.4	33.3	33.5
Danimarka	31.3	30.1	31.1	31.0	30.1
İspanya	33.7	33.3	30.4	30.6	30.9
Slovakya				29.8	32.3
Avusturya	32.2	32.7	31.6	29.5	29.5
Norveç	24.9	25.6	26.2	26.9	27.6
Portekiz	26.8	26.5	26.0	26.2	23.7
Çek Cumhuriyeti	31.2	23.4	24.4	25.2	30.6
İngiltere	24.8	24.9	23.3	21.4	18.3
ABD	24.1	23.7	21.1	21.3	15.5
Kanada	23.4	22.9	21.2	21.4	23.3
Japonya	15.6	14.0	19.8	20.2	23.2
İsviçre	17.7	17.8	17.8	17.7	17.8
Kore	11.6	13.9	15.4	15.8	13.6
İrlanda	23.8	22.5	20.1	15.5	7.4
Yeni Zelanda	16.2	14.8	14.1	15.5	20.4
Meksika	20.8	21.9	14.1	15.4	17.3
Lüksemburg	13.0	12.0	10.7	11.4	9.6
Avusturalya	14.5	15.5	16.1	13.5	20.4
İzlanda	-2.8	0.4	0.4	2.0	8.9

Kaynak: OECD, Taxing Wages, 2000-2001, 2002-2003.

Net ücret/brüt ücret oranı açısından Türkiye, seçilmiş bazı OECD ülkeleri karşılaştırıldığında da benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. 2000 yılı itibariyle, OECD ülkeleri içinde Danimarka'dan sonra en düşük net ücret/brüt ücret oranı, yüzde 71.3 ile Türkiye'dedir (Tablo 70. Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve İzlanda gibi ülkelerde brüt ücretin tamamı net ücret olarak ödenmektedir. İspanya'da bu oran, yüzde 90.7, Portekiz'de 91.3, İtalya'da 85.2 ve Kore 'de ise yüzde 91.6'dır. Tüm bulgular bir bütün olarak, işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılabilmesi için, bir taraftan ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması, diğer taraftan da işgücü maliyeti ve verimlilik arasında dengeli bir ilişki kurulmasının önemini ortaya koymaktadır.

Tablo 70: OECD Ülkelerinde Yıllık Net Ücretin Yıllık İşgücü Maliyetine ve Brüt Ücrete Oranı (2000, %)

	Net Ücret/İşgücü Maliyeti	Net Ücret/ Brüt Ücret Oranı
Almanya	66.7	80.4
Amerika	78.7	84.7
Avusturalya	86.5	86.5
Avusturya	70.5	92.4
Belçika	59.5	78.9
Çek Cumhuriyeti	74.8	101.0
Danimarka	69.0	69.3
Finlandiya	60.1	75.7
Fransa	60.2	85.0
Hollanda	64.5	75.0
İngiltere	78.6	85.9
İspanya	69.4	90.7
İsveç	57.2	76.0
İsviçre	82.3	91.8
İrlanda	84.5	94.6
İtalya	63.5	85.2
İzlanda	98.0	102.7
Japonya	79.8	88.0
Kanada	78.6	84.0
Kore	84.2	91.6
Lüksemburg	88.6	100.8
Macaristan	60.5	85.3
Meksika	84.6	97.1
Norveç	73.1	82.4
Polonya	61.8	74.4
Portekiz	73.8	91.3
Slovak Cumhuriyeti	70.2	96.8
Türkiye	59.6	71.3
Yeni Zelanda	84.5	84.5
Yunanistan	63.9	81.8

Kaynak:OECD, Taxing Wages, 2000-2001'den yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

III. BÖLÜM

DÜNYADAKİ UYGULAMALAR VE DENEYİMLER IŞIĞINDA TÜRKİYE’DE İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİ VE İSTİHDAMIN ARTTIRILMASI İÇİN STRATEJİ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

I. İSTİHDAM STRATEJİSİ

A. Temel Strateji

Bu başlık altında, Türkiye’nin istihdam stratejisi eksikliğinden yola çıkılarak, AB’ne tam üyelik perspektifiyle ve dünyadaki başarılı (ya da görece başarılı) uygulamalar-deneyimler ışığında, ülkemizin ekonomik ve sosyal gerçekleriyle tutarlı, tüm taraflar tarafından benimsenen, sistematik bütünlüğe sahip, uygulanabilir bir strateji önerisi ortaya konulmakta, daha sonra bu stratejinin unsurlarına yer verilmektedir.

Strateji, bugünden alınan kararlarla yarının biçimlendirilmesi sürecidir. Bu süreç, bir dizi sorunun cevaplanması demektir. İstihdam stratejisi, ülkemiz açısından şu sorulara verilecek yanıtlar üzerine oturtulmalıdır:

- Türkiye, istihdam politikalarında nerededir?
- Türkiye, istihdam hedefi edinmiş midir?
- İstihdam hedefine nasıl ulaşılabilir?
- Bu hedefe giden yollardan hangisi ve/veya hangileri en uygundur?

Birinci soruya birinci bölümde diğer ülkeler ile karşılaştırmalı olarak yanıt verilmiştir. İkinci soru için yanıt yoktur. Çünkü Türkiye’de resmen kabul edilmiş bir istihdam hedefi yoktur. Bu başlık altında üçüncü ve dördüncü sorulara yanıt vermeye çalışılacaktır.

İş-Kur’un I. Genel Kurul Kararları (23-24 Mayıs 2001) çerçevesinde hazırladığı Ulusal İstihdam Politikası Önerileri strateji olarak kabul edilemez¹. Bu

¹ İŞ-KUR, **Ulusal İstihdam Politikası Önerileri (İş-Kur I. Genel Kurul Kararları)**, 24-25 Mayıs 2001, Ankara, İş-Kur Yayın No: 318, 2001, ss. 9-21.

çalışmada yer verilen önerilerin büyük bir kısmı İş-Kur raporlarında, 5 yıllık kalkınma planlarında ve devletin çeşitli program ve belgelerinde yer alan, faaliyet, proje ve isteklerin tekrarı niteliğindedir².

Selamoğlu, istihdam ve işsizliği etkileyen faktörlerle ilgili olarak şöyle demektedir: “İstihdam ve işsizlik olguları ülkeler açısından hem içsel, hem de dışsal çok çeşitli faktörün etkisi altındadır. Faktörlerin etki dereceleri, farklı değişkenlere bağlı olarak değişmekte ve farklı sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu nedenle birbirine benzer ve hatta aynı politikaların uygulamada farklı sonuçlar yarattığı bir gerçektir”³. Görüldüğü gibi, istihdam strateji ve politikalarında “raftan indirilip kullanılacak” tek bir model ve bunun standart karşılığı olamaz. Dolayısıyla, “Bir ülkede yapılan başarılı uygulamaların bir başka ülkede aynı etkiyi sağlaması için etki değerlendirmesinin ve beklenen etkinin yaratılmasını sağlayacak ek tedbirlerin baştan iyi öngörülmesi gerekmektedir”⁴.

Her ülke kendine özgü istihdam stratejileri ve politikaları geliştirmekle birlikte, istihdam-işsizlik sorununa olumlu açılımlar getiren ülkelerde bazı ortak özelliklerin varlığı gözden kaçırılmamalıdır. Bu ortak özellikler arasında kapsamlı makro ekonomik politikalar, sosyal tarafların etkin katılımı ve işbirliği, ekonomik ve sosyal politikalarla bütünsellik içerisinde yürütülen işgücü piyasası düzenlemeleri, işgücünün niteliğini yükseltici ve çeşitlendirici eğitim programları, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve değişik boyutlarıyla esneklik uygulamaları karşımıza çıkmaktadır.

Selamoğlu, ülkemizin istihdam politikalarında Avrupa Sosyal Modeli’nin esas alınmasının daha uygun olacağını vurgulamaktadır:

“Ülkemizin ekonomik ve sosyal yapılanması, kurumsal gelişimi, sosyal tarafların görece olarak zayıf da olsa birlikte yaşama arzusu,

² Dereli, a.g.e., ss. 38-39.

³ Ahmet Selamoğlu, “İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri”, **2000-2003 Petrol-İş Yıllığı**, s. 18, http://www.petroil-is.org.tr/2003_CD/08_istihdam/govde.htm, (01 Haziran 2004),

⁴ ÇSGB, a.g.e., s. 9.

AB üyeliği hedefi ve piyasa ekonomisi anlayışını benimseyen ülkelerin yaşadığı sosyal sorunlar açısından Avrupa Sosyal Modeli'nin vurgu yaptığı istihdam politikalarını dikkate alması daha uygun olacaktır”⁵.

Tam üye olma yönünde hızla ilerlediğimiz AB'nin işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılmasına yönelik strateji ve politikalarının, Türkiye istihdam stratejisinin şekillenmesindeki rolü inkar edilemez. Kaldı ki, Türkiye 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (Ulusal Program'ın “Sosyal Politika ve İstihdam” bölümünde) AİS ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisi oluşturmayı taahhüt etmiştir⁶. Bu kapsamda, AİS'ne dahil olma sürecinin koordinatörlüğü İş-Kur'a verilmiştir. İş-Kur tarafından iki temel faaliyet öngörülmüştür. Bunlardan ilki, Avrupa Komisyonu ile birlikte Ortak Değerlendirme Belgesi'nin hazırlanması, ikincisi ise Aktif İşgücü Piyasası Projesi'dir.

AİS'ne uyum çalışmaları çerçevesinde ilk olarak, Aralık 2002'de yayımlanan Ulusal Gözlemevi Raporu ve İstihdam Durum Raporu, Avrupa Eğitim Vakfı'nın finansman desteğiyle ve akademisyenlerden oluşan bir ekibe hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. Bu rapor taslak halinde iken ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar, akademisyenler ve Avrupa Komisyonu ile Avrupa Eğitim Vakfı temsilcilerinin de katıldığı bir uluslararası seminerle tartışmaya açılmış, tarafların eleştiri ve önerileri çerçevesinde rapora son şekli verilmiştir. Rapor, Avrupa Komisyonu'na 2003 Temmuz ayında kabul edilmiştir⁷. Türk mesleki eğitim sistemini konu alan, ayrıca Türkiye işgücü piyasası hakkında bilgiler de içeren Ulusal Gözlemevi Raporu ile stratejinin önemli müdahale alanlarından biri olan mesleki eğitime yönelik veri ve bilgiler değerlendirilmiştir.

Bir sonraki adım olarak, Avrupa Komisyonu istihdam uzmanları ile Türk uzmanlarının katılımı ile, İstihdam Durum Raporu doğrultusunda Türkiye'nin

⁵ Selamoğlu, a.g.m. s. 19.

⁶ Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı'nın İçerdiği İlke, Öncelik, Ara Hedef ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, http://deltur.cec.eu.int/TC_Katilim_Ortakligi_Konsey_Karari_19_Mayis_2003.doc, (24.12.2004).

⁷ Murat Başşengioğlu, “2004 Yılında İstihdamda Ciddi Gelişmeler Bekliyoruz”, **İSO Sanayi Dergisi**, S: 458, Mayıs 2004, s. 21.

istihdam konusundaki önceliklerini ve izlenecek politikaları belirleyecek olan Ortak Değerlendirme Belgesi'nin hazırlık çalışmalarına başlanılmıştır. 2004 yılı Şubat ayında başlatılan Ortak Değerlendirme Belgesi çalışmasının, 2005 yılında tamamlanması planlanmaktadır. Aday ülkenin AİS doğrultusunda yapması gerekenlerin taahhüt altına alındığı bir belge olan Ortak Değerlendirme Belgesi, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin ve Avrupa Komisyonu'nun imzalamasıyla resmîyet kazanacaktır. Ortak Değerlendirme Belgesi süreci çerçevesinde Ulusal Eylem Planı hazırlıklarının da eş zamanlı olarak yürütülmesi hedeflenmiştir⁸.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, Ortak Değerlendirme Belgesi'nin hazırlanması sırasında Türkiye işgücü piyasasının özgün koşullarının ve ihtiyaçlarının çok iyi analiz edilmesi, strateji ve politikaların buna göre geliştirilmesidir. Ancak böylelikle gerçekçi bir yön belirlemesi yapılabilir.

Aktif İşgücü Piyasası Projesi'nin amacı ise, Türk Hükümetine AİS ile uyumlu etkin istihdam politikası önlemlerinin ve hizmetlerinin tasarlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konularında destek vermektir. Proje'nin bütçesi Avrupa Komisyonu'nun katkısı 40 milyon Euro, Türkiye'nin katkısı 10 milyon Euro olmak üzere toplam 50 milyon Euro'dur. 2003 Ekim ayında başlatılan bu projenin, 25 aylık sürede tamamlanması öngörülmüştür.

Üzerinde durulması gereken bir konu, istihdam politikalarının bütünsellik içinde oluşturulması gerekliliğidir. İstihdam politikalarında özellikle başarısız olan ülke uygulamaları incelendiğinde, işgücü piyasalarına yönelik kısmi reform uygulamalarının ve kısıtlayıcı kurumsal ve yasal düzenlemelerin istihdam politikalarında başarıyı engellediği ve işsizlik sorununun aşılmasını zorlaştırdığı anlaşılmaktadır⁹. Kısmi ya da yüzeysel önlemlerin, istihdam stratejisi ve politikaları açısından olumlu ve uzun vadeli etkileri olmayacaktır.

⁸ A.y.

⁹ Selamoğlu, a.g.m., s. 17.

Ülkemizde de istihdam ve işsizlik, bağımsız bir politika alanı değildir. Sorununun çok boyutlu bir yapısı vardır ve üretim, yatırım, eğitim, kayıt dışılık, sektörel politikalar, sosyal güvenlik, rekabet, teknoloji, teşvikler, KOBİ’ler vb. politika alanlarını kesmektedir. Bu nedenle, istihdam ve işsizliği doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren tüm konuların birlikte ele alınması bir zorunluluktur.

Dikkat edilmesi gereken bir başka önemli nokta, politika ve programların kendi aralarında uyumsuz ve rekabet eder gibi değil, birbirlerini tamamlayan, bütünleyen biçimde oluşturulmalarıdır. Sonuç olarak **“uzun dönemli ve geniş açılı”**, ancak **entegre** bir yaklaşıma olan ihtiyaç büyüktür.

Strateji ve politikaların uygulanabilir olması, stratejinin en az tasarımı kadar önemlidir. Bu nedenle, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye için de istihdam stratejisi oluşturulurken, hem kurgu, hem de uygulama merceğinden birlikte bakılması, büyük önem taşımaktadır.

Bu yaklaşım doğrultusunda, temel **strateji**, “Yeni bin yılda, AB perspektifi ve Lizbon hedefleri doğrultusunda istikrarlı ve rekabet gücü sağlam bir ekonomide;

- Yatırım kaynaklı sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam hedefini,
 - Sosyal ortaklık anlayışı temelinde belirlenmiş sektörel politikalar, işgücü piyasası politikaları, eğitim ve kayıt dışılığın önlenmesi başta olmak üzere ilgili diğer politikalarla gerçeğe dönüştürerek;
 - işsizliği azaltmış,
 - tarımdaki işgücü fazlasını -eğiterek- sanayi ve hizmet sektörlerine kazandırmış,
 - genç ve dinamik insan gücü potansiyelini AB’nin yaşlanan nüfusu karşısında ayırıcı üstünlük yaratan bir konuma getirmiş,
 - eğitim altyapısını bilgi toplumunun gerekleri doğrultusunda iyileştirmiş ve
 - daha fazla ve daha iyi işlerle halkın yaşam standartlarını yükseltmiş gelişmiş bir ülke olmak”
- olarak tanımlanabilir.

B. Strateji'nin Unsurları

Öngörülen istihdam stratejisinin unsurları şöyle olmalıdır:

- İşgücü piyasasının durumu ve boyutlarının doğru teşhis, tespit ve analizi,
- Kamunun sürekli kararlılığı ve düzenleyici rolü,
- Sabit sermaye yatırımı kaynaklı ve istihdam odaklı sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması, ekonomik ve sosyal politikaların bu çerçevede bir bütünlük içinde yürütülmesi,
- Stratejinin, AİS ile uyumlu olarak ilgili ve yetkili tarafların tam katkı ve katılımıyla, toplumsal uzlaşmaya dayalı olarak hazırlanması,
- Politika önerilerinin oluşturulmasında, dünyadaki örnek ülke uygulama ve deneyimler ile başarı ve başarısızlık faktörlerinden, Türkiye işgücü piyasasının kendine özgü koşulları dikkate alınarak yararlanılması,
- Stratejinin, tüm ilgili ve yetkili tüm tarafların önceliklerini gözeten, esnek yapıda, sektör odaklı reformlar içeren ve yerel uygulamaları da içeren güçlü eylem planlarıyla yaşama geçirilmesi, hangi eylemin hangi düzeyde yapılabileceğinin belirlenmesi.
- Uygulamanın, ilgili ve yetkili tarafların katılımıyla etkin bir biçimde izlenmesi ve değerlendirilmesi.

Aşağıda belirtilen konular da istihdam stratejisinin unsurları içine dahil edilmelidir:

- Tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin bir arada düşünülerek politikalar üretilmesi,
- Aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilmesi,
- Hayat boyu öğrenim, e-öğretim ve bilimsel teknolojik öğrenimin geliştirilmesi suretiyle işgücünün nitelikli hale getirilmesi,
- Rekabetçilik ile girişimciliğin geliştirilmesi,
- Hizmet sektöründe ve yerel düzeyde istihdam olanaklarının artırılması üzerinde dikkatlerin yoğunlaştırılması,

- İstihdamın artırılması ile kayıt dışılığı önleme çalışmalarının paralel yürütülmesi.

Sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam hedefi, hükümet başta olmak üzere ilgili ve yetkili tüm tarafların (bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sosyal taraflar, meslek kuruluşları, üniversiteler, vb.) tam katkı ve katılımına, sürekli işbirliğine ve ortak çabasına ihtiyaç göstermektedir. Bu nedenle ilgili ve yetkili tüm taraflar, bir başka ifadeyle aktörler, stratejinin oluşturulmasında, uygulanmanın izlenmesinde ve sonuçların ileriye yönelik politika belirlemelerinde kullanılmasında çok önemli rol sahibidirler.

Dünyadaki uygulamalar dikkate alındığında, istihdam strateji ve politikalarının öncelikle hükümetlerin sorumluluğu altında olduğu görülmektedir. Ancak iş sağlayan kesim olarak işverenler, bundan doğrudan yararlanan işçiler ile istihdam ile ilgili ve yetkili diğer kurum ve kuruluşlar da bu sürecin içinde yer almalıdırlar.

İlgili ve yetkili tüm taraflar arasında üst düzeydeki (ulusal) diyalogun yanı sıra, yerel, hatta sektörel düzeyde işbirliği ve diyalogun, istihdam stratejilerine katkısı göz ardı edilemez. Bu alanda önder durumda olan AB ülkelerinde, gerekli kurum ve mekanizmalar sürekli olarak çalıştırılmaktadır. Uzun dönemli ve etkin bir sosyal diyalogun istikrarlı ve sağlıklı bir işgücü piyasasına yaptığı katkılar yönünden Avusturya iyi bir örnektir. Yine Hollanda'daki Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Çalışma Vakfı bu açıdan model olma özelliği taşımaktadır¹⁰. Son yıllarda işsizlik oranlarını düşürmede kat ettikleri mesafe ile dikkat çeken Hollanda, Danimarka, İsveç ve İrlanda gibi ülkelerin performanslarında, sosyal taraflar arasındaki diyalog ve işbirliği büyük rol oynamıştır.

Bu bakımdan, ülkemizde de ilgili ve yetkili tarafların tam katılımı ve işbirliği ile ulusal istihdam stratejisi ve politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına önem vermek gerekmektedir. Söz konusu katılımlı süreç, ortak

¹⁰ Peter Auer (Ed. by), **Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies**, Geneva, International Labour Office, 2001, pp. 184-229.

aklın gelişmesine, ortak çıkarların sağlanmasına, ortak hedeflerin ve sinerjinin oluşmasına katkıda bulunan bir zemin hazırlayacaktır. Zira, edinilen tecrübelerden, böyle bir hareket tarzının, stratejinin uygulama performansını yükselttiği ve başarı şansını arttırdığı tespit edilmiştir.

İstihdam stratejisi, orta ve uzun dönemli bir bakış açısına sahip olmalı ve mutlaka toplumsal uzlaşmaya dayanmalıdır. Bir başka ifadeyle, istihdam stratejisi, ilgili ve yetkili tarafların fikir birliği ve desteği ile oluşturulmalı ve uygulanmalıdır. Bu yönde ilk adım olarak geniş tabanlı bir “İstihdam Zirve Toplantısı” yapılabilir. Ekonomik ve Sosyal Konsey’in üretim ve istihdam işlevli bir platform olarak çalışması da hedeflenebilir.

Üretim ve pazar yapısındaki değişiklikler yanı sıra, bir türlü düzelmeyen ekonomik sorunlar ve yaşanan ekonomik krizler işçi ve işveren kesimlerini arayışlara itmiştir. İşçiler, istihdamın sürekliliğine öncelik verirlerken, işverenler pazar paylarını ve rekabet güçlerini artırmayı öne almışlardır. Bu durumda işçi ve işverenler aralarında çeşitli sözleşmeler yapmışlardır. Bu sözleşmelere göre işveren istihdamda daralmaya gitmeyecek, işçiler de işletmenin rekabet gücünü artırıcı biçimde çalışacaklardır. Örneğin ücret ve çalışma saatleri gibi çeşitli kazanımlarda geri adım atacaklardır. Çalışmamızın birinci bölümünde yer verildiği gibi, AB’nde “İstihdam ve Rekabet Gücü Paktları” adını alan bu anlaşmalar 1980’lerde toplu iş sözleşmelerinin merkezi olmaması yönündeki işveren baskıları karşısında gündeme gelmiş ve 1990’ların başında uygulanmaya başlanmıştır. Ulusal, bölgesel, sektörel veya işletme düzeyinde yapılabilen bu anlaşmalar ile, işçi ve işverenler işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması konusunda önemli gelişmeler sağlamışlardır¹¹.

AB ve diğer ülkelerde geliştirilen bu paktlar, benzeri biçimde Türkiye’de uygulanabilir. Kuşkusuz istismar edilmeden, sendikalar ile anlaşarak ve işten çıkarmalara başvurulmadan işletmelerin rekabet gücü geliştirilebilir.

¹¹ Sisson, a.g.m., p. 606.

Makro ekonomik politikaların merkezine sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam hedefi alındığında, kamu sektörünün bu amaca yönelik olarak sürekli kararlılığı ve düzenleyici yönü ağırlık kazanmaktadır. Ülkemizde de kamu, istihdam stratejisi çerçevesinde düzenleyici nitelikte rol almalı, üretim, yatırım ve istihdam ortamının yaratılması ve korunmasına odaklanmalıdır. Bu çerçevede kamudan beklenen, belirsizliklerin en aza indirildiği, istikrarlı bir makro ekonomik ortam yaratması, sürdürülebilir büyüme ve istihdam hedefinin gerçekleşmesini sağlayacak yasal, politik ve kurumsal çerçeveyi oluşturmaktır.

Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum-WEF) tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan Küresel Rekabet Raporu'nda, Türkiye, geleceğe yönelik beklentilerin değerlendirmeye alındığı Büyüme Rekabet Gücü İndeksi'nde, 104 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke arasında 2004 yılında 66. olabilmektedir (2000 yılında 39. idi). Aynı raporda yer verilen Makro Ekonomik Ortam Rekabet Gücü İndeksi'nde 84. sıradadır¹². Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü'nün (International Institute for Management-IMD), Dünya Rekabet Yıllığı'na göre, Türkiye, dünyada nüfusu gelişmiş ve gelişmekte olan 60 ülke arasında yapılan rekabet gücü sıralamasında 2004'te 55. sırada yer almaktadır (1997 yılında 35., 2000'de 42. idi)¹³. Bu iki veri birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'nin uluslararası rekabetçilik konumunun sürekli olarak gerilediği, dolayısıyla yerli ve yabancı sermayeyi ülkemizde yatırım yapmaya özendirecek bir ortamın gerçekleştirilmesi, acil bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu ve özel birlikteliğinin geliştirilmesi ve özel sektörde istihdamı teşvik amacıyla yasal düzenlemeler de yapılabilir. Her şeyden önce bir işveren olarak kamu sektörü işyerlerinde başta gençlere yönelik istihdam artırıcı projeler gerçekleştirebilir. Bu arada özelleştirmelerin ciddi istihdam kayıplarına neden olduğu gerçeği vardır. Oysa özelleştirme uygulamalarının sosyal boyutuna dikkat

¹² WEF, The World Competitiveness Report 2004-2005, http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Executive_Summary_GCR_04, (05.11.2004).

¹³ IMD, The World Competitiveness Yearbook 2004, <http://www01.imd.ch/documents/wcy/content/ranking.pdf>, (05.11.2004).

edilmesi gerekmektedir. Yapılan özelleştirmeler, istihdam açısından kamu girişimciliğinin gözden geçirilmesini zorunlu olarak gündeme getirmektedir.

İstihdam yaratılmasında kamunun rol ve görevleri açısından önemli başka nokta, Çalışma Bakanlıklarının konumudur. Kamunun işgücü piyasası politikalarını geliştirme ve yerine getirme görevini esas olarak yürütmesi gereken çalışma bakanlıkları, ne var ki bu alandaki faaliyet kapasitelerini küçültmüşlerdir. Yapısal uyum politikaları sonucu bu bakanlıklar, dolayısıyla hükümetler eleman ve bütçelerini kısmanın zorluğunu yaşamaktadırlar. Ancak pek çok ülkede bu gidiş, başarılı işgücü piyasası politikalarının makro ekonomik politikalarla bütünleştirilmesiyle tersine çevrilmiştir¹⁴.

Ülkemizde aktif işgücü piyasası politikalarının temel uygulayıcısı olan İş-Kur, AİS'ne uyum sürecinin koordinatörlüğünü de yürütmektedir. Ancak Ulusal İstihdam Stratejisi'nin oluşturulmasında, uygulanmasında ve izlenmesinde koordinatör makam Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmalı, Bakanlık, AB ülkelerinde olduğu gibi, Çalışma ve İstihdam Bakanlığı haline dönüştürülmelidir. Stratejinin, AİS ile uyumlu olarak yürütülmesi için AB Komisyonu ile etkin bir koordinasyon sağlanması hususu da dikkate alınmalıdır.

İstihdam strateji ve politikalarının tasarımı kadar, uygulama ve sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi de, bu alanda gelişme kaydedebilmek açısından kritik önem taşımaktadır. İzleme, politika ve programların oluşturulması ve hatta yeniden tasarımı için, işgücü piyasası giriş-çıkış ve performans göstergelerinin düzenli olarak gözlenmesidir. Etkin bir izleme, oluşturulan politikaların eksiklik ve yetersizliklerinin önceden görülmesine ve gereken değişikliklerin proaktif bir yaklaşımla gecikilmeden yapılmasına olanak sağlamaktadır. Değerlendirme ise, belirli işgücü piyasası politikası sonuçları açısından bir performans ölçümlemesidir. Değerlendirme ile politika ya da programın belirlenen hedeflere göre başarılı olup olmadığı ölçüldüğü gibi, farklı politika ya da programlara göre

¹⁴ UN, "Background Paper...", pp. 3-4.

elde edilen başarı derecelendirilmektedir. Mevcut işgücü piyasası politikalarında günün koşullarına göre uyarlama olanağı sağlayan bu mekanizma, her düzeydeki politika ve program için geçerlidir¹⁵.

Programlar daha tasarım aşamasındayken izleme ve değerlendirme işlevlerinin, birlikte ele alınması gerekmektedir. İzleme ve değerlendirme, sanayileşmiş ülkelerde daha gelişmişken, geçiş ülkelerinde ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde henüz yetersizdir. Bu yetersizlik, işgücü piyasası enformasyonunun yetersizliğinden de kaynaklanmaktadır¹⁶. Dolayısıyla, işgücü piyasasına ilişkin doğru ve sürekli bir enformasyon sisteminin oluşturulması, hem ulusal istihdam stratejisinin oluşturulması, hem de uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından temel bir öncelik olarak karşımıza çıkmaktadır.

AİS'nin, en önemli unsurlarından birini oluşturan, AKY, istihdam stratejisi ve politika ilkelerinin belirlenmesi, ölçütlerin ve somut hedeflerin oluşturulması ve ilerlemelerin değerlendirilmesi için yetkili bir grubun görevlendirildiği, bir izleme sistemidir¹⁷. Bu yöntem ile AB'nde farklı ülkelerin, farklı birimlerin eşgüdümü sağlanmaktadır. Ayrıca süreçlere ilişkin Benchmarking ve ulusal işgücü piyasaları istihdam performansına ilişkin EİP alt uygulamaları da, başarılı ülke uygulamalarının yaygınlaştırılması açısından önemlidir. Tüm bu yöntem ve alt uygulamalarından Türkiye olarak mutlaka yararlanılmalı ve gerekli izleme ve değerlendirme/analiz mekanizmaları oluşturulmalıdır. Zira, Türkiye'nin AB'ne giriş sürecinde bu açıdan da yükümlülükleri bulunmaktadır.

¹⁵ O'Higgins, a.g.e., pp. 67-77.

¹⁶ A.e., p. 168.

¹⁷ Goetschy, a.g.m., pp. 282-284, 287-288.

II. MEVCUT İŞGÜCÜ PİYASASI KOŞULLARINDA POLİTİKA ÖNERİLERİ

A. Yatırım Kaynaklı ve İstihdam Odaklı Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması

Bu bölümde istihdam stratejisi çerçevesinde, Türkiye işgücü piyasasının özgün koşulları, öncelikleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak, stratejinin hayata geçirilebilmesi için makro ve mikro nitelikte politika önerileri getirilmeye çalışılmaktadır.

Genel anlamda, ekonomik istikrarın bir ülke için taşıdığı öneme işaret etmenin yeni bir şey olmadığı bilinmektedir. Son yıllarda, Türkiye’de makro ekonomik istikrarsızlığın temelinde yapısal sorunlar yatmaktadır. Kamunun yüksek oranda iç borçlanması, özel sektörün kaynak ve yatırım maliyetinin artmasına yol açmıştır. Kamu finansmanındaki sorunların yanı sıra, sürekli yüksek enflasyonun da ekonomi performansı üzerinde olumsuz etkileri olmuş ve bu durum ekonomik büyümede dalgalanmalara ve potansiyelin altında kalınmasına neden olmuştur¹⁸. Görüldüğü gibi, kamu finansman gereksiniminin finansal kesim üzerinde yarattığı baskıdan dolayı özel sektörün kaynak sağlayamamış olması, özel sektörün kendisinden beklenen işlevi yerine getirememesinde önemli bir etkidir. Özütün, konuyu şöyle değerlendirmiştir:

“Ülkemizde yaşanan yüksek fiyat artışları, ekonomideki tüm dengeleri bozarken, maaş ve ücretlilerin yaratılan katma değerden aldıkları payı azaltmış, üreticinin kar payını da erozyona uğratmıştır. Ülke ekonomisinin yapısı gereği işletmelerin borç/öz sermaye oranının büyük olması nedeni ile yaratılan katma değerden daha az pay alan üreticinin öz kaynak yaratma olanağı daralmış ve yeni yatırımlara gidebilme olanağı da kısıtlanmıştır. Nitekim, son dönemlerde üretim artışı, esas olarak mevcut kapasitelerin kullanımının

¹⁸ DPT, **Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru)**, Ankara, 2003, s. 9, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/sanayi/tr/2003ab.pdf>, (01.06.2004).

artırılması ile sağlanmıştır. Bu nedenle ilk önce fiyat istikrarı sağlanıp, sermaye/hasıla oranını küçültmek, sanayileşmeyi hızlandırmak, iç ve dış talep yanı sıra, istihdam yaratıp, gelir dağılımında bozulan dengeleri düzeltebilmek için en önemli faktör, yatırımlar olmaktadır”¹⁹.

Sabit sermaye stokunda artış yaratan harcamaları ifade eden yatırım, ekonomik istikrar ve büyüme yanında bir çok sosyal sorunun da anahtarı durumundadır²⁰.

Mevcut koşullarda, Türkiye’de istihdamın artırılabilmesi için üzerinde durulması gereken en önemli konu; ekonomik büyümenin lokomotifini oluşturan, ancak kaynak yetersizliği nedeniyle neredeyse durma noktasına gelen sabit yatırımlarının harekete geçirilmesidir. Yatırım yapılmadan üretim ve istihdam yaratılması mümkün değildir.

Ancak yatırımlarda temel amaç, kamu ve özel sektör kaynaklarının akılcı ve birbirlerini tamamlayan yatırım alanlarına yönlendirilmesi olmalıdır. Bu anlamda, kamu sektörü yatırımları, sosyal ve ekonomik altyapı alanlarında yoğunlaştırılmalı özel sektörün ise kamunun çekildiği alanları kapsayacak şekilde yatırımlarını artırması sağlanmalıdır²¹. Ekonominin itici gücünü oluşturan özel imalat sanayinde ise hem istihdam yaratan, hem de sermaye/hasıla oranı en küçük olan öncelikli sektör yatırımlarına ağırlık verilmeli ve bu sektörler özel politikalar yoluyla güçlendirilmelidir. Oluşturulacak özel politikaların ve teşvik mekanizmalarının etkinliğinin sağlanabilmesi için uygun finansman seçenekleri de oluşturulmalıdır.

Makro düzeyde izlenen istikrar politikaları, ekonomi üzerinde olumlu etkiler yapabilmektedir. Örneğin sıkı para politikaları ve istikrarlı kur

¹⁹ Erdoğan Özötün, “Yatırım, GSMH ve Fiyat Hareketleri Arasındaki İlişkiler”, **İSO Dergisi**, S: 434, Mayıs 2002, s. 29.

²⁰ İsmail Çiloğlu, **Yatırım Ortamının İyileştirilmesi**, Basılmamış Çalışma, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, 2004, s. 3.

²¹ DPT, Türkiye Sanayi..., s. 14.

politikalarının Avrupa Para Birliği sürecini ilerletmiş olduğu ve uzun dönemde ülkelerin ekonomileri üzerinde yararlı etkileri olduğu ileri sürülebilir. Bu ülkelerde enflasyon düşük düzeyde ise, sıkı para politikasının bir dereceye kadar gevşemesine izin verilebilmektedir. AB'nin amacı, işsizliği sıkı para politikaları ile birlikte azaltmaktır. Güç olan seçenek de budur. Mali müdahale alanları sınırlı da olsa müdahalenin biçimini değiştirerek hükümetler, işgücü piyasasına yapacakları katkıyı artırılabilirler. Nitekim, bazı ülkelerde yatırım politikalarının istihdam üzerindeki etkilerini bir hayli önemli olduğu görülmüştür. Bu bakımdan, mali teşvik edicilerin, finansal piyasalardan çok, mal ve hizmet üretimine yatırım yapmayı özendirecek nitelikte olması, ülkemiz açısından da büyük önem taşımaktadır²².

Bu çerçevede, Mısır'da işsizliği azaltmak için uygulamaya konulan ve istihdam odaklı olarak ekonomiyi geliştirmeyi amaçlayan program, örnek olarak verilebilir. Hükümet harcamalarının yeniden yapılandırılarak, yerli üretimin rekabet gücünü artıran, ihracatçı firmaları ve istihdam yaratmak amacıyla küçük işletmeleri destekleyen bu programın önemli bir özelliği, yatırımcılar ile resmi makamlar arasındaki sorunların çözülerek, yatırımların kolay ve cazip hale getirilmesidir²³.

Öte yandan araştırmalar işsizliği azaltabilmek için Türkiye'nin yılda yaklaşık 750-800 bin kişiye iş yaratması gerektiğine dikkat çekmektedir. Tüsiad'ın 2002 yılında yayınlanan "Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik" raporunda, yıllık ortalama yüzde 2.5 civarında artan tarım-dışı işgücü arzının gelecek 10 yılda artış oranının yüzde 4.1'e yükseleceği tahmin edilmektedir. Yıllık yüzde 5 büyüme oranı varsayımı altında, önümüzdeki 2010 yılına kadar işgücüne yaklaşık 6 milyon kişinin ekleneceği öngörülmekte, yüzde 12'nin üzerinde seyreden tarım-dışı işsizlik oranının aşağılara çekilebilmesi için her yıl 750 bin net istihdam yaratılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu büyüklükte ek istihdam yaratılabilmesi

²² Toker Dereli, "Avrupa Birliği'nin İstihdam Politikaları ve İşsizlik Açısından Türkiye-ILO İlişkileri". **Basisen Dergisi**, Eylül 2002, s. 21.

²³ UN, "Background Paper...", p. 3.

için yüksek ve sürdürülebilir ekonominin yakalanması ön koşul olarak belirtilmektedir²⁴. Mevcut işsiz sayısı bir yana, işgücüne katılan yaklaşık 750-800 bin kişiye iş yaratabilmek için, Türkiye'nin en kısa sürede var olduğu söylenen yıllık yüzde 7-8 civarındaki büyüme potansiyeline ulaşması zorunluluğu vardır.

Hazine Müsteşarlığı'nın teşvik belgelerinde yer alan bilgilerden hareketle yapılan hesaplamaya göre kişi başına sabit yatırım tutarı, bir başka ifadeyle bir kişiye istihdam yaratmanın maliyeti, 1998 yılında ortalama 60.5 bin dolar iken, 2002 yılında bu değer 70.9 bin dolara yükselmiştir. 2002 yılı değeri dikkate alındığında 100 bin kişi istihdam etmek için yaklaşık olarak 7.1 milyar dolara, 200 bin kişi istihdam etmek için ise 14 milyar dolara ihtiyaç duyulmaktadır²⁵. Tüm bu veriler birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'nin ne kadar büyük miktarda sermaye ve yatırım ihtiyacı içinde olduğu açıkça görülmektedir.

Sonuç olarak, üretim, yatırım ve istihdama birlikte odaklanan, talep yaratan, rekabet gücü yüksek güçlü bir ekonomik yapı oluşturulmalıdır. Türkiye, makro ekonomik istikrarını sağlayıp, yüksek ve sürdürülebilir bir büyüme sürecine girmeyi başarır, işsizlik oranını da indirebilir. Ancak hiç kuşku yok ki, başlı başına büyüme politikaları istihdamda da büyümeyi hedefliyor olarak düşünülmemelidir. İstihdam ve işsizlikle mücadeleyi doğrudan yada dolaylı olarak ilgilendiren tüm politikalara birlikte odaklanarak gerekli değişikliklerin yapılması ve yeni önlemlerin alınması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

B. İstihdamda Sektörel Yapının Tarım Dışı Sektörler Lehine İyileştirilmesi

Yapılan analizler, istihdamın ağırlıklı olarak hizmet sektörü kanalıyla artacağına ve imalat sanayiinde de bir miktar istihdam artışı yaşanacağına işaret

²⁴ TÜSİAD, *Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, İstanbul, Tüsiad Yayın No: 12-354, Aralık 2002, ss. 225-226.

²⁵ B. Ali Eşiyok, *Kalkınma Sürecinde İstihdam, Birikim, Büyüme ve Sektörel Gelişme Dinamikleri*, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Yayını, 2003, ss. 33, 129.

etmektedir. Türkiye’de istihdamın yapısı dikkate alındığında, tarım ağırlığının, sanayi ve hizmet sektörleri lehine çevrilmesi, istihdam stratejisinin önemli yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Hem verimliliğin artması hem de teknoloji yoğun yatırımların gündeme gelmesi, en azından ilk aşamada istihdamın azalması anlamına gelebilmektedir. AB ve OECD ülkelerinde dahi, sanayi istihdamının payı yüzde 30’lar civarındadır. Bu ülkelerde hizmet sektörü yüzde 70’lere varan oranlarla hakim sektör durumundadır.

Ekonomimizin itici gücünü ve aynı zamanda geleneksel kalesini oluşturan sanayi sektörü, istihdamda çok önemlidir. Ancak, yeni küresel koşullarda rekabet edebilmek için verimliliğini artırmak, teknolojisini geliştirmek zorunda olan sanayinin, işsizlik sorununa tek başına çare olmasını beklemek gerçekçi değildir. Sanayi tek başına istihdam sorunu çözemesi bile, gelişmiş ve güçlü bir sanayi sektörünün varlığı diğer sektörleri harekete geçirecek, onları tetikleyecek ve sanayi dolaylı olarak istihdam sorunun çözümüne katkıda bulunacaktır. Örneğin, güçlü bir otomotiv sektörü, otomotiv yan sanayini, plastikten metale kadar pek çok alt sektörü tetikleyecek, pazarlamadan, sigorta hizmetlerine kadar pek çok alanda yeni iş yaratılmasını sağlayacaktır. Ancak sanayiden bağımsız olarak hizmet alanında da arayışlar hızlandırılmalı ve bu alandaki potansiyelimiz değerlendirilmelidir.

Türkiye işgücü piyasasının mevcut sektörel yapısı dikkate alındığında, tarım, sanayi ve hizmet sektörünü birlikte ele alan entegre bir yaklaşım, tercihten çok bir zorunluluktur. Sürdürülebilir büyüme de, tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri arasında güçlü bağlar kurularak sağlanabilir. Bu çerçevede, sanayi sektöründe daha avantajlı olan alt sektörlerin seçilerek bu sektörlerle odaklanması, tarım alanındaki işgücü fazlasının gerekli beceriler kazandırılarak sanayi ve verimli hizmet alanlarına kaydırılması ve hizmet sektöründe ise potansiyelin değerlendirilmesi önerilmektedir.

1. İstihdam Yaratan ve Sermaye/Hasıla Oranı En Küçük Olan Sanayi Sektörlerine Odaklanması

İşsizlik oranını düşürmek tüm çağdaş Batı toplumlarında olduğu gibi ülkemizde de istihdamın yapısının sanayi ve hizmetler lehine büyütülmesi ile mümkündür. Özellikle imalat sanayinde yeni istihdam olanakları yaratılmadığı sürece, işsizliğin daha da artması kaçınılmazdır. Hatta geleceğin dünyasına ilişkin öngörülerde imalat ve hizmet sektörlerinde rekabetin kızışacağı varsayılmaktadır. ILO tarafından gelişmekte olan ülkeler için istihdam yoğun anahtar imalat sanayi sektörleri; giyim ve tekstil, elektronik, gıda üretimi ve deri ürünleri olarak sıralanmaktadır. Bu sektörler aynı zamanda ihracat potansiyeline de sahiptirler²⁶.

Bugün Türkiye'nin ihracatına, üretilen ürünlerin yapısına bakıldığında katma değeri düşük "tekstil" ve "gıda" sektörlerinde bir yoğunlaşma söz konusudur. Türkiye imalat sanayi brüt katma değerinin yüzde 50'sinin biraz üstünde bir paya sahip olan 500 Büyük Sanayi Kuruluşunun üretim yapısı, benzer bir tabloyu göstermektedir. 1982 yılında "gıda, içki ve tütün" ve "dokuma, giyim, deri ve ayakkabı" sektörleri, 500 Büyük Sanayi Kuruluşunun yarattığı brüt katma değerinin yüzde 30'una ve istihdamın yüzde 46'sına sahipken, 2002 yılı için bu rakamlar sırasıyla yüzde 31.2 ve yüzde 51.7 olarak gerçekleşmiştir²⁷. Bu tablo, yüksek katma değerli ürünlere yönelmenin gerekliliğini ve bu anlamda özellikle işgücünün eğitiminin önemini ortaya koymaktadır.

Ülkemiz, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam hedefinin gerçekleştirilebilmesi için yatırımları artırma zorunluluğundadır. Ancak gelişmekte olan bir ülke olarak yatırımlarda, sektör bazında dengeleri kıt kaynaklar nedeniyle en uygun şekilde kullanmanın gereği ortadadır. Her yatırım konusunun desteklenmesi de sağlıklı bir yöntem değildir. Türkiye'de sanayinin en büyük eksikliklerinden biri, sektörel odaklanmanın olmayışıdır. Oysa, Japonya, Almanya,

²⁶ UN, 'Background Paper...', p. 3.

²⁷ İSO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2002, **İSO Dergisi "Özel Sayı"**, S: 449. Ağustos 2003, s. 54.

Kore, Singapur gibi ülkelerin başarılarının arka planı değerlendirildiğinde, belli sektörleri canlandırmak için aktif tavır aldıkları görülmektedir. Ülkemizde de özel sektör imalat sanayi sabit sermaye yatırımlarında öncelik, hem istihdam yaratma potansiyeli yüksek olan, hem de sermaye/hasıla oranı en küçük olan sektörlerle verilmelidir.

Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı'nın Sanayi Bakanlığı için hazırladığı "1995-2005 Sanayi Stratejisi" başlıklı bir araştırmada, ülke gelişmesinde önemli rol oynayan temel imalat sanayi alt sektörleri incelenmiş ve ülke sanayinin gerçekçi bir profilini çıkarmak üzere bu sektörlerin toplam istihdam, ihracat, katma değer ve satış hasılatındaki ağırlıklarını hesaba katan, bileşik bir endeks oluşturulmuştur. Bu endekse göre, alt sektörlerin stratejik önem sıralamasında 186 puan ile ilk sırada tekstil ve hazır giyim yer almıştır. İkinci sıradaki gıda ve içki sanayi (121) tekstilden ancak 60 puan sonra gelmiştir. İzleyen sıralarda kimya (54), demir-çelik (52), toprak ürünleri (39), taşıma araçları (34), elektrik makineleri (31), makina imalat (28), petrol ürünleri (26), metal eşya (21), kağıt ve basım (17), plastik ve kauçuk (16), demir dışı metal (13) ve kereste/mobilya (8) yer almıştır²⁸. Bu araştırmada, ilk beş sırada yer alan tekstil, gıda, kimya, demir-çelik ve toprak ürünleri sektörleri ekonomimizde belirleyici özelliğe sahiptirler.

Özel imalat sanayii yatırımlarının yönlendirilmesi gereken öncelikli alt sektörlerinin objektif ölçütlerle seçilmesi, ayrı bir çalışma alanı oluşturmakla birlikte, çalışmamızda, 1975-1998 yıllarını kapsayan 23 yıllık dönemde çalışan sayıları ile sabit fiyatlarla yatırım ve üretim (çıktı) değerleri hesaplanarak bir belirlemeye yer verilmiştir. Bu kapsamda özel imalat sanayinde sektörel ayırımda, çalışan sayıları ile sabit fiyatlarla yatırım, istihdam ve çıktı değerleri düzenlenmiştir. Öte yandan bu 23 yıl, 3 alt döneme (1998 yılından itibaren geriye 15, 10 ve 5 yıl geriye gidilerek) ayrılarak yatırım, istihdam ve çıktıdaki ortalama değişim oranları hesaplanmış ve önemli sayılabilecek farklılıklar görülmüştür. Bu

²⁸ TTGV, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Sanayi Stratejisi 1995-2005**, II. Sanayi Şurası, 15-16 Haziran Ankara, 1995, s. 27.

farklılıkların, siyasi ve ekonomik koşullardan, izlenen ekonomik politikalardan ve sektörel gelişmelerden kaynaklandığı söylenebilir.

Bu hesaplamalar ile özel imalat sanayi alt sektörlerinde birim başına yatırımın, istihdam ve çıktı üzerindeki etkileri araştırılmıştır. 1984-1998 dönemini kapsayan 15 yıllık zaman dilimi içinde, özel imalat sanayinde 1 birimlik yatırım, istihdamı 0.5, çıktıyı ise 1.4 artırmıştır. 1989-1998 dönemini kapsayan 10 yıllık zaman dilimi dikkate alındığında, 1 birim yatırımın sağladığı istihdam artışı 1.7, çıktı artışı 5'tir. 1994-1998 dönemini kapsayan 5 yıllık dönemde ise, istihdam ve çıktı, 1 birimlik yatırıma, negatif yanıt vermiştir. Bu dönemde, 1 birim yatırım karşısında istihdamda 0.4, çıktıda 0.3 azalma söz konusudur.

15 yıllık döneme ait sonuçlar esas alınarak oluşturulan grafikte görüldüğü üzere, yatırım-istihdam-çıktı ilişkileri açısından özel kesim imalat sanayi alt sektörleri A, B, C ve D olarak, dört ayrı grup halinde konumlandırılmışlardır (Grafik 1). A grubu, birim yatırımın, istihdam ve çıktı yaratma gücü yüksek olan sektörleri; B grubu, birim yatırımın, istihdam yaratma gücü yüksek ve ancak çıktı yaratma gücü düşük sektörleri; C grubu, birim yatırımın, istihdam yaratma gücü düşük, çıktı yaratma gücü yüksek sektörleri; D grubu ise, birim yatırımın, istihdam ve çıktı yaratma gücü düşük olan sektörleri göstermektedir.

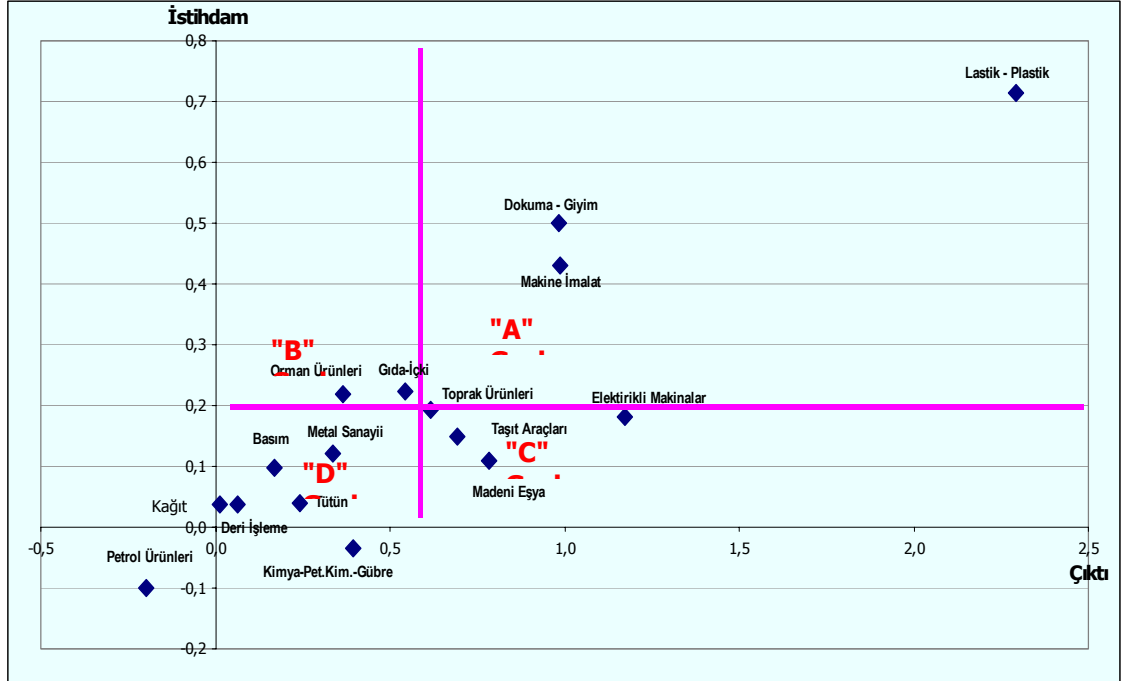
A. Birim yatırımın istihdam ve çıktı yaratma gücü yüksek olan sektörler: “Lastik Plastik”, “Dokuma-Giyim”, “Makine İmalat”, “Toprak Ürünleri” ve “Elektrikli Makinalar”.

B. Birim yatırımın istihdam yaratma gücü yüksek, çıktı yaratma gücü düşük olan sektörler: “Orman Ürünleri” ve “Gıda-İçki”.

C. Birim yatırımın istihdam yaratma gücü düşük, çıktı yaratma gücü yüksek olan sektörler: “Taşıt Araçları” ve “Madeni Eşya”.

D. Birim yatırımın istihdam ve çıktı yaratma gücü düşük olan sektörler: “Metal Sanayi”, “Basım”, “Tütün”, “Deri İşleme”, “Kağıt”, “Kimya-Petro Kimya-Gübre” ve “Petrol Ürünleri”

Grafik 1:Özel Sektör İmalat Sanayinde Sektörler İtibariyle Birim Yatırım İle İstihdam, Çıktı İlişkisi



Kaynak: Tablo 72 dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Bu durumda, Türkiye'nin sanayi sektöründe odaklanması gereken öncelikli sektörleri, A grubunda yer alan ve yatırımın istihdam ve çıktıya dönüşme gücünün yüksek olduğu, “Lastik Plastik”, “Dokuma-Giyim”, “Makine İmalat”, “Toprak Ürünleri” ve “Elektrikli Makinalar” sektörleri olarak sayılabilir. B grubunda gözüken “Gıda-İçki” sektörü ile C grubunda yer alan “Taşıt Araçları” sektörleri de ortalamalara yakınlıkları nedeniyle göz ardı edilmemeli ve bu sektörler de öncelikli sektörler kapsamında değerlendirilmelidir²⁹.

²⁹ Şeyma İpek Köstekli, “Türkiye’nin Üretim ve İstihdam Sorunu, Strateji ve Politika Önerileri”, **Güçlü ve Büyük Türk Ekonomisi İçin Üretim ve İstihdam Politikaları Araştırma Yarışması (Ödül Alan Eserler)**, Ankara, TİSK Yayın No: 236, 1993, ss. 89-91.

Tablo 71: Özel Kesim İmalat Sanayi Sektörlerinde Sabit Fiyatlarla Yatırım, Üretim (Çıktı) ve İstihdamda Dönemler İtibariyle Yıllık Ortalama Artış Oranları (1975-1998, %)

Sektörler		Son 15 Yıllık Ort.	Son 10 Yıllık Ort.	Son 5 Yıllık Ort.
Gıda+İçki	Yatırım	13.4	13.3	2.3
	İstihdam	3.0	2.0	4.6
	Çıktı	7.3	6.9	2.6
Tütün	Yatırım	79.3	6.1	0.4
	İstihdam	3.0	2.3	1.5
	Çıktı	18.3	21.6	15.7
Dokuma - Giyim	Yatırım	11.5	9.3	0.2
	İstihdam	5.8	5.4	8.8
	Çıktı	11.3	1.9	10.3
Deri İşleme	Yatırım	162.9	7.9	-5.7
	İstihdam	6.1	9.9	15.2
	Çıktı	10.2	1.4	12.9
Orman Ürünleri	Yatırım	33.6	1.7	-15.4
	İstihdam	7.3	8.6	13.5
	Çıktı	12.3	1.2	9.2
Kağıt	Yatırım	295.2	31.7	129.5
	İstihdam	3.4	2.3	2.0
	Çıktı	11.0	7.2	-0.1
Basım	Yatırım	19.8	11.6	-7.7
	İstihdam	1.9	-0.1	1.5
	Çıktı	3.3	3.3	-1.5
Kimya - Petro Kimya Gübre	Yatırım	9.6	4.2	-22.2
	İstihdam	-0.3	-2.7	-3.3
	Çıktı	3.8	-0.4	-7.2
Petrol Ürünleri	Yatırım	27.7	19.1	-37.8
	İstihdam	-5.5	-7.4	-14.4
	Çıktı	-3.1	-18.7	-20.5
Lastik - Plastik	Yatırım	5.7	6.6	-12.1
	İstihdam	4.1	3.9	7.7
	Çıktı	13.0	13.8	10.4
Toprak Ürünleri	Yatırım	15.3	5.1	-3.2
	İstihdam	3.0	1.5	5.7
	Çıktı	9.4	8.7	7.1
Metal Sanayii	Yatırım	32.0	3.8	-20.0
	İstihdam	3.9	2.4	9.9
	Çıktı	10.8	9.3	6.6
Madeni Eşya	Yatırım	12.5	3.7	-14.4
	İstihdam	1.4	1.4	3.5
	Çıktı	9.8	11.0	5.2
Makine İmalat	Yatırım	12.1	8.8	-4.7
	İstihdam	5.2	6.5	14.6
	Çıktı	11.9	12.2	8.1
Elektrikli Makinalar	Yatırım	13.7	7.1	-4.0
	İstihdam	2.5	0.7	-0.3
	Çıktı	16.0	16.2	1.7
Taşıt Araçları	Yatırım	17.1	6.8	-7.8
	İstihdam	2.5	1.7	-3.6
	Çıktı	11.9	14.2	2.8
Toplam	Yatırım	7.0	1.8	-14.7
	İstihdam	3.7	3.1	5.7
	Çıktı	9.6	8.8	4.5

Kaynak: DIE Yıllık İmalat Sanayi Anketlerinden (1975-1998) hesaplanmıştır.

Tablo 72: Özel Kesim İmalat Sanayi Sektörlerinde Bir Birim Yatırımın Yarattığı İstihdam ve Üretimin (Çıktı), Dönemler İtibariyle Yıllık Ortalama Birim Oranları

Son 15 Yıllık Ort. Dokuma - Giyim			Son 10 Yıllık Ort. Dokuma - Giyim			Son 5 Yıllık Ort. Dokuma - Giyim		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.5	1.0	1.0	0.6	1.2	1.0	50.6	59.6
Deri İşleme			Deri İşleme			Tütün		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.0	0.1	1.0	1.3	2.0	1.0	3.4	35.0
Elektrikli Makinalar			Metal Sanayii			Gıda+İçki		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.2	1.2	1.0	0.6	2.4	1.0	2.0	1.1
Makine İmalat			Madeni Eşya			Petro Ürünleri		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.4	1.0	1.0	0.4	3.0	1.0	0.4	0.5
Gıda+İçki			Elektrikli Makinalar			Kimya - Petro Kimya - Gübre		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.2	0.5	1.0	0.1	2.3	1.0	0.1	0.3
Toprak Ürünleri			Taşıt Araçları			Taşıt Araçları		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.2	0.6	1.0	0.2	2.1	1.0	0.5	-0.4
Orman Ürünleri			Lastik - Plastik			Basım		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.2	0.4	1.0	0.6	2.1	1.0	-0.2	0.2
Madeni Eşya			Makine İmalat			Elektrikli makineler		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.1	0.8	1.0	0.7	1.4	1.0	0.1	-0.4
Taşıt Araçları			Toprak Ürünleri			Kağıt		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.1	0.7	1.0	0.3	1.7	1.0	0.0	0.0
Basım			Orman Ürünleri			Madeni Eşya		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.1	0.2	1.0	0.6	0.7	1.0	-0.2	-0.4
Kimya - Petro Kimya - Gübre			Gıda+İçki			Orman Ürünleri		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.0	0.4	1.0	0.2	0.5	1.0	-0.9	-0.6
Metal Sanayii			Gıda+İçki			Metal Sanayi		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.1	0.3	1.0	0.2	0.5	1.0	-0.5	-0.3
Tütün			Tütün			Lastik - Plastik		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.0	0.2	1.0	0.0	0.4	1.0	-0.6	-0.9
Deri İşleme			Kağıt			Toprak Ürünleri		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.0	0.1	1.0	0.0	0.0	1.0	-1.8	-2.2
Kağıt			Petro Ürünleri			Deri İşleme		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırımlar	İstihdam	Çıktı
1.0	0.0	0.0	1.0	-0.4	-1.0	1.0	-2.7	-2.3
Petro Ürünleri			Kimya - Petro Kimya - Gübre			Makine İmalat		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	-0.1	-0.2	1.0	-0.6	-0.1	1.0	-3.1	-1.7
Toplam			Toplam			Toplam		
Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı	Yatırım	İstihdam	Çıktı
1.0	0.5	1.4	1.0	1.7	5.0	1.0	-0.4	-0.3

Kaynak: Tablo 71 dikkate alınarak hesaplanmıştır.

2. Tarımdaki İşgücü Fazlasının Sanayi ve Hizmet Sektörlerine Kaydırılması

Kuşkusuz, sürdürülebilir büyüme ve istihdam hedefinin sağlanabilmesi için istihdam yaratan ve sermaye/hasıla oranı en küçük olan sanayi yatırımlarına öncelik verilmesi, gerekli, ancak tek başına yeterli olmayan bir koşuldur.

Diğer gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye, kırdan (ya da köyden) kente iş için yoğun, plansız, iyi yönetilemeyen ve kentlerde sanayi ve hizmet sektörlerinde iş arayan vasıfsız işgücü arzını artıran bir göçe tanık olmuştur. İstihdamın yüzde 35'ini oluşturan tarım sektörünün, GSYİH'ya katkısı ve dolayısıyla harcama potansiyeli yüzde 13'ler düzeyindedir. Bu tablo, sektördeki ciddi boyutlardaki verim düşüklüğü sorununu da ortaya koymaktadır. Oysa, AB ve ABD gibi gelişmiş ülkelerde tarıma önemli sübvansiyonlar uygulanmakta ve verimliliği besleyen özel programlar oluşturulmaktadır. Coğrafya ve iklim koşulları itibariyle, bitkisel üretimde, hayvancılıkta, su ürünlerinde, ormancılıkta, kısaca tarımın tüm kollarında dünyanın en şanslı ülkelerinden biri olan ülkemizde, tersi bir politika izlenmiştir. Yüksek enflasyon, sık ekonomik krizler ve mali politikaların ağırlığındaki Türkiye'de, tarım sektörü, tarım kesimi de çok ihmal edilmiştir. Sanayi sektöründe olduğu gibi, tarımda da yatırımlar düşmüştür. Düşük yatırım, düşük verimlilik, yüksek girdi maliyetleri, finansman sıkıntısı bu temel sektörün rekabet gücünü iyice zayıflatmıştır.

Son 35 yılda tarım sektöründe ortalama büyüme yüzde 1.2'dir. Nüfus ise aynı süre içinde Türkiye ortalaması olan yüzde 2'nin üzerinde artmıştır³⁰. Nüfus hızla artarken, yaratılan katma değer yeterince artmadığı için kişi başına gelir giderek düşmüştür ve önlem alınmadığı takdirde düşmeye devam edecektir. 70 milyonluk bir ülkede faal nüfusun yüzde 35'nin böyle bir gelir düşüklüğüne sahip

³⁰ İSO Yönetim Kurulu Başkanı C. Tanıl Küçük'ün "Ülkemizin Tarım Politikaları ve Geleceği: Ekonomimize ve Sanayimize Etkileri" konulu İSO Meclis Toplantısı açış konuşması, İstanbul, 27 Ekim 2004, s. 3.

olması, ülke ekonomisini küçük tutmakta, talebi kısmakta ve üretimin artmamasına neden olmaktadır.

Tablo 73: Sektörlerin GSYİH İçindeki Payları (1998-2003, Sabit Fiyatlarla %)

	1998	1999	2000	2001	2002	*2003
Tarım	13.9	13.9	13.5	13.6	13.5	12.5
Sanayi	28.9	28.8	28.4	28.4	28.8	29.3
Hizmetler	57.2	57.3	58.2	58.0	57.7	58.2
GSYİH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: TC, 2002-2004 Yılı Programları, * Tahmin

Dolayısıyla istihdam aleyhine olan bu iki oran arasındaki farklılığın giderilmesi gerekmektedir. Bu anlamda Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken, bir başka ifadeyle hedef, tarım istihdamını gelişmiş ülkelerde olduğu gibi azaltmak, en azından milli gelirden aldığı payı düzeyine çekmek olmalıdır. Son 15 yılda İspanya, sosyal çalkantılara düşmeden tarımsal nüfusunu yüzde 17'den yüzde 11'e çekmeyi başaramıştır. Aynı şekilde Fransa'da köylü nüfusun 2005 yılına kadar yarım milyona gerilemesi beklenmektedir³¹. Tarımdaki işgücü fazlasının azaltılması imkanı ülkemiz için de hala vardır. Ancak, bunun birden bire, gerekli sosyal önlemler alınmadan yapılması da çok sakıncalıdır³².

Tarımsal yapının ihtiyaç duyduğu işgücünün dışındaki fazlalığın sorunsuz, sosyal patlamalara yol açmayan şekilde azaltılması, planlı ve sağlıklı bir şekilde kentlere transfer edilmesi, en gerçekçi yol olarak görülmektedir. Söz konusu transfer sürecinde, inşası gereken sanayi ve hizmetler alt yapısı için planlama yapılmalı, az gelişmiş bölgelerde yer alan yapılaşmaların kısa zamanda tamamlanabilmesi amacıyla geçiş süreci kademelendirilmelidir.

Burada kritik bir nokta, tarım sektöründeki işgücüne sanayi ve hizmet sektöründe istihdamlarına imkan verecek gerekli çalışma becerilerinin

³¹ TÜSİAD, **Türkiye'de Yeni Bir Ekonomik ve Ticari Diplomasine Doğru**, <http://www.tusiad.org.tr/turkish/rapor/ticaridiplomasi/html/sec5html>, 21.12.2004.

³² Ayşe Buğra, "Sosyal Kriz Karşısında Yeni Bir Toplumsal Entegrasyon Modeli Arayışlarına Katkı", Friedrich Ebert Vakfı tarafından düzenlenen "Sosyal Krize Karşı Destek Programları", konulu toplantıya sunulan tebliğ, İstanbul, 13 Ekim 2001, s. 17.

kazandırılmasıdır. Bunun da yolu eğitimden geçmektedir. Sanayinin nitelikli işgücü ihtiyacı ve arayışı, beceri kazandırmaya yönelik eğitimin önemini anlaşılır kılmaktadır. Hindistan örneğinde olduğu gibi, köylerin ortak kullanımına sunulacak bilgisayarlar, çocukların, gençlerin, bağımsız çalışan ve aile yardımcılarının bilgi teknolojileri ile tanışmaları sağlanabilir³³. Bilgisayar ve internet eğitim kampanyaları bu yönde bir ilk adım olabilir.

Yine tarım sektörünün yeniden yapılandırılması kapsamında, kırsal sanayinin oluşumu ve gelişimi, KOBİ niteliğinde tarımsal kooperatifler ve birlikler yoluyla teşvik edilebilir³⁴. Tarım politikaları, biyoteknolojinin sağlamakta olduğu imkanlardan da yararlanılarak yeniden düzenlendiği takdirde, hem tarım ürünleri, hem de tarıma dayalı sanayi ürünleri ticaret ve yatırım alanlarında ülkemiz için önemli bir karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olabilir. Gıda ürünlerine talebin yüksek olduğu Avrupa, Ortadoğu ve Yeni Bağımsız Devletler'e coğrafi yakınlığımız, bu üstünlüğün ekonomik kazanca dönüştürülmesini kolaylaştıracaktır. GAP Projesinin bundan sonraki aşamaları ürün ve pazar çeşitliliği ile bu hedefleri de dikkate alacak şekilde yürütülmeli, tarıma dayalı sanayinin de nüvesini teşkil etmelidir³⁵.

3. Hizmet Sektöründeki İstihdam Potansiyelinin Değerlendirilmesi

Tarım ve bazı geleneksel sanayiler, yerleşik özelliğini taşımaktadırlar. Ancak hizmet sektörü yalnızca kendi bölgesinde değil, diğer sektör ve yörelerde de var olabilme özelliğine sahip olarak istihdamı oluşturmaktadır. Kar amaçlı hizmetler sektörü açısından bu deneyime Almanya bir örnektir. Eğitim, sağlık, kültürel etkinlikler gibi toplumsal ve yerel hizmetler, ayrıca internet kanalı ile satışlar gibi dağıtım hizmetleri ile, yörenin dışından da gelir sağlanabilmektedir.

³³ Nusret Ekin, **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul, İTO Yayın No: 2000-30, s. 426.

³⁴ DPT, **KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı**, Ankara, DPT-SPO Yayını, 2004, s. 50.

³⁵ TÜSİAD, **Türkiye’de Yeni Bir Ekonomik ...**, <http://tusiad.org.tr/turkish/rapor/ticaridiplomasi/html/sec5html>, (21.12.2004).

Hizmet sektörü, imalat sanayi sektörü gibi yöresel olarak istihdam duyarlılığı göstermektedir. Ancak hizmet firmaları yerleşim yörelerini seçmede daha serbesttirler. Hizmet sektörünün, kendi yöresi dışında faaliyet gösterme özelliğine sahip olmakla birlikte, yöresel ekonominin temelini oluşturabilme potansiyeline sahip olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle politika üreticileri, ihracatçı firmaların kendi bölgelerinde üretimde bulunması için cazip koşullar oluşturmaya çalışmaktadırlar. Hizmet sektörünün bu özelliği, Türkiye açısından da değerlendirilmelidir.

Yeni ekonomik koşullarda hizmetler, daha çok ticari alana yönelmiştir. Hizmet sektöründe yerel düzeyde iş yaratmak için bir yörenin turizm, doğa-çevre gibi özgün potansiyellerinin doğru değerlendirilmesi gerekmektedir. Ardından gelmesi gereken adım, bu imkanların ekonomiye kazandırılmasıdır. Aynen bir mal ve hizmetlerin pazarlanmasında olduğu gibi yöresel imkanlar da pazarlanmalıdır. Bu yörelerde toplumsal ve yerel hizmet birimlerince özellikle sağlık ve eğitim hizmetlerinin artırılması, tamamlayıcı bir işlev yerine getirecektir. Yöresel hizmet sektörü işlerinin geliştirilmesi için kamu kaynak kısıtları söz konusu olduğunda, üçüncü sistem temelinde organizasyonlara gidilebilir. Bu hizmetlerin ticari oluşunu artırmak için yeni teknolojilerin geniş biçimde kullanılması gerekmektedir³⁶. Ülkemiz açısından da bu yönde küçük ve orta büyüklükteki işletmeler desteklenebilir ve elde edilebilen geniş iç hizmet, uluslararası boyuta dahi taşınabilir.

Diğer benzeri ülkeler gibi ülkemizde de hizmet sektörünün payı gelişme eğiliminde olduğundan, bu alanda gerekli istihdam politikalarının oluşturulması ayrı bir önem kazanmaktadır. Ancak hizmet sektöründe de Türkiye için çıkış yolu olabilecek bazı alt sektörler üzerinde durulması yararlı olacaktır.

Gelişme eğilimleri ülkelere göre değişmekle beraber, bilgi ve iletişim teknolojileri, başta kadınlar için olmak üzere dünya genelinde istihdam olanakları

³⁶ Anxo, Storrie, a.g.m., pp. 377-389.

oluşturmaktadır. İnternet ve kablosuz iletişim, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke halklarına iş olanakları yaratarak, dünyayı küçültmüştür. Bu teknolojiler, yerel, ulusal ve uluslararası iş olanaklarına girişleri kolaylaştırmakta, işgücü piyasalarının işlevselliğini artırmaktadır. Birleşmiş Milletler Information and Communication Technology Task Force birimi tarafından bilgi ve iletişim teknolojilerinin sürdürülebilir büyüme ve yoksulluğu azaltmadaki etkisini belirlemeye yönelik olarak yapılan bir araştırmada, bu sektörde önemli bir potansiyel olduğu saptanarak, her ülkenin bu gelişmeden eşit yararlanması gerektiği ifade edilmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bilgi bazlı ekonomilerin geliştirilmesi için gerekli insan gücünün oluşturulmasının önemi vurgulanmıştır³⁷.

ILO'nun verilerine göre, 1999 yılı itibariyle, AB'nde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki istihdamının toplam istihdam içindeki payı ortalama yüzde 3.9'dur. En yüksek oran, yüzde 7.1 ile AB'nin yazılım merkezi olma hedefini edinen İrlanda'ya aittir. Yüzde 5.4 ile İsveç ve Finlandiya ikinci sırayı paylaşmaktadır. İngiltere yüzde 5 ile üçüncü sırada yer alırken, bunu yüzde 4.6 ile Danimarka izlemektedir. Bilgi toplumu olma sürecinin henüz başındaki Türkiye'de, bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki istihdam, 1998 yılı itibariyle sadece 100 bin kişidir³⁸.

Bilgiyi üreten ve dağıtan bilgi işçileri, günümüzün bilgi ekonomisinde büyük avantaj sağlamaktadırlar. CISCO System tarafından yaptırılan, Çek Cumhuriyeti, Mısır, Macaristan, İsrail, Ürdün, Polonya, Romanya, Rusya, Suudi Arabistan, Güney Afrika, Birleşik Arap Emirlikleri ve Türkiye'yi kapsayan bir araştırmada, Güney Afrika, Rusya'dan sonra en çok bilgi işçisi açığı yaşayacak ülkenin Türkiye olduğu belirlenmiştir³⁹.

³⁷ UN, "Background Paper...", pp. 5-6.

³⁸ ILO, **World Employment Report 2001: Live at Work in Information Economy**, Geneva: International Labour Office, 2001, p. 1.

³⁹ Nusret Ekin, **Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları**, İstanbul, İTO Yayın No: 2001-33 s. 221.

Bilgi ve iletişim teknolojilerine ayrı bir önem verilerek hizmet sektörünün geliştirilmesine Hindistan çarpıcı bir örnek olmaktadır. Özellikle yazılım açısından sınırsız olanaklar bulunmakta, dünyanın hemen her yöresine Türkiye'den hizmette bulunmak olası hale gelmektedir. Ancak bu düzeye ulaşmak için özellikle kamu desteği gerekmekte, bilim birimlerinin, üniversitelerin ve özel sektörün de ilgili organizasyonlarda yer alması gerekmektedir.

Yine Hindistan'da dezavantajlı gruplara destek hizmetleri sağlayan "siber köşk"ler hızla çoğalmaktadır. Bu internet köşkleri, internet kulüpleri olarak geliştirilerek, Hindistan'ın tüm kırsal bölgelerine yayılmış durumdadır. Bunlar, uzak mesafelere telefon hizmeti veren küçük sokak işyerleridir. Bu kulübelerin sayısı 300 bin olup, 600 binin üzerinde kişiye ayrıca istihdam yaratmıştır⁴⁰.

Dünyada artan önemi göz önüne alınarak, Türkiye'de bilgi ve iletişim teknolojileri alanına yatırım, bilgi toplumunun gerektirdiği bilişim altyapısı güçlendirilmesi ve bilgi ekonomisinin fırsatlarına ve talebine göre işgücünün yetiştirilmesi, öncelikli bir hedef olarak ortaya çıkmaktadır. Bu alanda eğitim, öğrenim ve araştırma için, mevcut yapılanların üzerinde bir hızda ve gideri devlet tarafından karşılanacak biçimde organizasyonlar yapılabilir.

Örneğin, belirli seviyede eğitim almış ancak istihdam edilememiş atıl işgücüne, bilgi ve iletişim teknolojileri (bilgisayar okur yazarlığı, paket program kullanımı, internet-web tasarımcılığı, programcılık, veri tabanı yönetimi, veri iletişimi sistemleri vb.) eğitimleri verilerek çalışma yaşamına katılmalarında öncelik tanınabilir.

Benzer biçimde, hizmet sektöründeki istihdama yönelik eğitim politikalarında, genel konulardan çok belli konularda, özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri alanını destekleyici girişimlere ağırlık verilebilir. Sektör için gereken

⁴⁰ Ghee, a.g.t., p. 6.

eğitilmiş işgücü ihtiyacının karşılanmasında ve yetiştirilmesi ve ilgili birimlerin bütünlük içinde çalışmaları kaçınılmazdır.

Fransa ve İngiltere'de son 10 yılda istihdamda çarpıcı gelişmelere tanık olunan bir başka hizmet alt alanı, kültürel istihdamdır. Bu gelişme, İngiltere'de "kendi işinde çalışma" ile, Fransa'da geçici istihdam bürolarınca veya diğer adı ile standart dışı işler (precarious work) ve "geçici işler" in artırılması ile sağlanmıştır. Ülkeler arasındaki bu farklılık işgücü piyasası mevzuatı ve refah toplumu anlayışlarından da kaynaklanmıştır. İngiltere'de 1983 yılında kendi işinde çalışmayı teşvik eden İşyeri Muafiyet Planı (Enterprise Allowance Scheme) uygulamaya sokulurken, Fransa'da sanat ve film sektöründe çalışanlara özel işsizlik ödenekleri getiren standart dışı istihdam cazip kılınmıştır⁴¹.

Stratejik bir coğrafi konuma, derin tarihi ve kültürel zenginliğe sahip olan ülkemiz açısından kültürel istihdam, özellikle dil bilen eğitimli gençler açısından önemli açılımlar sunabilir. Bu kapsamda, “tarihsel ve kültürel mirasın korunması ve yeniden keşfedilmesi” sloganı ile, pilot bölge, il ya da ilçe sınırları içinde merkezler tespit edilerek restorasyon ve işletmeciliğin geliştirilmesi teşvik edilebilir. El sanatları yeniden canlandırılabilir, doğal güzellikler, dört mevsim turizmi, kırsal turizm, etnik ve otantik dokumacılık, etnik yemekler ve ekolojik tarım üzerine odaklanılabilir. Kuşkusuz, bu işleri yapacak kadroların yetiştirilmesi de çok önemlidir. Örneğin, etnik yemekler üzerine okullar (cooking schools) açılabilir. Sonuç olarak, göz göre göre yok olup giden tarihi-kültürel-zenginliklerimiz, doğal güzelliklerimiz, kimi gündelik alışkanlıklarımız, ekonomiye kazandırılacak farklılıklarımız olarak değerlendirilebilir. Bu amaçla çalışmak ya da iş kurmak isteyen gençler ve kadınlar kredi sağlanarak, işletmecilik eğitimi ve danışmanlık hizmeti verilerek desteklenebilir⁴². Kırsal alanlardaki gençlere ve kadınlara yönelik duyarlılık eğitimleri yapılabilir, bilgi ve deneyim kazandırma amaçlı çalışma turları (study tours) düzenlenebilir.

⁴¹ Anxo, Storrie, a.g.m., p. 380.

⁴² Köstekli İpek, a.g.m, s. 93.

Özellikle AB ülkelerinde iyice yerleşen üçüncü sistem yaklaşımı ve üçüncü sistem organizasyonları, Türkiye için de değerlendirilmelidir. Sivil katılımın ve sivil desteğin yavaş olsa da belli bir olgunluğa erişmesi, hızlı büyüyen özel sektörün varlığı ve özellikle zengin vakıf geleneği dolayısıyla ülkemiz, üçüncü sistem açısından güçlü bir potansiyel oluşturmaktadır. Ülke ekonomisinin istikrar politikalarına teslim edildiği bir durumda bu yaklaşım ayrı bir önem kazanmaktadır. Bireylerin ekonomiye değil, ekonominin bireye yönelik olduğu ekonomik felsefenin yaygınlaştırılması, temel bir anlayış değişikliğini beraberinde getirecektir. Ülkemizde üçüncü sistem organizasyonlarının faaliyetleri için şu başlıklar verilebilir:

- Gecekondu yerleşimleri için altyapı onarımı ve bakımı, okulların, hastahanelerin onarımı, hasta/yaşlı bakımı, bebek/çocuk bakıcılığı, konut ve işyerlerinin temizliği, özürllülere yardım, kadınlar için ev bütçesi yapımı, sağlıklı beslenme (dolayısıyla sağlık gideri azaltma) projeleri.

- Çevre danışmanlığı, atık toplama ve atık yönetimi, atık kağıtlardan okul defteri yapılması, ağaçlandırma, bahçecilik, tekstil, mobilya, ev eşyaları gibi kullanılmış eşyaların yeniden üretime kazandırılması.

- Yerel kültürel miras hizmetlerine odaklanılması, hediyeelik eşya tasarımı/yapımı, toplantı organizasyonları, davetlerde yardım, sunum tasarımları, poster hazırlama, spor faaliyetlerinin eşgüdümü/geliştirilmesi.

Üçüncü sistem organizasyonları aracılığı ile yüksek ücretli ve iyi çalışma koşullarında işler sağlamak güç olsa da, özellikle dezavantajlı konumda olanlar açısından istihdam alanları oluşturulabilir. Böylece toplumsal dışlanmanın önlenmesi açısından önemli katkılar sağlanabilir.

C. İşgücü Piyasasının Yeniden Yapılandırılması

1.Sağlıklı ve Güncel İşgücü Piyasası Enformasyonun Elde Edilmesi

İstihdam strateji ve politikaları, öncelikle bilgi edinme ve danışma aşamasından geçmektedir. Sağlıklı, güvenilir ve güncel bir işgücü piyasası enformasyonunun oluşturulması ve işler hale getirilmesi, işsizlikle mücadelede

kullanılan en önemli ve en etkin araçlardan biridir. İşgücü piyasasına ilişkin bilgi ve veri yetersizliği, gelişmekte olan ülkelerde özellikle gençlere yönelik işgücü politikalarını olumsuz etkilemektedir. Ulusal işgücü piyasasına ilişkin bilgilerin yanı sıra, diğer ülkelere ilişkin bilgilerin elde edilmesi, sorunun boyutlarının ortaya konulması ve işgücü piyasasına ilişkin gerçekçi politikaların oluşturulması açısından son derece önem taşımaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda olduğu gibi ülkemizde de güvenilir ve sürekli bir işgücü piyasası enformasyon sistemi mevcut değildir. İşgücü piyasasına ilişkin bilgi ve verilerin birden fazla kurum (DİE, DPT, İş-Kur) tarafından ve farklı yaklaşımlarla hazırlanması veya tahmin edilmesi nedeniyle ortak bir veri tabanı oluşturulamamaktadır. Özellikle işsizlik verileri gerçek durumu yansıtmamakta, hatta, Türkiye'deki işsizlik oranını AB ülkelerinden düşük seviyelerde gösterebilmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, işgücü piyasasına veri üreten kurumlar arasında kavram ve tanım birliğinin sağlanması, güvenilir ölçüm kriterlerinin geliştirilmesi ve üretilen verilerin ILO, OECD ve AB gibi uluslararası karşılaştırma ve değerlendirmelere imkan tanıyacak biçimde düzenlenmesi amacıyla bir "İşgücü Piyasası Enformasyon Bankası" oluşturulmalıdır. Bu banka, DİE, DPT başta olmak üzere ilgili diğer kurum ve kuruluşların katılımıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde kurulabilir. Bankanın makro koordinasyonu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, teknik koordinasyonu DİE ve DPT'ne verilebilir. Bu banka aracılığı ile, işgücü piyasası enformasyonu yanı sıra, çalışma hayatına ilişkin verilere, kamu ve özel sektörde açık iş bilgilerine de yer verilebilir.

2. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına Ağırlık Verilmesi

Aktif işgücü piyasası önlemleri “Genelde devletin işsizlik sorununun çözümüne aktif bir biçimde katılması, istihdam yaratıcı politikalar izlemesi ve çeşitli önlemlerle istihdam artışını teşvik etmesi” olarak tanımlanmaktadır⁴³.

Ekonomide canlanmanın başlaması, yatırımların, üretimin artması ve yeni iş olanaklarının yaratılması, işsizliğin azalmasını da beraberinde getirecektir. Ancak ekonomik büyüme tek başına, mevcut işsizlere ve işgücü piyasasına yeni girecek olanlara uygun kalitede ve verimli işlerin yaratılması için yeterli değildir. Ekonomik büyümenin yanı sıra, başta insan kaynaklarına yatırım olmak üzere, aktif işgücü piyasası politikalarına daha fazla ağırlık verilmesi gerekmektedir. Aktif politikaların başarı ile uygulanması, genel ekonomik duruma ve işgücü piyasasının yapısına bağlıdır. Özellikle, ekonominin genel durumu, aktif politikaların uygulanabilmesi açısından önde gelen etkidir. Dolayısıyla, aktif politika ve programlar, ekonominin durumunu, ekonomide gelişme potansiyeli bulunan sektörleri ve hedef grupları dikkate almak zorundadır.

İşsizliğin kronik bir biçimde sürmesi ve uzun dönem işsizlik oranının artması karşısında çoğu ülkede başlıca iki reforma yönelinmiştir. Birincisi, hiçbir koşul getirilmeden mevcut işsizlik sigortası ve yardımlarının düşürülmesidir. Koşul getirilenlerde ise işsizlerin yardımlardan yararlanma, işsiz kalma süresine, bulunan işe gidilip gidilmemesine veya işsiz kişinin gerçekten iş arayıp aranmadığına bağlanmıştır. İkinci grup reformda işsizler, iş arama, iş deneyimi, mesleki eğitim gibi aktif işgücü programlarına katılmaya zorlanmışlardır⁴⁴.

İşsizliğin kronik biçimde sürmesinin nedeni bazı çevrelerce ileri sürüldüğü gibi ücretlerin yüksekliği veya daha genel olarak sıkı işgücü piyasası

⁴³ Kutal, “Çalışma Hakkının...”, s. 35.

⁴⁴ David Grubb, “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits”, **OECD Economic Studies**, Vol: 31, No: 2, Paris, 2000, pp. 147-184, OECD; Employment Outlook 2000’den Bart Cockx, “The Design of Active Labour Market Policies: Building in Effective Incentives”, **International Labour Review**, Vol: 139, No: 2000/4, pp. 457.

kuralları değildir. Ancak bu görüşe göre işsizliğin tamamen giderilmesindeki en uygun politika, öncelikle esnek ücrete ve her yönü ile kuralsızlaştırılmış işgücü piyasası ile en rekabetçi ekonomiye dönüşün sağlanmasıyla olacaktır. Şayet bu yaklaşım doğru ise bu kez aktif işgücü piyasası politikaları anlamsızlaşmaktadır. Çünkü aktif işgücü politikaları ekonominin diğer başarısız yönleri ile uğraşmaktadır. Örneğin işletmeler ve işçiler arasında istihdamda buluşmayı sağlamada bilgi eksikliğinden kaynaklanan yetersizlikleri önlemek için iş arama programları oluşturulabilir. İşverenlerin aradıkları elemanların yetiştirdiği mesleki eğitim veya iş başı eğitimleri desteklenebilir⁴⁵.

Şayet kuralsızlaştırma işsizliği önleyecek olsa bile, ilkesel açıdan arzu edilmemektedir. Çünkü kronik işsizlik, gelir yetersizliği ve yoksullukla ikame edilemez. Bu arada ekonomistler özellikle vurgulamaktadırlar ki, çalışma yaşamını kuralsızlaştırma toplumda daha geniş önlemlere de yol açtığından, bu yöntem ile işsizliğin azaltılmasıyla sağlanacak kazanç, işsizliğin maliyetinin altında kalmaktadır⁴⁶.

Öte yandan işgücü piyasası mevzuatının önemli yararları bulunmaktadır. Örneğin yasalarla işten çıkarmalara kısıtlama getirilmekte, gelirler belli bir düzeyde korunmakta, analık haklarına sahip çıkılmakta, insan sermayesine yatırım yapılarak geleceğin üretimini sağlayacak gençlerin çocuklarına sağlık ve eğitim desteği verilmektedir. Ayrıca kurallılık işin kalitesini artırmakta, firmaların sıkça karşılaştıkları işçi giriş-çıkış oranını (işgücü devir oranı) düşürmekte ve işçi ve ailelerin karşılaşacakları riskleri azaltmaktadır⁴⁷.

Bir kez daha anlaşılmaktadır ki, işgücü piyasası düzenlemeleri örneğin Avrupa’da yüksek oranda ve kronik işsizliğin yegane nedeni olmadığı gibi, belli

⁴⁵ Alison Booth L., Denis Snower J., *Accuring Skills: Market Failures, Their Semptoms and Policy Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996’dan Cockx, a.g.m., p. 459.

⁴⁶ OECD, **Labour Market Policies for the 1990’s**, Paris, 1990, p. OECD, **The Job Study: Facts, Analysis and Strategies**, 1994, p. <http://www.oecd/data/oecd/42/51/194679.pdf>, (13.05.2004).

⁴⁷ Rebecca Blank, Freeman Richard B., “Evaluating the Connecting Between Social Protection and Economic Flexibility”, 1994, Paul Gregg, Alan Manning, “Labour Market Regulation And Unemployment”, 1996’dan Cockx, a.g.m., p. 459.

düzeyde kurallık istihdamı artırmaktadır. Yine en iyi rekabet gücü olan ekonomi de başlı başına istihdam yaratamamaktadır. Ancak en iyi aktif işgücü piyasası politikaları istihdam yaratabilmektedir. Dahası dünya geneli aktif işgücü piyasası politikalarına yaşamsal önemde gereksinim bulunmaktadır⁴⁸.

Sürekli ve yüksek oranda işsizlik karşısında aktif politikaları gerektiren dört ana neden sayılabilir; İlki, işsizlerin bağımlılığını artıran işsizlik ödentilerinin düşürülmesi ve bunun işsiz üzerine olumsuz etkileri. İkincisi düşük kalifiye işçilerin, yapısal olarak arz ve talebinin buluşamaması nedeniyle de işsizliği artırması. Diğer iki neden, sürekli ve yüksek oranda işsizliğin sermaye birikimini azaltması ve bu nedenle ekonomik büyümenin yavaşlamasıdır. Sermaye yetersizliği üzerine iki yaklaşım bulunmaktadır. Bir görüşe göre, yüksek işçilik maliyetleri yatırım inisiyatifini, dolayısıyla ekonomik büyümeyi düşürmektedir⁴⁹. Diğer bir görüş de yatırım yetersizliğinin nedeni, gelecekteki ekonomik gelişmeler üzerine işveren ve işçinin yeterince eşgüdüm içinde olamamasıdır⁵⁰. Bu eşgüdümsüzlük ücret katılığı nedeniyle ise, işten çıkarmalara yol açmaktadır. İşten çıkarılacaklarını anlayan işçiler bu kez harcamalarını kısıcaklardır. Bu eğilim, işletmelerin gelecek taleplerini de olumsuz etkileyecektir. Bu durumda işçiler arasında gelişecek iş rekabeti, düşük kalifitedeki işçilerin işsiz kalmalarına yol açacaktır.

İşsiz kalma olgusu özellikle de uzun dönemli işsizlik, işçinin çalışma motivasyonunu ve çalışma alışkanlığını geriletmekte, kişiyi işsiz kalmaya daha çok itmektedir. Yine işsizlik, iş yapma yeteneğinin azalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle iş aramaya isteksiz olunmaktadır. Bu tür kişilerin işgücü piyasasında işverenlere yeterince güven verememelerinden dolayı iş bulmaları da

⁴⁸ Cockx, a.g.m., p. 459.

⁴⁹ Francesco Daveri, Guido Tabellini, Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Counties, Centre for Economic Policy Research Paper, No: 168, University of Brescia, 1997'dan Cockx, a.g.m., p. 460.

⁵⁰ Jachues H. Dreze, "Walras-Keynes Equilibria, Coordination and Macroeconomics", **European Economic Review**, Vol: 41, No: 9, Amsterdam, 1997, pp. 1735-1762.

güçleşmektedir. İşte tüm bu sorunları yenmek için aktif işgücü politikaları oluşturulmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları öncelikle kronik işsizliğin nedenlerinin tespitine çalışır ve her birinin çözümü için en uygun tasarımlar yapar. Diğer önemli bir işlevi de işsizler üzerine yayılan stresi gidermeye, kimi zaman işsize iş bulma programlarından, inisiyatiflerinden daha da önem verir. Programlar içinde iş deneyimi edindirme, mesleki eğitim kazandırma ile birlikte kamu sektöründe, kar amacıyla çalışılmayan sektörlerde ve kamu destekli özel sektör programlarında doğrudan iş yaratmaya çalışılır. Tüm bunlarla birlikte aktif istihdam politikaları, başta eğitim olmak üzere, iş deneyimi ve iş bulma politikalarının gözeticiliğini üstlenir.

Aktif işgücü piyasası politikaları adı altında toplanan programlar, OECD tarafından işgücü piyasasını geliştirmek, işgücünün niteliğini artırmak ve piyasayı daha etkin kılmak için kullanılan araçlar olarak tanımlanmaktadır. Gerçekte bu kavram, çalışma yaşamından uzak kalanlara gelir sağlamaya yönelik olarak uygulanmakta olan pasif politikaları tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu programlar istihdam kurumlarının değişen işgücü piyasası koşullarında işgücünün bu değişime uyum sağlaması adına yapması gerekenleri uygulamaya koymasını da kolaylaştırmaktadır⁵¹.

Günümüzde aktif işgücü programları genel olarak, istihdamı artırmak amacıyla istihdamla ilişkilendirilmiş meslek eğitiminin kazandırıldığı, iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, mesleğe yöneltme hizmetinin verildiği, yoğun iş arama stratejilerinin, iş arama faaliyetlerinin kurumsal hale getirildiği programları içermektedir. Bu programların temel felsefesi, işsizlik süresini kısaltmak ve

⁵¹ Namık Ata, “İşgücü Eğitimi ve İstihdam Edilebilirliğin Artırılması”, Avrupa Eğitim Vakfı ve Milli Eğitim Vakfı tarafından düzenlenen “Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam” konulu seminere sunulan tebliğ, Kızılıçhamam, 16-18 Ocak 2002, s. 309.

istihdam edilebilirliği artırmaktır⁵².

Genel olarak eğitim ile iş deneyiminin birlikte oluşu istihdamı olumlu etkilediğinden, aktif istihdam politikaları bu iki ayak üzerine oturtulmaktadır. Diğer bir ayak olan "iş arama-bulma politikaları" da, yine eğitim kadar etkili olmaktadır. İş deneyimi ile eğitimin bütünleştirilmediği bir mesleki eğitim ise daha az etkilidir.

Aktif istihdam programlarının tasarımı kadar, uygulanması ve yaygınlaştırılması da önem taşımaktadır. Eğitim programının işgücü piyasasının (ulusal, bölgesel yada yerel) ihtiyaçlarına göre hazırlanması kolay olmamaktadır. Program kişilere, işgücü piyasasının en altında bir istihdam sağlamayı öngörüyorsa, iş deneyimi başlı başına büyük bir önem taşımamaktadır. Ancak program daha kalifiye işlerde istihdamı hedefliyorsa, iş deneyimi ve eğitim birlikte önem kazanmaktadır. Program mevcut veya gelecekteki mesleki becerileri kapsamına almış ise, söz konusu mesleki ilerleme projesi, gelişen veya gelişmeyi planlayan sanayi kolunu yeterince kavramış olmalıdır.

Aktif istihdam politikaları, genel olarak klasik sınıf eğitiminden çok, iş dışında eğitim verildikten sonra işe yerleştirme yöntemiyle daha başarılı uygulanmaktadır. Ekonominin gerileme dönemlerinde kamu girişimleri ve istihdama yapılan mali desteklerin, pahalı iş dışı eğitim programları kadar etkili olduğu tespit edilmiştir. Sübvansiyonlu istihdam programları ile genellikle doğrudan iş yaratıldığından sonuç alma oranları daha yüksek olmaktadır. Aktif istihdam programları açısından yüksek eğitim görenlerin gerçekleştiremeyecek düzeyde yüksek iş beklentisi riski olduğu gibi, yalnızca mesleki eğitimin iş yaratmayacağı da göz ardı edilmemelidir⁵³.

Türkiye'deki aktif istihdam politikalarında, eğitim programları da bulunmaktadır. Ancak bu eğitim programları hem nitelik, hem de çeşitlilik

⁵² A.e., s. 310.

⁵³ O'Higgins, a.g.e., p. 112.

yönünden yetersiz olduğu gibi, aktif istihdam politikalarının iş deneyimi ve iş arama/bulma ayakları bulunmamakta, ya da çok yetersiz kalmaktadır. Bir taraftan yerleşik işsizlik, diğer taraftan ciddi bir nitelikli işgücü yetersizliğinin birlikte var oluşu, aktif politikalarındaki yetersizliğin en açık göstergesidir. Bu bakımdan aktif istihdam politikalarının, eğitim, iş deneyimi ve iş arama /bulma politikaları ile bir bütün olarak ve etkin bir biçimde tasarlanıp uygulanması gerekmektedir.

Tüsiad tarafından yayınlanan bir raporda da, işsizlerin ezici çoğunluğunun iş aramada “bizzat kendi” ve “eş dost” olmak üzere yalnızca iki kanalı kullanmaları ve İş-Kur aracılığının oranının yüzde 3 gibi çok düşük kalması nedeniyle, iş arama tekniklerinin çok ilkel kaldığı ortaya konulmakta, bu ilkelliğin iş aramanın etkinliğini düşürdüğüne dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda işsizlerin İş-Kur ve özel istihdam bürolarını kullanmaya teşvik edici özel düzenlemeler yapılması gerektiği ifade edilmektedir⁵⁴.

3.Dezavantajlı Gruplara Yönelik Özel Programların Tasarlanması ve Eş Zamanlı Uygulanması

Dünyadaki uygulamalar, istihdamda dezavantajlı gruplara yönelik özel politika ve programların, diğer istihdam politika ve programlarına göre daha başarılı olduğunu göstermektedir. İşgücü piyasaları herkese aynı açıklıkta değildir. Bazı kişiler işgücü piyasasına girişte, bazıları işgücü piyasasında kalışta, bazıları da belli bir aradan sonra yeniden katılımda diğerlerinden farklı biçimde zorluk çekmektedirler. Ülkemizde ise, bu sorunları daha çok işgücü piyasasına girişte zorluklarla karşılaşan gençler, kadınlar, uzun süreli işsizler ve özürlüler yaşamaktadır. Dolayısıyla, bu gruplara yönelik özel programlar tasarlanmalı ve eş zamanlı olarak uygulanmalıdır.

⁵⁴ TÜSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, İstanbul, Tüsiad Yayın No: T/2004-11/381, 2004, ss. 207-208.

İstihdam programları herkese hitap edemeyeceği için her grup için istenen aynı sonuçlar elde edilemeyebilmekte, genel işsizlik azalırken bazı gruplar için aynı sonuçlar alınamamaktadır⁵⁵.

Ülkemizde eğitimli genç işsizlik oranının arttığı bir durumda, bu gruptaki dezavantajlıların istihdam sorunu öne çıkmaktadır. Her şeyden önce gençler için istihdam garantili mesleki eğitim programları geliştirilmeli ve programın tamamlanması ertesinde çalışma yaşamına katılım sağlanmalıdır. Yetişkinleri uzun dönemli işsiz bırakan, gençlerin de işgücü piyasasına girişini zorlaştıran koşullarda iyileşme sağlanmadan, çözüm çabalarının yetersiz kalacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu kapsamda gençlerin istihdamına öncelik tanınması konusunda işverenlerin ikna edilmesi ve mesleki eğitim programlarının, işgücü piyasasının talep ettiği alanları kapsaması kritik önemdedir. İşveren kuruluşlarının, gençlere istihdam ve meslek eğitim fırsatı verilmesi ve çıraklara işyerlerinde daha fazla yer ayrılması yönünde üyelerine çağrıda bulunmaları sağlanabilir.

4. Gönüllülük ve Zorunluluk Esaslı Programlar Arasında Denge Sağlanması

İngiltere, Fransa, Finlandiya, Hollanda, Danimarka, İrlanda gibi ülkelerde öngörülen eğitim programına katılmayan veya önerilen eğitimi/işi yada aracılığı kabul etmeyen kayıtlı işsiz için, işsizlik ödeneklerinden yararlanma koşullarının zorlaştırılması, işsizlik ödeneklerinden faydalanma süresinin sınırlandırılması, işsizlik yardımı oranlarının düşürülmesi ve sosyal güvenlik yardımı alma hakkının kaybedilmesine kadar uzanan zorlamaya dayalı uygulamalar giderek yaygınlaşmaktadır. Bu tür uygulamaların, işini kaybeden kişilerin, düzenli bir biçimde iş aramalarının sağlanarak işgücü piyasasından kopmamaları ve istihdam arayışlarını sürdürmeleri amacıyla yapıldığı belirtilmektedir.

⁵⁵ ÇSGB, a.g.e., s. 136.

Ancak araştırmalar, zorlayıcı programların, gönüllük esasına dayalı programlara göre daha az başarılı olduklarını ortaya koymaktadır. Özellikle, gençler zorunlu olanlar yerine, gönüllü program ya da projelere katılımı tercih etmektedirler. İşverenler de zorunluluğu, düşük çalışma isteğinin bir göstergesi olarak değerlendirebilmektedirler⁵⁶.

Mevcut koşullarda bu yöntemin ülkemiz için tercihi söz konusu olmamakla beraber, gönüllülük temelindeki programlar ile zorunluluk temelindeki programlar arasında bir dengenin kurulması, istihdam politikaları açısından ayrı bir önem kazanmaktadır. İşsiz kişiyi istemediğı bir işe zorlamak doğru olmayıp kişinin seçimine saygı gösterilmelidir. Ayrıca, işsizlik sigortasının gecikmeli de olsa uygulamaya girmesi olumlu bir adım olmakla birlikte, işsizlik yardımının (ödeneğinin) yardımdan yararlanma koşulları, yararlanma süresi ve miktar olarak iyileştirilmesi gereğı, özellikle AB ülkelerine kıyasla daha bir anlaşılır olmaktadır. İşsizlik sigortasının uygulanmaya başlandığı 01.06.2000 tarihinden 30.10.2004 tarihine kadar olan dönemde İşsizlik Sigorta Fonu'nda biriken paranın 13 katrilyon gibi önemli bir büyüklüğe ulaşması, ancak işsizlik ödeneğı alan kişi sayısının yalnızca 73 bin kişi olması karşısında, yardımların etkinleştirilmesi gereğı açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır⁵⁷.

5. Kamu ve Özel İstihdam Kurumlarının Etkinleştirilmesi

Klasik görevi iş ve iş bulmaya aracılığın yanı sıra, günümüz istihdam kurumlarının, işgücü piyasasına bilgi sağlamak, işgücü piyasasını iyileştirmek, uyum programları uygulamak ve işsizlik sigortası yardımlarını yönetmek gibi etkin ve orta ve uzun vadeye yayılmış bir takım başka görevleri de vardır. İşgücü piyasasını iyileştirme ve uyum programları genel olarak, iş arama teknikleri yardımı, mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitim, doğrudan iş yaratma ve meslek danışmanlığı gibi bir çok alt başlıktan oluşmaktadır. 5000'nin üzerinde istihdam bürosu ve 160.000'den fazla çalışanlarıyla istihdam kurumları, AB'nin istihdamın

⁵⁶ O'Higgins, a.g.e., pp. 133-134, 167.

⁵⁷ İŞ-KUR, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, No: 50, Aralık 2004, ss. 1, 3.

genişlemesi konusundaki programlarında, hem ulusal hem de AB düzeyinde yaşamsal önem taşımaktadırlar⁵⁸.

Ülkemizde ise etkin bir kamu istihdam kurumu bulunmamaktadır. İnsan kaynaklarının gelişmesine ve istihdamın artırılmasına yönelik aktif işgücü piyasası politikalarını uygulayabilmek için İş Kur'un yeniden yapılanma sürecine girmiş olması, olumlu bir adım olmakla birlikte, yeterli beşeri ve mali kaynakların olmaması, Kurum'un görevlerini etkili bir biçimde yerine getirmesine olanak vermemektedir. Öncelikle ülkedeki yüksek işsizlik düzeyine karşı aktif işgücü piyasası önlemlerinin oluşturulmasına yönelik olarak İş-Kur'un kurumsal yapı ve kapasitesi mutlaka güçlendirilmeli, Kurum enformasyon sistemi geliştirilmeli ve faaliyetlerinde sosyal tarafların etkin bir biçimde yer alması sağlanmalıdır.

Ülkemizin ilk ve tek kamu istihdam kurumu olan İş-Kur, iş ve işçi bulmaya aracılık yanında, işsizlere danışmanlık hizmeti verebilmelidir. İşgücü piyasası ihtiyaç araştırmaları yapabilmelidir. Özellikle gençlere yönelik rehberlik ve danışmanlık hizmetlerine ağırlık vermeli, başvuru sahiplerini gözetim altında tutabilmelidir. Örneğin resmi istihdam kurumunca sunulacak hizmetler arasında, ücretsiz özgeçmiş (cv) yazdırılması da bulunabilir. İş başvuruları sırasında özgeçmişler incelendiğinde sık sık görülen, örneğin yabancı dil ya da bilgisayar düzeyini belirten “iyi” ya da “orta” gibi tanımların gerçeklerden ne kadar uzak olduğu iş çevrelerince bilinmektedir. Staj olanaklarının artırılması ve işbaşı eğitim olanaklarının yaygınlaştırılması üzerine yoğunlaşılabilir. İşsizlerin başvuracakları, sürekli gidip gelecekleri, etkin bir kamu birimine gereksinim, tercihten çok, artık bir zorunluluk haline gelmiştir.

Ülkemizde iş bulma amacıyla, özellikle internet aracılığı ile hizmet veren çok sayıda özel istihdam büroları veya kuruluşları bulunmakta, bu girişimler çalışma koşullarını kendileri tayin etmektedirler. Oysa bu kuruluşların faaliyetlerine düzenlemeler getirmek son derece gerekli olmaktadır. Ülkemizde,

⁵⁸ Ata, a.g.t., s. 309.

elektronik iş kurumlarında özellikle son yıllarda hızlı bir gelişim yaşadığı gözlenmektedir. Her ne kadar miktar ve hacim olarak ABD ve AB ülkeleri ile karşılaştırılamayacak bir büyüklüğe sahip olsalar da, bunlar özellikle son yıllarda birçok işletmenin eleman tedarikinde öncelikli başvuru kaynağı haline gelmiştir⁵⁹.

4857 sayılı yeni İş Kanunu ile iş ve işçi bulma hizmeti ile devlet tekelinin kaldırılması ve özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmesi, önemli bir adım olmuştur. Kamu istihdam hizmetlerinin tamamlayıcı bir parçası olarak özel istihdam büroları, özellikle esnek istihdam biçimlerine daha fazla ilgi göstermek yoluyla işgücü talebini hızlandırabilirler.

D. Eğitim Sisteminin Hayat Boyu Öğrenim Temelinde Yeniden Yapılandırılması

1. Eğitim-İstihdam Bağlantısının Kurulması

Günümüzde eğitim ve istihdam politikaları iç içe geçmiştir. Bir başka ifadeyle, istihdam politika ve programları, eğitim politikaları ile bütünleştiğinde hedeflenen sonuçlara ulaşabilmektedir. Ülkemizin en temel sorunlarından biri, eğitim ve istihdamın birbirinden kopukluğudur. Dolayısıyla, eğitim ve istihdam arasında işlevsel bir bağlantının ve işbirliğinin kurulması gereği, çok açıktır. Bu gerçekleşmediği sürece, ülkemizde halihazırda olduğu gibi, eğitilmiş ancak iş yaşamının gereksinimlerini karşılayamayan işgücü sorunu her geçen gün artacaktır.

Gelişmiş ülkelerde en hızlı büyüyen sektör olan hizmet sektörü, büyük oranda uzmanlaşmış, çoklu beceriye sahip, ufku ve hayal gücü geniş işgücüne gereksinim duymaktadır. Teknolojik ilerlemenin getirdiği yenilikler yüzünden terk edilen iş kolları olduğu gibi, ilerlemenin gereklerine uygun yeni iş alanları da devreye girmektedir. Bu nedenle işgücünün yalnızca tek bir alanda yeterli eğitimi artık yeterli olmamakta, bunun yerine çağın gereklerine ve iş yaşamının

⁵⁹ Ekin, Türkiye’de İş Piyasasının..., s. 228.

gereksinimlerine kısa sürede uyum sağlayabilecek niteliklere sahip işgücünün, yaşam boyu eğitimi öngörülmektedir⁶⁰. Bir başka ifadeyle, bireyin istihdamda kalması, yaşam boyu eğitim ile mümkün hale gelmektedir.

Yalnızca yetersiz eğitim nedeniyle istihdamlarında güçlük çekilen dezavantajlı gruplar için, eğitimde reform veya okul dışında özel bir program, muhtemelen yeterli olmaktadır. Sorun çok daha geniş boyutlu olduğunda ise, müfredat programı içeriğinin ve yapısının değiştirilmesi, okul sonrası çözüm programlarına göre çok daha olumlu sonuçlar vermektedir. Ancak ABD deneyimi ve Jamaika HEART programı, hedeflere ilişkin tasarımın, uygulamanın başarısını artırdığını ortaya koymaktadır⁶¹.

Okul-işletme bağına en güzel örneği, Almanya'daki Dual Sistemdir. Bu modelde okul temelli genel eğitim ile, iş temelli özel eğitim ve mesleki eğitim ayrılmaktadır. Eğitim müfredatının işçi ve işveren kuruluşlarınca ortaklaşa belirlendiği bu sistem, özellikle gençlerin okuldan işe geçişlerini kolaylaştırmada başarılı olmaktadır. Ancak başarının anahtarı, yalnızca eğitimin iki kesim arasında paylaşımı değil, iş yaşamının gereksinim duyduğu alanlarda mesleki gelişimi sağlayan genel eğitim ve öğretimdedir⁶².

Dünya geneli okul-işletme bağına bir uygulama örneği, ABD'de geliştirilen CISCO-NAP (Networking Academy Programme) olmaktadır. CISCO-NAP, web temelli bir eğitim programıdır. Öğrencilere 8 sömestr ve 560 saat müfredat süreli olarak, sanal laboratuvar kullanımı ile, ağ (network), bilgi ve iletişim teknolojileri öğretilmektedir. Öğrenciler bilgisayar ağının tasarımı, kurulması ve bakımı üzerine yoğunlaşmaktadırlar. Okul-işletme bağının bir biçimi de İngiltere'de, IBM, BP ve Shell firmaları tarafından bazı çalışanlarının, yüksek eğitim amacıyla, bilim ve mühendislik fakültelerine gönderilmeleridir. Yine İngiltere'de, 1980'lerde kamu istihdam ve eğitim birimlerinin "Department for

⁶⁰ Ata, a.g.t, s. 303.

⁶¹ Richards, a.g.e., p. 46.

⁶² O'Higgins, pp. 105-106.

Employment and Education” adı altında birleştirilmesi, eğitim ve istihdamın bütünleştirilmesi açısından bir başka önemli gelişmedir⁶³.

Mesleki eğitim, yukarıda örneklerde olduğu gibi, gerektiğinde geleneksel yapılar veya mevcut örgün eğitim dışına da çıkılarak gerçekleştirilmelidir. İşverenlerin talep ettiği meslek ve beceriler ile işgücünün sahip olduğu nitelikler arasındaki uyumun sağlanamadığı veya yetersizliği durumunda, işgücü piyasası koşullarında yapılan kısa dönemli eğitim programları yararlı olabilmektedir. Bu tür eğitimler, katılımcıların işe girişlerini kolaylaştırmakta ve işverenlerin de eleman seçeneklerini artırmaktadır. Ancak istenilen etkinliğin sağlanabilmesi için programın tasarımı ve uygulamasında işverenlerin doğrudan yer alması ve eğitimlerin yerel işgücü piyasası gereksinimleri ile ilişkilendirilmesi zorunludur. Gençlere yüksek kalitede istihdam sağlayacak biçimde mesleki becerileri ilerleten uzun dönemli bir hedef benimsenmiş ise, ikincil bir iş için eğitim programına yönelme uygun olmamaktadır. Çünkü bir meslekte ilerleme, zaten başlı başına bir eğitim ve öğretimi gerektirmektedir. Dual sistem ve çıraklık eğitimi ile İngiltere’de uygulanan MA (Modern Apprenticeships, 1995.-) projesi, bu alandaki başarılı programlar olarak değerlendirilmektedir⁶⁴.

Genç işsizlere yönelik programlar, eğitim yanı sıra, kurs verilmesi, işin sübvansede edilmesi, iş arama sürecine yardımcı olunması, kariyer önerisinde bulunulması, uyuşturucu, alkol ve aile sorunları üzerine danışmanlık hizmetleri verilmesi biçiminde de gerçekleştirilebilmektedir. Malavi’de hükümet politikası olarak, belli sektörlerde genç istihdam sağlanması yanı sıra, katılımcılara belli davranışlar edindirmeye yönelik bir program uygulamaya konulmuştur. Bu eğitim programı kapsamında AIDS, suç işleme, uyuşturucu ve alkol konularının ele alınması dikkat çekicidir⁶⁵.

⁶³ ILO, Meeting The..., p. 28, O’Higgins, p. 58, 148.

⁶⁴ O’Higgins, p. 115.

⁶⁵ ILO, Meeting The..., p. 66.

Güney Afrika'daki Eskom adlı elektrik şirketi tarafından, öğretmenlerin becerilerini artırmak için 1997 yılından bu yana uygulanmakta olan eğitim programı, eğitim-istihdam bütünleşmesinde bir başka örnektir. Güney Afrika'nın 3 eyaletinde açtığı eğitim merkezleriyle, 40 bine yakın kalifiye olmayan ve yetersiz kalifiyede öğretmene eğitim veren, gençlere istihdam sağlamak amacıyla, elektrik kullanımı yoğun küçük ölçekli girişimleri (fırıncılar, kasaplar ve çamaşır yıkayıcılığı) imtiyaz verme (franchise) yoluyla destekleyen bu şirket, eğitim-istihdam bütünleşmesinin boyutlarını yansıtmaları açısından oldukça ilginçtir ⁶⁶.

İşgücünün yarısından fazlasının ilkokul mezunu olduğu ülkemizde, işgücü arzı ile işgücü talebi arasında nitelik ve nicelik yönünden önemli ölçülere varan bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak, bir yandan işletmelerde nitelikli ara eleman açığı sıkıntısı yaşanmakta, öte yandan mezunların işsiz kalması ya da başka alanlarda çalışması söz konusu olmaktadır. Özellikle meslek okul öğrencilerinin iş hayatının yaşayan ve sürekli değişen ihtiyaçlarına göre bilgi ve beceri sahibi olma düzeyi arzulanan seviyede değildir. Bu çerçevede mesleki ve teknik eğitimde yaşanan en temel sorunlardan biri de aktarılan teorik bilgi ve uygulamanın birbirinden kopukluğudur.

Sürdürülen mesleki eğitim programlarının ve ders materyallerinin işletmelerde karşılaşılan iş gereklerine tam olarak uygun olmadığı görülmektedir. Eğitim araçları ve öğretilen teknolojiler modern değildir. Mesleki eğitim almış işgücü, işgücü piyasasında en fazla ihtiyaç duyulan kesim olmasına karşın, meslek lisesi mezunlarının istihdamdaki oranının yüzde 6.6 (2001 yılı itibarıyla) düzeyinde olması dikkati çeken önemli bir husustur.

Tüm bunların nedenleri ise, eğitim ile istihdam arasında işlevsel bir bağlantının bulunmaması, mesleki ve teknik eğitime yeterince önem verilmemesi, müfredat programlarının oluşturulmasında iş yaşamından kopuk geleneksel yöntemlerin uygulanması, meslek eğitiminin işgücü piyasasının ihtiyaçları

⁶⁶ A.e., p. 45.

paralelinde gelişmemesi, kişilere yeterli meslek eğitiminin verilmiyor olması, özellikle meslek okullarından mezun olanların büyük bir bölümünün, yanlış meslek seçimi veya üst öğrenim kurumuna devam etme isteği nedeniyle çalışma yaşamına yönelmemesidir.

Ülkemizde de işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılabilmesi için bütçeden eğitime ayrılan payın mutlak surette arttırılması, okul-işletme (üniversite-işletme) arasında etkin bir diyalog ve işbirliğinin kurulması kaçınılmaz öncelikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Hayat boyu öğrenim kavramının yerleşmesini sağlayacak eğitim programları oluşturulmalı, genç ve dinamik işgücünün niteliğinin, iş yaşamının değişim ve dinamizmini karşılayacak biçimde geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Üniversite öğrencilerinin mezuniyetten önce sanayide çalışarak deneyim kazanmalarına ve KOBİ'ler gibi tam zamanlı eleman istihdam edebilecek kaynaklara sahip olmayan firmalara proje bazında destek verebilmelerine olanak verecek programlar geliştirilebilir. Ders programları iş yaşamı temsilcilerinin katılımıyla ve iş yaşamının ihtiyaçları göz önüne alınarak oluşturulabilir. Çeşitli sektörlerdeki yığılmayı önlemek için işletme ve işyerlerinin ihtiyaçları ve hızla gelişen sektörler için artan talebe cevap verebilecek esneklikte eğitim ve öğretim sistemleri tasarlanabilir ve bir an evvel yaşama geçirilmesi için çaba gösterilebilir. Eğitim faaliyetleri aynı zamanda geleceğe yönelik de olmak durumunda olduklarında ilgili projeksiyonlar yapmak gerekmektedir.

Bu konularda yerel sanayi ve ticaret odaları öncülüğünde, kamu ve özel sektör arasında işbirliği sağlanarak, nitelikli işgücü talebinin yoğun olarak yaşanması beklenen sektörlerin belirlenmesi ve tasarlanacak çerçeve için gerekli bilgilerin toplanması ve analiz edilmesi gerekmektedir. Üniversite ve meslek okulları haricinde de işgücünün geliştirilmesine yönelik teknik beceri kursları açılmalı ve sertifikasyona yönelik programlar oluşturulmalıdır.

Global bazda yaşanan deneyimler, özel sektörün ihtiyaçları göz önüne alınarak geliştirilen eğitim programlarının başarılı olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda, ekonominin ihtiyacı olan kalifiye insan gücünün yetiştirilmesinde, işyerinde üreterek eğiten mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılmasına özel önem verilmeli, yerel düzeyde iş dünyası ile pratik işbirliği sağlayan okul-işletme işbirliği modelleri tasarlanmalı ve uygulanmalıdır. Bu anlamda Şili JOVEN programı önemli açılımlar sunmaktadır.

2. Etkin ve Kaliteli Bir Mesleki ve Teknik Eğitim Sisteminin Gerçekleştirilmesi ve Yaygınlaştırılması

Mesleki eğitim, güncelliğini yitirmiş ya da yitirme eğiliminde olan mesleklerin eğitimi anlamında olmayıp, sanayi, hizmet ve tarım olsun, işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan ve duyulacak olan alanları kapsamalıdır. Eğitim sisteminin kalitesi ve etkinliği, eğitim sisteminin yetiştirdiği kişilerin işgücü piyasasındaki yer ve konumlarıyla ölçülmektedir. İşsizliğin azaltılması ve istihdam yaratılması konusunda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamaları, ülkelerin mesleki ve teknik eğitime verdikleri önem ve önceliği göstermektedir.

Mesleki ve teknik eğitimin sorunlarının giderilmesi; sanayinin ihtiyaç duyduğu nitelikli ara elemanın yetiştirilmesine, üniversitelere yönelen fazla talebin engellenmesine, işsizliğin azaltılmasına, çağdaş ve rekabet gücü yüksek bir üretim seviyesinin yakalanmasına, refahın artırılmasına ve ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel alanda ilerlemesine olanak sağlayacaktır.

İki türlü mesleki eğitim söz konusudur. Bir tanesi mesleki okullar olurken, diğeri okul bitirenlere veya bitirmek üzere olanlara mesleki eğitim verilmesidir. Aslında her ikisi de aynı sistemin parçaları durumundadır. Mesleki eğitimin bir diğeri temel özelliği, okul ile işletme arasında doğrudan bir bağ oluşturularak, gereksinim duyulan alanları kapsamasıdır. Örneğin Hindistan'da Mesleki Eğitim Enstitülerinde hem eğitim verilmekte hem de bu eğitim sonrası mesleki rehberlik

ve danışmanlık hizmeti sunulmaktadır. Okul bitirenlere ayrıca kurslar verilmektedir. Bu kurslar tarım dahil 150 farklı alanı kapsamaktadır⁶⁷.

Jamaika’da HEART ve STEP programları mesleki eğitim açısından örnek olup, özel sektör tarafından da desteklenmektedir. Diğer benzeri örnekler Şili’de JOVEN, Uruguay’da PROJOVEN uygulamalarıdır. Bu eğitim programları arz ve talebe göre ayarlanmaktadır⁶⁸.

Türkiye’de etkin ve kaliteli bir mesleki ve teknik eğitim sisteminin gerçekleştirilmesi ve yaygınlaştırılabilmesi için şunlar olmalıdır:

- Ülkemiz şartlarına uygun işgücü piyasası araştırma sistemi oluşturulmalı, mesleki ve teknik eğitim kurumları ve işletmelerdeki eğitim buna göre düzenlenmelidir. Programlar organize edilirken ve kontenjanlar belirlenirken bu bilgiler ışığında hareket edilmelidir. Sanayi ve hizmet sektörlerinde hangi alanlarda ve hangi niteliklerde eleman ihtiyaç olduğuna dair bir planlama yapılmalıdır.

- Genç bir nüfus yapısına sahip olan ülkemizde en fazla gençlerin işsizlikten etkilendiği görülmektedir. Ülkemizdeki mesleki yönlendirme programları ilköğretimin ikinci devresinde (6-8 sınıflar) başlamakla birlikte bu dönemdeki uygulamalar mesleki yönlendirme bakımından yeterli değildir. Klasik eğitim sisteminin halen geçerli olduğu ülkemizde mesleki yönlendirme ilkesinin yerleştirilmesi ve bilinçli tercih, ilgili öğrenim fırsatları, istihdam durumu ve çalışma şartları gibi konularda mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Zira, mesleki ve teknik eğitimin işgücü tarafından yeterli desteği görebilmesi, kişilerin kendi ilgi, arzu ve yeteneklerine cevap verebilmesine bağlıdır⁶⁹.

- Türkiye’de mesleki eğitim sisteminin işletmelerin işgücü ihtiyaçlarına duyarlı olduğu söylenemez. Yeteri kadar güncelleştirilmiş ve ileriye dönük olduğu da tartışmalıdır. Bu durum işsizlik sorununu büyütmede ve sistemin başarısını

⁶⁷ Visaria, a.g.m., p. 38.

⁶⁸ O’Higgins, a.g.e., pp. 124, 187, 178-182, Hopenhayn, a.g.t., pp. 8-9.

⁶⁹ Naci Sulkalar, “Türkiye’de Sosyal Tarafların İstihdam Politikalarındaki Rolü ve Beklentileri”, Avrupa Eğitim Vakfı ve Milli Eğitim Vakfı tarafından düzenlenen “Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam” konulu seminere sunulan tebliğ, Kızılcıhamam, 16-18 Ocak 2002, s. 251.

engellemektedir. Bu nedenle, mesleki eğitim sisteminin okul ve okul sonrası olarak yeniden programlanması ve müfredat programının oluşturulması gerekmektedir. Bu değişimde sistemin ortaklarını meydana getiren işçi ve işveren taraflarının yer almasının belirleyici önem taşıdığı unutulmamalıdır. Ekonominin ihtiyacı olan nitelikli ara eleman yetiştiren mesleki ve teknik eğitim kurumlarının daha kaliteli eğitim vermesi ve meslek öğretmenlerinin günümüz teknolojisi ile üretim yapan firmalarda bilgi ve birikimlerini artırmaları sağlanmalıdır. Mesleki eğitimin en önemli sorunu durumundaki müfredat programları oluşturulurken, işgücü piyasasının ihtiyaç ve beklentileri açısından aşağıda belirtilen şu konular üzerinde yoğunlaşılabilir:

- Bilişim teknolojilerine yönelik becerilerin kazandırılmasına yönelik eğitim programları (bilgi sayar okuryazarlığı, paket program kullanımı, internet-web tasarımcılığı, veri tabanı yönetimi, veri iletişim sistemleri),

- Üniversite mezunları, yeni iş fikirleri olan girişimciler, işletmelerini geliştirmek isteyen firma sahipleri için girişimcilik eğitimi programları,

- KOBİ'lerin yönetiminde görev yapan birinci ve ikinci kuşak firma sahipleri ile ortaklarının temel yönetim becerilerinin geliştirilmesine yönelik programlar,

- Firmalardaki teknik elemanların eğitim düzeylerinin artırılması, teknoloji yatkınlıklarının yükseltilmesi ve vasıflarının daha ileri düzeye çıkarılması amacıyla yönelik teknoloji yatkınlık eğitim programları,

- Mesleki teknik ortaöğretim kurumları bünyesinde sanayinin beklentilerine cevap verecek nitelikte, bilgiyi yorumlayan, kullanan ve yenilikler üreten insan gücünün yetiştirilmesi ve bu insan gücünü yetiştirecek teknik öğretmenlerin endüstriyel deneyim kazanmalarına katkı sağlayacak eğitim programları.

- Mesleki ve teknik eğitimde kullanılan malzemelerin yeni teknolojilere uygun olması, verilen eğitimin niteliği bakımından çok önemlidir. Dolayısıyla mesleki ve teknik okulların donanımı modernleştirilmelidir. İşletmelerin teknolojilerini yenilemeleri sonucu kullanmadıkları ama halen işlerliğini koruyan makine ve ekipmanları okulların atölye ve laboratuvarlarında değerlendirilmek üzere bağışlamaları, okulların bu konuda önemli bir ihtiyacını karşılanmasına yardımcı olacaktır.

- Sosyal tarafların da yer aldığı bir çalışma ile hazırlanan Ulusal Meslek Standartları Kanun Tasarısı bir an önce TBMM'sine sevk edilerek yasalaştırılmalıdır. Meslek standartları, işgücünden beklenen yeterliliklerin gözlenebilir ve ölçülebilir bir biçimde tanımlanabilmesi olanağı getirecektir.

- Hizmet içi eğitim, işe yönelik olması, bilgilerin yenilenmesini sağlaması nedeniyle giderek önem kazanmaktadır. İnsan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik hizmet içi eğitim programları ve bu konudaki oluşumlar desteklenmelidir.

- Mesleki eğitim programları yeniden yapılandırılırken ve mesleki eğitim verilirken yerel koşullar da göz önüne alınmalıdır. Bazı yörelere özgü meslekleri icra edecek işgücünün yetiştirilmesi için bölgesel meslek okulları ya da teknik orta öğretim kurumları kurulabilir⁷⁰.

- İl Mesleki Eğitim Kurulları, yerel ihtiyaçlara cevap verebilmesi için çok elverişlidir; bu araçtan en iyi biçimde yararlanmak gereklidir. Kurulların rolü etkinleştirilmeli, İl İstihdam Kurulları ile birleştirilmelidir.

- Etkin ve kaliteli bir mesleki ve teknik eğitim sisteminin gerçekleştirilebilmesi için sosyal tarafların etkin rol almaları ve katkı sağlamaları gerekir. Bunun başarılmasında, bilgilendirme, yetkilendirme, sorumluluk verme ve ikna önem taşımaktadır. Bu çerçevede, mesleki eğitimin planlanması, programların oluşturulması, yasal düzenlemelerin uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi vb. hususlarda sosyal taraflar aktif rol oynamalıdır.

E. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi

Ekonomimizde kayıt dışı faaliyetlerin oranı çok yüksek boyutlardadır. Yapılan çalışmalarda kullanılan varsayımlara göre, Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, GSYİH'nın yüzde 45'i ile yüzde 60'ı arasında değişmektedir (AB'nde yüzde 7 ile yüzde 16 arasında).

⁷⁰ Tamer Koçel, "Mesleki ve Teknik Eğitim Gerçeği, Sorunlar ve Öneriler", **MESS Merccek Dergisi**, Ekim 2004, s. 107.

Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı faaliyetlerin en önemli bileşenini oluşturmaktadır. Çeşitli araştırma sonuçları ve tahmini hesaplamalara göre, işgücü ve istihdamda yarı yarıya bir kayıt dışı istihdam (kaçak) mevcuttur. Bu durum, acilen önlem alınması gereğini ortaya koymaktadır. Türkiye’de kayıt dışılık sorunu çözülmedikçe, istihdam politikalarında başarıdan söz etmek de güç olacaktır. Kayıt dışı istihdamın azaltılması, Türkiye istihdam stratejisinin çok önemli bir performans göstergesi durumundadır. Bu nedenle istihdamın artırılması ile kayıt dışılık ile önlenmesi çalışmalarının paralel yürütülmesi büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde, kayıtlı sektörün yeni istihdam alanları yaratamaması, işsizlik sorununu büyütmede, kayıt dışı istihdamın genişlemesine yol açmaktadır. Kayıt dışı sektör, sosyal güvenceden yoksun, düşük verimlilikte, düşük ücret ve kötü çalışma koşullarında istihdamı meşrulaştırmak açısından adeta elverişli bir zemin yaratmakta, kayıtlı çalışanlar aleyhine ciddi bir haksız rekabet oluşturmakta, gelir dağılımının bozulmasına ve kamu gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Ancak haksız rekabet, kayıt altındaki büyük işletmelerde değil, daha çok kayıt dışında kalma eğilimi taşıyan küçük ve orta ölçekli işletmelerde ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı yaşayabilme imkanı, işletmelerin kendilerini yenileme, modernleşme arayışlarına da engel olmaktadır.

Aslında pek çok kesim bu durumdan şikayet etmekle birlikte çözüm konusunda bir türlü yol alınamamaktadır. Kayıt dışı faaliyetler kayıt altına alınmadan kamu finansman sorununun çözüme kavuşması ve sorumluluklarını yerine getirerek, kayıt altında çalışan işletmelerin maruz kaldığı haksız rekabetin önüne geçilmesi mümkün değildir.

Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesine ilişkin öneriler aşağıda ana başlıklar halinde sıralanmaktadır:

- Kayıt dışılık bir kader olarak kabul edilmemeli, bu sorunla mücadele için samimi ve kararlı bir siyasi irade ortaya konulmalıdır.
- Mücadele, hem arz (kaçak işçiler), hem de talep (çalıştıran firmalar) yönüyle birlikte yürütülmelidir.

- Kayıt dışı istihdam, çalışanların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyerek tümüyle kayıt dışı bırakılması, eksik bildirilmesi ve ücretlerin düşük gösterilerek gerçek ücretlerin bordroya yansıtılmaması olmak üzere geniş anlamda ele alınmalıdır. Ancak, sisteme hiç dahil olmamış kayıt dışı istihdam şeklinde yer alan ve sosyal güvenlik hakkından yoksun olan birinci gruptaki kesimin mutlaka sisteme dahil edilmesi, kayıt dışı istihdam ile mücadelenin en önemli halkalarından birini oluşturmaktadır.

- Yabancı kaçak çalışanlara karşı önlemler, adalet ve içişleri alanında işbirliğini kapsayacak şekilde farklı boyutta ele alınmalıdır. Yakalandıkları takdirde sınır dışı edilme tehlikesi içinde olan bu kategorideki kişiler, başka kimsenin kabul etmeyeceği koşullarda çalıştırılmaktadırlar. Öte yandan kaçak iş imkanının olması yasal olmayan göçü de teşvik etmektedir.

- Kayıt dışılığa zorlayan nedenler giderilmeli ve boyutlarını etkileyen faktörler doğru değerlendirilmelidir. Bunların başında yüksek istihdam vergileri gelmektedir Türkiye, işgücü maliyeti üzerindeki en yüksek vergi ve sosyal güvenlik prim yükünün ödendiği OECD ülkesi olma konumunu devam ettirmektedir (2003 yılı için Türkiye için bu oran yüzde 42.1 olup, OECD ortalaması yüzde 26.9'dur). Üretim ortamındaki bu sıkıntılar yatırımlar üzerinde de caydırıcı etki yaratmaktadır. İşsizliğin yüksek olduğu bir ülkede işgücü maliyeti içerisinde istihdam üzerinden alınan vergi ve sosyal güvenlik prim yükünün bu denli yüksek olması doğal olarak kişileri kayıt dışı istihdama yöneltmektedir. Gelire göre adil vergi toplanmayan bir durumda, söz konusu yüksek vergi, sigorta primleri kesintileri, bir taraftan kayıt dışı sektörün haksız maliyet avantajlarını daha da büyötmekte, diğer taraftan da kayıt altında faaliyet gösteren firmaların vergi sonrası karlarını azaltıp verimliliği artırıcı yatırımlar yapmalarını engellemektedir.

Bu koşullarda, işveren üzerindeki sosyal sigorta prim yükünün aktüeryal hesaplamalar yapılarak, makul bir geçiş dönemi içinde (örneğin 3 yıl) aşamalı şekilde işçi hissesi oranı olan yüzde 14'e indirilmesi, hem prim tabanının genişletilmesi, hem de kayıt dışı ile mücadele açısından etkin bir yöntem olacaktır. Bu indirimlerin kamu gelirlerini düşürmesinden korkulmaktadır. İlk aşamada böyle bir etkisi olabilir. Ancak, kayıt dışındaki azalış ile prim tabanındaki genişleme

ölçüsünde kayıplar, telafi edilebilecektir. Bu indirimler geciktikçe, kayıt dışı ile mücadelenin ertelendiği, bu mücadele ertelendikçe de kayıt dışının büyüdüğü unutulmamalıdır.

- DİE verilerine göre Türkiye’de kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu “tarım”, “inşaat” ve “ticaret-otel-lokanta” sektörlerine özel olarak odaklanılmalıdır.

- Çalışanlar, işe girdiklerinde kayıtlı istihdamı talep edebilmelidirler. DİE verilerine göre 2000 yılında istihdam edilip iş arayan 1.3 milyon kişinin yüzde 75.1’i gelir azlığı nedeniyle kayıt dışı çalışmaktadır. Bu durumda ücretlerin genel olarak düşük düzeyde oluşu kayıt dışılığı artırıcı bir unsur olmaktadır. Bir başka ifadeyle, yoksulluk kişileri kayıt dışılığına zorlamaktadır. Bu nedenle gelirler azalırken kayıt dışılığı önleme de zorlaşmaktadır. Tüm bu koşullarda, bilinçlendirme ve bilgilendirme kampanyaları ile gelir artırıcı önlemlerin altını çizmek gerekmektedir.

- Vergi gerçekleşmesi, kayıt dışılık açısından önde gelen bir göstergedir. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2004 bütçesinde de yüzde 70’ler civarındadır. Bu durum, vergi adaletini zedelemesinin ötesinde, ekonominin hem üretim hem de tüketim boyutunda ayrı ayrı olumsuzluklara yol açmaktadır.

İstanbul Sanayi Odası’nın 500 Büyük Sanayi Kuruluşu araştırması, 500 büyük firma içindeki özel büyük kuruluşların yarattığı brüt katma değer içinde, 1992 yılında yüzde 10.5 olan net dolaylı vergiler payının 2003 yılı sonunda yüzde 30’8’e yükseldiğini göstermektedir⁷¹. Bu oranın on yıl içinde 3 misli bir artış gösterip yüzde 30’ların üzerine çıkması, sanayicinin yarattığı katma değer önemli bir payının dolaylı vergiler olarak devlete gittiğine işaret etmektedir. Bu tablo, vergi reformunun aciliyetine işaret etmektedir.

- En az vergi reformu kadar önemli olan bir başka ihtiyaç, harcama reformudur. Kamu, yeniden yapılanarak, verimliliğini artırmalı, en düşük maliyetle en etkin hizmeti üretir hale gelmelidir. Harcamalarda şeffaflık esas olmalıdır. Kamu tasarruf ederek küçülmediği takdirde, toplumun diğer kesimleri güç kaybetmeye ve küçülmeye devam edecektir.

⁷¹ İSO, “500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Değerlendirme Sonuçları”, Türkiye’nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2003, **İSO Sanayi Dergisi “Özel Sayı”**, S: 461, Ağustos 2004, s. 68.

- Kayıt dışılık, mevzuatın karmaşık ve hantallığı, vergi ve prim toplama sisteminin yetersizliği, denetim ve yaptırımların etkin olarak uygulanması açısından da ele alınmak durumundadır. Vergi mevzuatındaki karmaşıklık ve bürokrasi, sistemi hantallaştırdığı gibi şirketlerin iş yüklerini de artırmaktadır. Vergi sisteminin basitleştirilmesi, iş yükünü azaltacak, işlem ve denetimlerde çabukluk ve etkinlik sağlanmasına da katkıda bulunacaktır. Vergi mevzuatının, reel kazançların vergilendirilmesi esasına dayalı; eşitlik, adalet ve ödenebilirlik ilkelerini gözetken, sade ve anlaşılır bir şekilde yeniden düzenlenmelidir.

- Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden bir tanesi, etkin bir denetimin yapılamamasıdır. İşyerlerinde denetim yapan sigorta yoklama memurlarının sayısal azlığı ve 4447 sayılı kanunla genel ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarının ve özellikle vergi dairesi yoklama memurlarının işyerlerinde yaptıkları denetim sonuçlarının SSK'ya intikal ettirilmemesi denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Diğer taraftan, sigorta müfettişlerine kurum ünitelerinden intikal eden denetim istem yazılarının yalnızca yüzde 19'u kayıt dışı istihdamla ilgili ihbar ve şikayetlerden oluşmaktadır. Kayıt dışı istihdamla ilgili olmayan diğer işler yüzde 81 ile kayıt dışı istihdamla mücadelede, sektörel bazda etkin ve planlı denetimi engellemektedir⁷².

Tüm bu koşullarda, denetim mekanizmasının etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Bu etkinlik sağlanmadığı sürece, en köklü reformların dahi amacına ulaşması mümkün değildir. Tüm bu hususlar ışığında, özellikle ihbar ve şikayetlere el konulup denetimin caydırıcılığının artırılması ve vatandaşın sosyal güvenlik kurumlarına olan güveninin sağlanması amacıyla yerinde denetim yapan yoklama memur sayısının artırılması gerekmektedir. Yine, sigorta müfettişleri tarafından sektörel bazda ve yıllık programlı denetimlere geçilmesi, diğer yandan kurum ünitelerinden intikal eden ve kayıt dışı istihdamla ilgisi olmayan denetim istem yazılarının en aza indirgenerek yeni denetim stratejilerinin geliştirilmesine imkan tanınmalıdır⁷³. Bu anlamda, SSK Başkanlığındaki dış denetim yapısı, il

⁷² ÇSGB, **Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, Ankara, ÇSGB Yayın No: 116, 2004, s.124.

⁷³ ÇSGB, **Kayıt Dışı...**, ss. 127-128.

düzeyinde sigorta denetmenleri istihdamının sağlanması suretiyle yeniden yapılandırılması, önerilebilir.

Tüm bunların yanı sıra, kredi, pazarlama, teknoloji, işletmecilik, alt yapı ve çalışma koşullarının geliştirilmesi politikalarının benimsenmesi ve uygulanması, kayıt altına girmeyi özendirmekte etkili olacaktır.

F. Etkin Bir İstihdamı Teşvik Sisteminin Oluşturulması

Türkiye'nin sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam artışını birlikte sağlayabilmesi için AB ülkelerinde olduğu gibi, yatırım, üretim ve istihdamı teşvik önlemlerinin alınması, istihdam ve işsizlik sorunun yarattığı tahribatın azaltılabilmesi açısından önemli bir politika alanını oluşturmaktadır. Bugüne kadar olan uygulamaların nitelik ve boyut yönünden yetersiz kaldığı, genel bir kabuldür.

İstihdam ile ilgili olarak yapılan en son uygulama olan, kişi başı geliri 1.500 dolar ve altındaki illerde yatırımları ve istihdamı teşvik etmeye yönelik 6 Şubat 2004 tarihli 5084 sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun", reel sektörün ve bu kapsama giren illerin gelişimi açısından önemlidir. Ancak, Kanun ile sağlanan desteklerin, kapsam içinde kalan tüm illere aynı ölçütlere göre uygulanması yatırımların, ekonomik büyüklük ve coğrafi konum açısından daha avantajlı illerde yoğunlaşması sonucunu getirmiş, birbirine yakın, kapsama giren ve girmeyen iller arasında haksız rekabete yol açmıştır. Oysa bölgesel teşviklerde, teşvik kapsamında yer alacak il ve bölgeler belirlenirken, GSYİH düzeyi tek kriter alınmamalı, sektörel ve yöresel rekabet unsurları da sosyo-ekonomik göstergeler ile birlikte değerlendirilmelidir.

AB üyesi ülkeleri başta olmak üzere, pek çok OECD ülkesinde istihdamı teşvik edici, ulusal düzeyde benimsenmiş politika ve uygulamalar bulunmaktadır. Geniş bir çeşitlilik gösteren bu uygulamalar daha çok; işveren üzerindeki sosyal güvenlik prim ve vergi yükünün hafifletilmesi, yatırımların yaratılacak istihdamın

büyükluğüne göre nakdi olarak desteklenmesi, istihdamı özendirici nitelikte eğitim kredilerinin verilmesi, hizmet içi eğitim sübvansiyonları, vergi indirimleri ve muafiyetlerinin sağlanması, yerel yönetim kolaylıkları, enerji gibi üretim girdilerine yönelik indirimlerin yapılması, uzun süre işsiz kalanları istihdam edenlerin ayrıca desteklenmesi, danışmanlık hizmetleri ve Ar-Ge teşvikleri biçimindedir.

Bu kapsamda, 1997 yılından itibaren uygulanan ve girişimciliğin teşvik edilmesi hedefini de kapsayan AİS çerçevesinde yaşama geçirilen istihdam dostu vergi uygulamaları, ayrıca belirtilmelidir. AB ülkelerinde, geleneksel istihdam yanı sıra, giderek yaygınlaşan “esnek istihdam” biçimleri, işverenin sosyal güvenlik yükleri azaltılmak suretiyle teşvik edilmektedir. Örneğin İtalya’da “atipik” istihdamın bazı kategorileri için işverenin sosyal güvenlik yükü üçte iki oranında düşürölerek, toplam işgücü maliyetinde yüzde 15’in üzerinde azalma sağlanmıştır. Fransa’da “Robien Yasası” olarak bilinen uygulamayla, şirketlerin part-time eleman çalıştırmaları halinde, sosyal güvenlik yükümlölüklerinin bir bölümü 7 yıllık bir süre için kaldırılmıştır⁷⁴.

Türkiye için geliştirilecek bir istihdam teşvik modelinin, öncelikle işgücü piyasasının özelliklerine uygun olması ve teşviklerden yararlanmak için getirilecek koşulların gerçekçi olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bütçe ve sosyal güvenlik sistemi dengesini olumsuz etkileyecek sonuçlar yaratılmamasına dikkat edilmelidir. Teşvikler seçici olmalı, kayıtlı ve düzgün işlerin yaratılmasını amaçlamalıdır.

Mevcut koşullarda, istihdamın teşviki yönünde ülke genelinde uygulanmak üzere şu önlemler alınabilir:

- Asgari ücret düzeyindeki ücret geliri üzerindeki vergi yükü hafifletilmeli veya kaldırılmalıdır. Bunun için ücretten kesilen gelir vergisi için uygulanan özel indirim tekrar yürürlüğe konulmalı, bu tutar öncelikle asgari ücretin yüzde 50’sine

⁷⁴ Ekin, Türkiye’de Yapay..., s. 426.

yükseltilmeli, daha sonra, kademeli olarak bir program dahilinde asgari ücretin tamamına çıkarılmalıdır.

- Yeni işyerlerinin açılması ve büyümesini teşvik etmek amacıyla, belirli bir tarih esas alınarak (örneğin 01.07.2005) yeni açılan işyerlerinde çalıştırılan işçiler için ödenmesi gereken SSK primi işveren hissesi ile gelir vergisi stopajının birinci yıl yüzde 75'i, izleyen iki yıl için de yüzde 50'si Hazine tarafından karşılanmalıdır.

- Yeni işyeri açılmamış olsa dahi, daha önce mevcut istihdama ilave olarak yeni işçi alan ve fiilen çalıştıran işverenler için, yaratılan her ilave istihdam başına, ödenmesi gereken SSK primi işveren hissesi ile gelir vergisi stopajının yüzde 50'si bir yıl süre ile Hazine tarafından karşılanmalıdır.

- Türkiye'de yatırım yapan şirketlere, öncelikle yatırımın yapıldığı tarihten itibaren 10 yıl süre ile kurumlar vergisinin tamamı, izleyen 10 yıl süresince de yüzde 50'si için kurumlar vergisi muafiyeti (tax holiday) tanınmalıdır.

- Toplumun geleceği olan gençlerin işe alınmaları teşvik edilmelidir. İşverenlerin işçi alırken uyguladıkları kriterlerden biri de tecrübe olmakta, daha çalışma yaşamında yer alma fırsatı bulamamış genç işsizler bu nedenle işe başlayamamaktadırlar. Bu durum ise tecrübenin hiç kazanılamamasına neden olmaktadır. Bu nedenle, daha önce herhangi bir işe giremeyen yüksek öğrenimini tamamlamış genç işsiz işe alan işverenler için, işe alınan ve fiilen çalıştırılan her yüksek eğitilmiş genç işçi başına ödenmesi gereken SSK primi işveren hissesi ve gelir vergisi stopajının yüzde 50'si 1 yıl süre ile Hazine tarafından karşılanmalıdır.

- 4857 sayılı yeni İş Kanunu ile öngörülen yeni ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması amacıyla, part-time işçi çalıştıran işverenler desteklenmelidir.

- İşletmelerin inovasyon ve Ar-Ge çalışmaları vergisel teşviklerle özendirilmelidir. Teknoloji Geliştirme Bölgeleri için öngörülen vergisel destek araçları kapsamında örneğin, bu bölgelerde çalışan araştırmacı, yazılımcı ve Ar-Ge personelinin bu görevleri ile ilgili ücretlerinin belirli bir süre her türlü vergiden müstesna tutulması gibi uygulamalar yaygınlaştırılabilir.

G. Girişimciliğin Teşvik Edilmesi ve KOBİ'lerin Desteklenmesi

Girişimcilik ve KOBİ'ler, büyümenin ve istihdam yaratmadaki başarısının önemli bir unsurudur. Yapılan araştırmalar, girişimci sayısında önemli artışlar gösteren ülkelerin, işsizlik oranlarında da düşüşler sağladığını ortaya koymaktadır. Üretim ve yatırım ortamının, yeni işyerlerinin açılmasını, gelişmesini ve büyümesini destekleyici bir yapıda olması, son derece önem taşımaktadır. Türkiye'nin sermaye birikiminin kalkınma ihtiyaçları karşısında yetersiz kaldığı, ülkeye yabancı sermaye girişinin de çok düşük bir düzeyde bulunduğu dikkate alındığında, piyasada rekabetin oluşturulmasında, istihdamın artırılmasında ve gelir dağılımının iyileştirilmesinde olumlu etkileri olan girişimciliğin ve bu çerçevede KOBİ'lerin geliştirilmesi yoluyla istihdam edilebilirliğin artırılmasına özen gösterilmelidir.

Girişimciliğe uygun ortam ve şartların hazırlanması, sadece yeni iş kuran bireyleri ve ayakta kalmak ya da büyümek isteyen küçük ve orta ölçekli işletmeleri değil, aynı zamanda yeni şartlara kendini uyarlamak ve gelişmeye devam etmek isteyen büyük firmaları da ilgilendirmektedir⁷⁵.

Girişimciliğe yönelik teşvik programları, sadece gelişmiş ülkelerde yoktur. Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerde de bu yönde birçok program uygulanmaya başlanmıştır. Girişimcilik, bu işe yatkınlığın ne denli var olduğuna da bağlı olarak istihdam açısından önem kazanırken, ekonomik durumun yeni işletmelere uygunluğu bir başka belirleyici faktördür. Girişimci kazanç sağlamak ve nitelikli eleman çalıştırmak zorundadır. Bu nedenledir ki kendi işinde çalışma yönündeki teşvik ve politikalar, başlı başına işsizliği önleme stratejisi olarak değerlendirilmemektedir. Girişimcilik, işsizlikten kurtuluş değil, gerçekten bir işletme olarak faaliyetin sürdürülmesi ve çalışanın tatmininin sağlanması anlamında istihdam açısından önem kazanmaktadır⁷⁶. Özellikle genç girişimciler

⁷⁵ TİSK, Avrupa Birliği'nde Girişimciliğin Geliştirilmesi "Türkiye'ye Yol Gösteren İlke, Politika ve Uygulamalar", Ankara, TİSK Yayın No: 245, 2004, s. 29.

⁷⁶ O'Higgins, a.g.e., p. 125.

açısından maddi teminat ve işletme deneyimi yetersizliği sorunu, kredi sağlayıcılar açısından ciddi bir risk oluşturmaktadır. Bu yönde aileden mali destek sağlayanlar olduğu gibi, kamu desteği alanlar da bulunmaktadır.

Girişimciliğin, kendi işinde çalışmanın pek çok biçimi bulunmaktadır. Özellikle dezavantajlı gruplara yönelik bu tür programların uygulanması, bir dizi hizmetin sağlanmasını gerektirmektedir. Böylesi programlar, gençleri ücretli işe hazırlamaktan daha da ucuz ve etkili olmaktadır. Özellikle gençlere yönelik kendi işini kurma programlarında mali desteğin sağlanması, kritik önem taşımakla birlikte, tek başına yeterli olmamaktadır. Yetenek geliştirme eğitimi ve program sonrası danışmanlık hizmetlerinin de devreye girmesi gerekmektedir.

Türkiye’de girişimcilik, özellikle, girişimcilik kültürü ve becerilerinin oluşturulması, iş kurma, geliştirme ve büyüme boyutuyla yeniden ele alınmalıdır. Girişimcilik kültürü ve becerilerinin oluşmasına, bireyleri girişimci olmaya hazırlamak üzere okullardan başlanılmalı, üniversite ve çalışan nüfus içinde yoğunlaşarak devam edilmelidir. Girişimcilik bilincinin gerçekleştirilmesi amacıyla, ilk ve orta öğretimde ders müfredatı içine “Girişimcilik Dersleri”nin konulması, bir ilk adım olabilir. Girişimcilik eğitimleri hem potansiyel girişimciler, hem de mevcut girişimciler açısından yaygınlaştırılmalı, danışmanlık destekleri sağlanmalı ve girişimcilik konusunda teşvik ve destek mekanizmaları çeşitlendirilerek sağlam bir kurumsal alt yapı oluşturulmalıdır.

Özellikle kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler hedef gruplar olmalı, bu kişilerin bilgiye erişimi kolaylaştırılmalı, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri yoğunlaştırılmalıdır. Geleneksel kredi kurumları olan bankalarla sınırlı kalınmamalı, sermaye piyasası ve mali piyasalarla uyumlu olan yeni finansman araçları (sivil inisiyatiflerin) ve mekanizmalarının geliştirilmesi teşvik edilmelidir. Bu çerçevede, özellikle teknoloji ve bilgi tabanlı, yenilikçi KOBİ’lerin desteklenmesinde AB’nin geliştirdiği; başlangıç sermayesi, risk sermayesi, kredi garantisi, iş melekleri (girişimcilere banka dışı finansman araçları sağlayan özel finans kuruluşları) vb. finansal araçları ve mekanizmaları uygulamaya

geçirilmelidir⁷⁷. Ayrıca, girişimciliği teşvik etmek için risk alanlar ve başarılı girişimler ödüllendirilmeli, yüceltilmeli, başarısızlığa ise hoşgörü ile yaklaşılmalıdır.

H. Yerel Düzeyde İstihdam Yaratılmasına Önem Verilmesi

Son yıllarda yerel düzeyde istihdam yaratılması çalışmalarına önem verilmesi ve yerel yönetimlerin istihdam ve mesleki eğitim sistemleri içinde yer almaları, çok önemli olarak görülmektedir. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen ve bir çok ülkede var olan istihdam yoğun ve alt yapı hizmetleri biçiminde ağır basan bu girişimler, ekonomik kriz dönemlerinde istihdam sorununu gidermeye yardımcı olmaktadır. Söz konusu istihdam yoğun kamu hizmet çalışmaları; kırsal alan yol çalışmaları, çevre iyileştirmeleri, sulama, kentlerde gecekonduların düzenli yerleşim birimlerine dönüştürülmesi dahil olmak üzere alt yapının yenilenmesi, bakımı ve geliştirilmesidir. Uygun maliyet ve rekabet edebilir bir nitelik de taşıyan bu tür hizmet/projeler, gelişmekte olan ülkelerde, doğal felaket, askeri çatışma veya ekonomik dalgalanmalar gibi kriz durumlarında yaygın olarak uygulanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde de yerel kamu hizmet projeleri, özellikle gençler açısından önemli bir istihdam kaynağı durumundadır. Söz konusu kamu hizmetleri daha çok çevrenin geliştirilmesi, çocuk bakımı, gittikçe yaşlanan toplumun artan kişisel hizmet gereksinimlerinin karşılanmasına dönük temel toplumsal hizmetlerin geliştirilmesi alanında yoğunlaşmıştır. Bu hizmetler, istihdam yaratan ve aynı zamanda sosyal bütünleşme yolu ile kuşaklararası dayanışmayı sağlayan araçlar olarak da nitelendirilmektedir⁷⁸.

Yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi kapsamında Brezilya'nın Kuritiba Belediyesi'nce 1989'da uygulanmaya konulan Primer Oficio (ilk iş) Programı

⁷⁷ DPT, KOBİ Stratejisi..., s. 33.

⁷⁸ UN, "Background Paper...", p. 4.

dikkat çekidir. Gençlere iş fırsatları yaratma amaçlı bu program, kentteki çoğu firmanın katıldığı işe yerleştirme programı ile birlikte uygulanmaktadır. Bu kapsamda tamamen yerel yönetim tarafından oluşturulan fona (Circa 1998), Kuritiba kentindeki 115 firma katılmıştır. Programın olumlu yönlerinden biri, kentteki işverenlerin yüksek oranda programa katılıyor olmalarıdır. Oysa Latin Amerika belediye hizmetleri geleneğinde, belediyelerin, firmaların talep ettiği işlerde iş bulma gibi bir işlev bulunmamaktadır. Programın bir başka özelliği de mevcut eğitime alternatif eğitim getirmeyip, seçilen öğrencilerin okullarında kalmaları ve öğrenim performanslarının izlenmesidir. Okul performansı Belediye Gençlik Sekreterliğince takip edilen öğrenciler, firmaya giriş kursları tamamlandıktan sonra programda yer alan firmalarda işe başlatılmaktadır⁷⁹.

Böylesi seçenekler Türkiye için de tartışılmalıdır. Aslında istihdam ve işsizlik, yerel yönetimlerin başarısını kaynakta etkileyen bir alana işaret etmektedir. Çünkü işsiz insanların, kamu hizmetlerinden pay almada hiçbir eksiği olmamasına karşın, o hizmetlerin görülmesi için katkı sağlayamadıkları bir gerçektir. Buna göre işsizler yerel yönetimler açısından öncelikli hedef kitle olması gerekir. Hatta daha doğru bir yaklaşımla, yalnız işsizler değil, gelir yetersizliği çeken herkes yerel yönetim hizmetlerinin gerektirdiği kaynaklara yeterli katkıyı sağlayamazlar. Bu nedenle yerel yönetimlerin, öncelikli görevlerinden birisi de, hizmet çevresinde yaşayan insanların istihdam olanaklarını ve gelir düzeylerini artırmak için gerekli ortamı yaratmak olmalıdır. Böylece insanlar tükettikleri hizmetlerin bedelini verebileceklerdir. Ayrıca geliri artmış insanlar daha hareketli bir yerel ekonomik ve sosyal hayat yaratacaklar, bu ise yerel yönetimlerini gelişmesine olumlu katkı sağlayacaktır⁸⁰. Sonuçta, yerel kalkınma, ekonominin bütünü için önemli bir dinamizm kaynağı olacaktır.

⁷⁹ Hopenhayn, a.g.t., p. 8.

⁸⁰ Tınaz Titiz, **Yerel Gelişim İçin Araçlar**, Tınaz Titiz-Sistem Mühendisliği Uygulama Hizmetleri, İstanbul, 2004, ss. 13-14.

Kısaca, yerel yönetimlerin istihdam ortamı yaratarak işsizlere iş imkanı sağlamada etkilerinin büyük olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin hangi yollarla istihdam olanakları yaratarak işsizliğin azaltabilecekleri şöyle sıralanabilir:

- Yaşlı ve muhtaçlara yardım, çocuk bakımı, gecekondu bölgelerinin yeniden yapılandırılması, ev hizmetleri, evlerin ve okulların temizlik, bakım-onarım çalışmaları, yerel tarihi sitelerin korunması-bakımı gibi alanlarda üçüncü sistem türü organizasyonlara gidilebilir.

- Kendi işini kurmak veya geliştirmek isteyen özellikle küçük ve orta ölçekli girişimcilere ek kolaylıklar ve imkanlar sağlanabilir. Örneğin, işyerinin kuruluşu ve işletilmesi için belediyelere ilişkin işlem ve prosedürler azaltılabilir ve basitleştirilebilir.

- Rekabet ortamını etkileyen unsurlarla (araç park ettirme, fırıncı tekelleri gibi) mücadele edilebilir.

- Kendi işini kuran en verimli kesim olan işportacılığa karşı düzenleyici bir rol oynanabilir.

- Yörelerinde Girişim Destekleme Ajanslarının (GDA) kurulmasına önderlik yapılabilir⁸¹. Kurulacak ajansların bürokrasiye boğulmadan çalışması, yerel girişimciler için büyük bir destek olacaktır.

I. Sosyal Güvenlik Kapsamının Genişletilmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Hizmet Kalitesinin Yükseltilmesi

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, işgücü piyasasının yeni zorunluluklarını desteklemekte, yeni işlerin yaratılmasını, hem teşvik ederek, hem de yaratılmalarına bizzat katılarak, bu piyasanın evrimini doğrudan etkilemektedir⁸². Bu anlamda, kendi kendini besleyen, sistemden yararlananlar tarafından finanse edilen bir sosyal güvenlik sistemi ve bu amacı gerçekleştiren bir sosyal güvenlik politikası, genel istihdam stratejisi kapsamında ele alınmaktadır.

⁸¹ A.e., s. 14.

⁸² Biagi, a.g.e., s. 305.

Türk sosyal güvenlik sisteminin başlıca iki sorunu, sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmemesi ve kayıt dışılığın yaygın olmasıdır. Anayasada temel bir hak olarak belirtilmesine rağmen, sosyal güvenlik, toplumun tümüne ulaşabilmiş değildir. Bir başka ifade ile, Türk sosyal güvenlik sistemi, toplumu oluşturan herkesi bütün sosyal güvenlik risklerine karşı koruma yükümlülüğünü yerine getirebilmiş değildir.

SSK verilerine göre, 2001 itibariyle, sigortalı çalışanlar, emekliler ve aile üyeleriyle birlikte ülke nüfusunun yüzde 89'unu oluşturan sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun yarısına yakını, yüzde 45.6'sı SSK, yüzde 22.3'ü Bağ-Kur, yüzde 20.7'si Emekli Sandığı, yüzde 0.4'ü ise Geçici 20. madde kapsamındaki sandıkların sosyal sigorta güvencesi altındadır. Dolayısıyla, nüfusun halen yüzde 11'i doğrudan ya da dolaylı olarak herhangi bir sosyal güvenlik kurumunun kapsamına dahil değildir⁸³.

Sosyal güvenlik sistemi içinde en büyük kuruluş SSK'dır. SSK'nın 2001 yılı itibariyle 4.9 milyon aktif üyesi vardır. Yani 4.9 milyon kişi adına kendilerinden ve/veya işverenlerinden prim toplamaktadır. Bu primlerle yaklaşık 3.6 milyon kişiye emekli maaşı ödemektedir. Emekli Sandığı'nın aktif üyesi 2.3 milyon kişi olarak çok daha azdır, emekli aylığı alan kişi sayısı 1.4 milyondur. Bağ-Kur'un aktif sigortalısı 2.2 milyon kişi, emekli maaşı alan sayısı ise 1.3 milyon kişidir. Dolayısıyla 9.4 milyon aktif sigortalı, 6.3 milyon emekliye ve 37.3 bağımlı olmak üzere toplam 43.6 milyon bağımlı nüfusa fon sağlamak gibi bir duruma düşmüştür. Böylece emekli başına düşen aktif sigortalı sayısı, 2001 yılı itibariyle 1.83 düzeyinde kalmaktadır (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur ortalaması). 2002 yılı için de aynı oran geçerlidir⁸⁴.

70.7 milyon nüfuslu ulusal ekonomi sadece 9.4 milyon aktif sigortalı tarafından finanse edilen sosyal güvenlik şemsiyesi altında tutulmaya çalışılmaktadır. Bu durumda aktif katılımcı sayısının artırılması zorunlu olup, bu

⁸³ SSK Başkanlığı, **İstatistik Yıllığı 2001**, Ankara, 2002, s. 6.

⁸⁴ TC, **2005 Yılı Programı**, RG: T.31.10.2004, S.25269 s. 165.

da büyük ölçüde işgücü piyasasında kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesi ile ilgilidir.

Bugün sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kurumların verdiği hizmetlerden memnun olan yok gibidir. Mutlaka bir veya birkaç yönü ile hizmet kalitesinin düşüklüğü gündeme gelmekte ve eleştirilere neden olmaktadır. Emeklilik aylığı bağlanmasından sağlık karnesi çıkarılmasına kadar çok basit sayılabilecek hizmetlerin sunumunda bile ciddi aksamalar yaşanmaktadır. Sisteme olan güvenin artırılması, SSK'lı olmamanın olmaya yeğlenebilmesi, prim ödeyen insanların ödedikleri primlerin karşılığını alabilmesi sonucunda sisteme girişin yükseltilmesi için hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Hizmet kalitesinin düşük olmasının en yoğun yaşandığı alan, kuşkusuz sağlık alanıdır. Sağlık hizmetlerinde çağdaş bir standardın oluşturulmaması, insanları başka arayışlara sürüklememektedir. Bu nedenle sağlık alanı günümüz koşullarına uyarlanmalı ve genel sağlık sigortası uygulamasına bir an önce geçilmelidir⁸⁵.

Diğer taraftan sosyal güvenlik, yoksullukla mücadeleyi içerek şekilde sosyal koruma olarak genişletilmek durumundadır. Sosyal koruma kavramı sadece sosyal güvenlik alanında sunulan hizmet ve transferleri değil, aynı zamanda çalışanların bizzat kendilerinin ve örgütlerinin sürece müdahil olmasını öngörmektedir⁸⁶.

İstihdam açısından sosyal güvenlik sisteminin mali yapısı, ayrıca önemlidir. Ülkemizde mali yapıları giderek bozulan sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıkları, bütçe üzerinde her geçen yıl daha büyük bir yük haline gelmektedir. 155 katrilyon olarak bağlanan 2005 yılı bütçesinde, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler 22 katrilyon liraya ulaşmakta, yani bütçenin yüzde 14.2'sini oluşturmaktadır⁸⁷. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin,

⁸⁵ İSMMMÖ, **Tür k Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporu**, İstanbul, 2003, ss. 142-143.

⁸⁶ Gülay Toksöz, Şerife Turcan Özşuca, "Enformal Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri", **İktisat Dergisi**, S: 430, Ekim 2002, .s. 34.

⁸⁷ TC, **2005 Yılı Programı**, RG: T.31.10.2004, S.25629, s. 62.

toplam transfer harcamaların içerisindeki payı ise, yüzde 67.8'dir. Bu büyüklük GSMH'nın yüzde 4.5'i kadar bir payı ifade etmektedir. Oysa AB'ndeki ülkeler bütçe açıklarını milli gelirlerinin yüzde 3'ünün altında tutmaya çalışırken, Türkiye'de yalnızca sosyal güvenlik sistemi yaklaşık yüzde 5 açık vermektedir. Burada kayıt dışı istihdamın önemli bir etkisi vardır.

Üzerinde durulması gereken önemli bir nokta, sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerin dağılımıdır. 2005 yılında aktarılması öngörülen 22 katrilyon tutarındaki transferin, 8.9 katrilyonu Emekli Sandığı'na, 6 katrilyonu SSK'ya, 6.6 katrilyonu da Bağ-Kur'a yapılacaktır. 2004 yılında ise, bütçeden Emekli Sandığı'na 7.8 katrilyon, SSK'ya 2.8 katrilyon, Bağ-Kur'a da 4.9 katrilyon olmak üzere toplam 15.5 katrilyon lira aktarılması öngörülmüştü⁸⁸. Son iki yıldır en büyük miktarda transfer Emekli Sandığı'na gitmektedir. Son yıllarda özellikle Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndan gelen şoklarla sosyal güvenlik sisteminin bütçe üzerindeki yükündeki artış düşündürücüdür.

Açıkların daha da büyümemesi için sistemin iki önemli yapı taşı olan emeklilik ve sağlık sistemlerinin yeniden yapılandırılması gereği özel önem taşımaktadır. Dikkat edilmesi gereken yeniden yapılandırmaya ilişkin hukuki ve teknik altyapının sağlam temellere oturtulması, istihdama engel teşkil etmemesi, nimet-külfet dengesinin sağlanması hususunda hangi sosyal güvenlik kuruluşu ve rejimine bağlı olmaksızın her vatandaşa eşit davranan bir emeklilik sisteminin (norm ve standart birliği) oluşturulması ve sistemin asıl sahibi olan sosyal tarafların etkin katılımının sağlanmasıdır.

Sosyal güvenlik reformu kapsamında tamamlayıcı nitelikte bir uygulama olarak Bireysel Emeklilik ve Tasarruf Kanununun uygulamaya girmesi önemli bir

⁸⁸ TC, 2004 Yılı Programı, RG: T.28.10.2004, S.25273, s. 63.

adımdır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Bireysel Emeklilik Sistemlerinin, kapsamlı ve etkin vergi teşviklerine tabi tutulması, bu sistemin yaygınlaşmasına katkı sağlayacaktır. Benzer şekilde, genel sağlık sigortası ve özel sağlık sigortası gibi sistemlerin de yaygın olarak kullanılmasına yönelik hukuki düzenlemeler hızla gerçekleştirilmelidir. Hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesiyle, bu sistemlerin hayata geçmesi sonucu oluşacak fonlar, reel sektörün en önemli beklentisi olan uygun koşullarda ve uzun vadeli finansman imkanı yaratılmasına da yardımcı olacaktır. Bu tür sistemler, orta ve uzun vadede kamu sosyal güvenlik kurumlarının bütçeye olan yüklerini de bir ölçüde hafifletecektir.

İ. Sosyal Sorumluluk Kavramına Dikkat Edilmesi

Günümüzde, firmaların mali performansları ile sosyal performansları arasında yakın ve doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Giderek artan oranda tüketici, satın aldığı mal veya hizmetin arkasındaki firmanın toplum, çevre ve istihdam için ne yaptığına bakmaktadır. Deneyimler, insan merkezli stratejiler ve yaklaşımlar gerçekleştirebilen, tüketicileriyle sıcak iletişim kuran ve hatta duygusal bağ oluşturabilen firmaların yeni pazarlara girişte, müşteri sadakati sağlamada ve rekabet yarışında önemli avantajlar elde ettiğini göstermektedir.

Sosyal kriterler, tüketici davranışları yanı sıra, yatırım kararlarında da belirleyici bir unsur haline gelmiştir Dünyada birçok fon, bir firmaya yatırım yapmadan önce, o firmanın sosyal sorumluluk konusundaki performansını değerlendirmeye başlamıştır. İngiltere, Almanya, Fransa, Belçika gibi ülkelerde bu yönde yasal düzenlemeler mevcut olup, sosyal yatırım fonlarının oluşturulması ve bu fonların daha aktif hale getirilmesi için yoğun çaba harcanmaktadır⁸⁹.

⁸⁹ Davide Dal Maso, “Socially Responsible Investing: Risks and Opportunities for Pension Funds and Subscribers”, European Institute of Public Administration tarafından düzenlenen “Pension System in the EU - Defusing a time bomb, The Economic, Legal and Social Implications and Strategies for Future Reforms” konulu seminere sunulan tebliğ, Milano, 5-6 Aralık 2002, p. 5.

Sosyal sorumluluk yatırımları alanındaki gelişmeler, ulusal düzeyde zorunlu mekanizmaların da gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu amaçla Danimarka'da, firmaların sosyal sorumlulukta aldıkları mesafeyi belirlemek için, Sosyal İşler Bakanlığı kontrolünde gerçekleştirilen "Sosyal İndeks" uygulaması, incelenmesi gereken bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu uygulama çerçevesinde, firmalar sosyal sorumlulukta aldıkları mesafe ölçüsünde 0-100 arasında puanlamaya tabi tutulmakta ve bunlar kamuoyunda ilan edilmektedir⁹⁰.

Türkiye koşullarında işgücü piyasalarında kayıt dışılığın yaygınlığı, doğal olarak verimlilik ve işin kalitesinin yükseltilmesini gerektirmekte, kayıt dışı başta olmak üzere istihdam açısından sosyal sorumluluk konusuna ayrı bir önem verilmesini gündeme getirmektedir. Kaldı ki, günümüzde istihdam yaratılmasına yalnızca bir istatistik olarak bakılmamalıdır. Yaratılan işin, uluslararası çalışma standartlarına asgari ölçüde de olsa uygun olup olmadığı, en az istihdam yaratılması kadar önem taşımaktadır. Bu kapsamda ILO tarafından insan onuruna yaraşır çalışma koşulları olarak getirilen “düzgün iş (decent work)” kavramı, bir referans olarak kabul edilmelidir. Sonuç olarak, ülkemizde de, istihdamın artırılmasında tüm sektörlerde üretim, yatırım ve istihdamda sosyal sorumluluğun geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına dikkat edilmeli ve “düzgün iş” kavramına uygun istihdam olanaklarının oluşturulması esas alınmalıdır. Bu noktada ilk yapılması gereken, işverenin çalıştırdığı işçiyi sigortalaması ve vergisini ödemesinin sağlanmasıdır. Gelecek artık bu standartlara ve bu alanda atılacak olumlu adımlara yöneliktir. Bunları görmezlikten gelmek, firma saygınlığını zedeleyebilecek, firmanın rekabetçi üretimde bulunma, kazanç yaratma ve nitelikli personel cezbetme yeteneğini de ortadan kaldıracıdır.

III. Diğer Öneriler ve Kritik Konular

- Türkiye’de işgücü ve işsizliğin temel belirleyici faktörlerinden biri olan nüfus artış hızı, son yıllarda düşüş eğilimine girmesine rağmen, rekabet ettiğimiz

⁹⁰ Ali Rıza Büyükuslu , “Avrupa Birliği Yeşil Dosyası: İşletme Sosyal Sorumluluğu”, **TİSK İşveren Dergisi**, C: XL, S: 3, Aralık 2001, s. 26.

ve üyesi olmaya çalıştığımız AB ülkelerinin hala çok üstündedir. 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçlarına göre bu oran, ülke genelinde yüzde 1.83 olup, 2004 yılı programında yüzde 1.35 olarak tahmin edilmektedir. Nüfusun yaş grubu dağılımı itibariyle, Türkiye genç bir nüfusa sahiptir, dolayısıyla işgücü piyasasında yeni ve yeniden girenlerin sayısı oldukça yüksektir. Bu da ekonominin talep ettiği yeterlilikler ve meslekler kazandırılarak, iş yaratma, istihdam sağlama zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Yaşlanan AB nüfusu karşısında ülkemizin genç ve dinamik işgücü potansiyeli, ancak genç nüfusun nitelik ve kalitesi artırılarak bir fırsata dönüştürülebilir.

Doğurganlığın daha da düşürülerek nüfus artış hızının yüzde 1 düzeyine indirilebilmesi amacıyla, mevcut çalışmalar etkinleştirilerek ve özellikle kırsal yerleşim yerlerinde hizmetlerden yararlanamayan gruplar açısından yoğunlaştırılarak sürdürülmelidir.

- Türkiye’de istihdam sorununun önemli bir yönü, işgücü maliyetleri artışının, verimlilik artışından yüksek olmasıdır. ILO’nun verilerine göre, 1980-1999 arasında yıllık ortalama birim işgücü maliyeti artışı ve 1980-2000 arası verimlilik artışı (çalışan başına katma değer artış oranı olarak), Avrupa ülkeleri için istikrarlı bir eğilim ortaya koyarken, Avrupa dışı bazı ülkelerde ve Latin Amerika ülkelerinde maliyet artışları, verimlilik artışının önündedir. Ülkemizde ise birim işgücü maliyeti artışı, verimlilik artışından 1980-1999 arasında yıllık yüzde 1.3 puan daha fazladır (birim işgücü maliyeti artış yüzde 4.0, verimlilik artışı yüzde 2.7). Ayrıca Türkiye, söz konusu dönemde 45 dünya ülkesi içinde, yüzde 4 birim işgücü maliyeti artış oranıyla Brezilya’dan (yüzde 5) ve Japonya’dan (yüzde 4.8) sonra, en yüksek birim işgücü maliyeti artışına sahip ülkedir.

Bu tabloya göre, Türkiye’de istihdamın artırılabilmesi için, işgücü maliyeti-net ücret makasının daraltılması kadar önemli olan bir diğer konu, işgücü maliyeti ve verimlilik artışları arasında verimlilik lehine bir ilişkinin kurulmasıdır. Bir başka ifadeyle, işgücü maliyeti artışları verimlilik artışlarının önünde gitmemelidir.

- İşgücü arzını sınırlandırmaya yönelik yöntemlerinden biri olarak, çalışma saatlerinin sürekli ya da geçici bir süre ile azaltılması ya da fazla çalışmaların sınırlandırılması seçenekleri değerlendirilmelidir⁹¹. Bu amaçla, haftalık çalışma süresini 1 Ocak 2000'den itibaren 20'den fazla işçi çalıştıran işyerleri için 35 saate indiren Fransa, yine Kanada, İspanya, İngiltere, İsveç, Norveç, Lüksemburg, Japonya ve İrlanda örneklerinde olduğu gibi, Türkiye'de de çalışma saatlerinin düşürülmesi, tartışılabilir. Ancak böyle bir azaltmada ücretlerde indirime gidilmemesi ve sendikaların mutabakatının alınması, büyük önem taşımaktadır.

- Küreselleşme ile birlikte rekabetin yeni bir boyut kazandığı, bitmeyen bir yarışa dönüştüğü günümüzde, işletmecilik eğilimlerinden biri, geleneksel personel yönetiminden insan kaynaklarını geliştirme politikalarına geçilmesidir. Ürünlerin, sektörlerin, firmaların, ülkelerin kıyasıya rekabet ettiği küresel sistemde, insan sermayesinin, işletmenin en önemli değer olduğu bilinci ile hareket eden ve insan kaynaklarını geliştirme uygulamaları ile rekabet yarışında öne geçme amacıyla olan şirketlerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır⁹². Söz konusu politikalar işgücü profili ile işgücü piyasası ihtiyaçlarını bağdaştırmada hayati bir önem taşımaktadır.

İnsan kaynakları ve kalitesi bugün işletmelerin en önemli varlığıdır. Dolayısıyla, mevcut trendler işletmelerin insan kaynakları sistemlerinin yeniden yapılandırılmalarını zorunlu kılmaktadır⁹³. Amerika'da kurulu olan The Society for Human Resource Management (SHRM), insan kaynakları yönetimi için altı temel fonksiyon tanımlamaktadır; insan kaynakları planlaması, seçerek işe alma, insan kaynaklarını geliştirme, ücret sistemleri, işçi-işveren ilişkileri ve insan kaynakları araştırmaları⁹⁴. Tüm bu uygulamalar istihdamı geliştirici sonuçlar getirmektedir.

⁹¹ Gülten Kutsal, "Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları", **Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları Semineri**, İzmir , KİPLAS Yayını, 1993. s. 25.

⁹² Gaye Özçelik, "Rekabet Avantajı Yaratmada Stratejik Ortak Olarak İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Rolü", **Human Reseourch Dergisi**, Nisan 2004, s. 36.

⁹³ Biagi, a.g.e., s. 96.

⁹⁴ Nesime Acar, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, MPM Yayını, 1999, s. 10.

Önemli olan bir başka konu, istihdam stratejisinin bir alt politika alanını oluşturan insan kaynaklarını geliştirmede, bugüne kadar büyük bir ağırlığa sahip olan “gündelikçi” ya da “vitrin” niteliğindeki uygulamalardan, “tam ortak” rolündeki uygulamalara geçilmesidir. “Gündelikçi” türde bir insan kaynakları departmanında, büyük bir olasılıkla insan kaynakları planlaması işlevi yoktur. Çalışmalar, gündelik ve yapılması gerekli işlerin karşılanmasına yönelik olmaktadır. “Vitrin” türündeki bir insan kaynakları departmanında ise, gerçek sorunlara çözüme yerine, gösterişe yönelik uygulamalar ön plandadır. “Tam ortak” niteliğindeki bir insan kaynakları departmanında ise, yukarıda belirtilen fonksiyonların tümü etkin olarak gerçekleştirilebilmektedir⁹⁵. Bu nedenle firma bazında, tam ortak rolündeki insan kaynaklarını yönetiminin gerektirdiği uygulamalar eksiksiz gerçekleştirilmelidir. Bu kapsamda, insan kaynakları planlaması, performans, eğitim ve kariyer yönetimi, kritik başarı faktörleri olarak öne çıkmaktadır. Bu başarı istihdama, özellikle yüksek nitelikli ya da çok yetenekli işgücünün istihdamına olumlu yansımaktadır.

- Kamudaki gizli işsizlik sorunu çözümlenmelidir. İstihdam politikaları açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konu, KİT’lerde ve diğer kamu kuruluşlarında politik veya diğer nedenlerle oluşan, üretken olmayan eksik istihdam biçimleri, özellikle de gizli işsizlik sorunudur⁹⁶. Bunun için, kamu personel rejimi, üretken istihdam hedefi doğrultusunda günün koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Kamudaki gizli işsizlik sorunu ise işten çıkarmalar ile değil, istihdamın verimli kullanımı ile çözümlenmelidir. Kamu çalışanları için tarafların anlaşmaları ile yaşama geçirilecek performansa dayalı ücretlendirme sistemleri, istihdamda da olumlu sonuçlar getirebilecektir.

- İş mevzuatı ile istihdamı arasındaki giderek artan etkileşim, göz ardı edilmemelidir. Günümüzün küreselleşen dünyasında, bilgi toplumu ve keskin rekabet koşullarında, iş ve sosyal güvenlik yasaları başta olmak üzere, iş yaşamına

⁹⁵ Tuğrul Kaynak ve diğerleri, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul, İÜ Yayını, 1998, s. 25.

⁹⁶ Ekin, Türkiye’de Yapay..., a.g.e., s. 426.

ilişkin tüm yasal düzenlemelerde, çalışanların hakları çağdaş düzeye getirilirken, üretimin, yatırımların ve istihdamın artırılması hedefi de dikkate alınmalıdır.

- 4857 sayılı İş Kanunu ile 32 yıl sonra Türkiye kıdem tazminatı maddesi hariç çalışma hayatını düzenleyen 1475 sayılı İş Kanununun tüm maddelerinin yenilendiği yeni bir süreci başlatmıştır. Bu yeni süreci işçi ve işveren konfederasyonları ve hükümet temsilcileri uzun tartışmalardan sonra hayata geçirebilmişlerdir.

10 Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen yeni ve esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliği, tarafların mutabakatı ile artırılmalıdır. Bu çerçevede söz konusu yeni ve esnek çalışma biçimlerinin içeriği ve uygulama esasları hakkında, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler açısından bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmalarının yoğunlaştırılması gerekmektedir. Altı çizilmesi gereken önemli bir konu, İş Kanunu ile getirilen yeni ve esnek çalışma biçimleri başta olmak üzere diğer düzenlemeleri karşılamak üzere, sosyal sigorta mevzuatında gerekli değişikliklerin yapılmasıdır.

- İş Kanununda fon sistemi ile düzenlenmesi öngörülen, ancak yasası çıkıncaya kadar mevcut düzenin (1475 sayılı İş Kanununun 14. maddesi hükümlerine göre) süreceği belirtilen kıdem tazminatı, bir sorun alanı olmaya devam etmektedir. Kıdem tazminatı müessesesine ilişkin yasal altyapının, işçilerin kazanılmış haklarını ve işletmelerin rekabet gücünü gözeterek biçimde oluşturulması, çalışma yaşamının geleceği açısından büyük önem taşımaktadır.

- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in katılım tabanı genişletilmeli, etkin, işlevsel ve üretken olarak çalışması sağlanmalıdır. 4641 sayılı yasanın getirdiği yapılanma, Konsey'in etkin çalışması için uygun değildir. Toplumsal kesimler yeterli düzeyde ve tam anlamıyla temsil edilmemektedir. Konsey daha çok hükümet ağırlıklı bir yapıdadır. Konsey'in, etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması, hükümetin en öncelikli gündem maddelerinden biri olmalıdır. Ekonomik Sosyal Konsey'in daha çoğulcu, daha katılımcı bir yapıya kavuşmasını sağlayacak bir genişlemeye tabii

tutulması şarttır. Bu alanda önder durumda olan Avrupa Birliği ülkelerindeki Ekonomik Sosyal Konseylerde, toplumun tüm kesimlerinin katılımı sağlanmakta ve bu konseyler, parlamenter demokratik yönetimlere ekonomik ve sosyal kanunlarda ışık tutmakta, özel sektör ve ilgili konularda hükümete danışmanlık yapmakta ve zenginleştirilmiş sosyal aktörler ile sosyal barışa ve ekonomik büyümeye doğrudan katkı sağlamaktadırlar.

- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in sadece toplanması yeterli değildir. Toplantılarda alınan kararlar takip edilmeli ve sonuçlandırılmalıdır. Konsey araştırma, analiz ve sekreteryaya birimleriyle desteklenmeli ve çalışma grupları aktif hale gelmelidir. Orta ve uzun vadede, ulusal Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yanı sıra, yerel ve hatta sektörel düzeyde de ekonomik ve sosyal konseylerin oluşumu hedeflenmelidir.

- Bilim ve teknoloji geliştirme, yenilikçi düşünce (inovasyon) ve Ar-Ge, faaliyetlerine gereken önem verilmelidir. Ar-Ge harcamalarının GSMH içindeki payı açısından Türkiye, dünya sıralamasında en alt sıralardadır. Oysa, geleceğin dünyasına dönüştürücü dinamik, bilim, teknoloji ve Ar-Ge'ye uyum ve katılımıdır. Bu alanda gelişme sağlanmadan üretimde ilerlenememekte, pazarlarda yer alınamamakta ve dolayısıyla istihdam genişletilememektedir. Ancak bu gerçeğin sadece bilim adamlarınca değil üniversiteler, sanayiciler, politikacılar ve her düzeydeki yöneticiler tarafından da bir öncelik olarak kavranması gerekiyor. Bu nedenle, bir taraftan ulusal gelirden Ar-Ge faaliyetlerine ayrılan pay mutlaka yükseltilmeli, diğer taraftan işletmelerin Ar-Ge'ye yatırım yapmaları için şartlar geliştirilmelidir. Ar-Ge'ye artan ölçüde yatırım ekonomik canlanma ve istihdam yaratımı için tamamlayıcı ve gerekli bir tedbir olarak görülmelidir.

- Ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlayan bilimin ilerlemesine yardımcı olacak alanlar saptanıp, bu alanlarda öğretim ve yoğun araştırma yapan kurum ve kuruluşlar güçlendirilmeli, çoğaltılmalıdır. Dünyadaki büyük bilim merkezleriyle ilişkiler kurulmalı, buralarda araştırma ve inceleme imkanları sağlanmalıdır.

- Kimi gelişmekte olan ülkelerde gençlerin sanayileşmiş ülkelere gönderilerek üretim ve istihdamın gelişmesine katkı sağlamaları amaçlanmaktadır. Bu programlar çerçevesinde gençler, gittikleri ülkelerde yüksek eğitim görebilirler, tasarruf sahibi olabilirler, yeteneklerini geliştirebilirler ya da meslek edinebilirler. Örneğin Balkan lkelerinden İsviçre, Almanya ve İngiltere'ye gidilerek, bu ülkelerde meslek öğrenilerek ve tasarruf sahibi olunarak ülkelerine geri dönüş ve kendi işlerini kurma programları bulunmaktadır.

Temel eğitimini Türkiye'de almış olan ve faaliyetlerini yurt dışında sürdüren çok sayıda eğitimli işgücü ise, geri dönmeyi düşünmemekte, ya da geri dönüş konusunda çekimser kalmaktadır. Özellikle son yıllarda giderek artan sayıda eğitimli gencin gelecek umudunu, yurt dışında görmesi düşündürücüdür. Öte yandan AB lkelerinde nüfusun yaşlanıyor olması, önümüzdeki yıllarda bu ülkelerin nitelikli işgücü talebinde bulunacaklarına işaret etmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de iş fırsatı bulamayan ama iyi yetişmiş, dil bilen, bilgisayar kullanımına hakim genç ve dinamik nüfusu Avrupa'nın bu gereksinimine karşılık verebilir. Coğrafi konumu nedeniyle bu konudaki en şanslı lke Türkiye'dir. Tüm bu nedenlerle, Türkiye'den beyin göçüne neden olan unsurlar bütünüyle ele alınarak sorgulanmalı, geri dönüşü teşvik edici ve Türkiye'de kalış sağlayıcı ortam ve fırsatlar yaratılmalıdır. Bu kapsamda, yurt dışında eğitimini tamamlamış olanlara Türkiye'de çalışma yaşamına girmelerinde yardımcı olunmalıdır. Örneğin, yurtdışında doktora eğitimi almış olup, Türkiye'deki üniversitelerde görev almak isteyenler için kontenjanlar tanınabilir, ihtiyaa göre özel sektörde istihdamlarına öncelik sağlanabilir. Yine, yetişmiş bilim adamları ve yüksek vasıflı meslek adamlarının geri dönüşlerinin sağlanması ve Türkiye'de işe yerleştirilmeleri konusunda çalışmalar yapılabilir. Bunların yanı sıra, yüksek lisans ve doktora seviyesinde yurt içinde imkanlar geliştirilerek, öncelikle bu imkanlardan yararlanılmaya çalışılması sağlanabilir.

- Üretim, yatırım, ve istihdam önündeki bürokrasi engelleri ve ayrıntılı düzenlemeler, sistemi hantallaştırdığı gibi işletmeleri boğmakta, yerli ve yabancı girişimcinin yatırım yapma güdüsünü olumsuz yönde etkilemektedir. Dünya

Ekonomik Forumu verilerine göre Türkiye, devlet bürokrasisinin engelleyici etkisi yönünden, 2001 yılında, 59 ülke arasında 10. sırada yer almaktadır. IMD verilerine göre de 50 ülke içinde 13. sıradadır. Yine Türkiye’de işletme faaliyetlerine ilişkin zamanın yüzde 20’si bürokrasi tarafından heba edilmektedir. Bu rakam orta ve doğu ve Avrupa ülkelerinde yüzde 8, Latin Amerika ülkelerinde ise yüzde 4’tür⁹⁷.

Mevcut bürokratik süreç ve işlemlerin, daha iyi ve daha az bürokrasi temelinde basitleştirilmesi, bir taraftan işletmelerin iş yükünü azaltacak, diğer taraftan da işlem ve denetimlerde çabukluk ve etkinlik sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Bu nedenle, öncelikle üretim, yatırım ve istihdam yükümlülükleriyle açısından çok sayıda hükümet birimleriyle muhatap olma zorluğu, hafifletilmelidir. Kısa dönemde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na, Bölge Çalışma Müdürlüklerine, İş-Kur’a ve SSK’ya ayrı ayrı yapılan işçi bildirimlerine ve Vergi Dairelerine verilen muhtasar beyannamelere ait formaliteler azaltılarak tek yere ve bilgisayar ortamında bildirim yapılmalıdır. Orta ve uzun dönemde ise, tüm işlemlerin tek merkezden bitirilmesi “Tek Durak Ofis (One Stop Shop)” uygulamasına geçilmelidir.

⁹⁷ TİSK, **Krizden Çıkış İçin Zorunlu İstikamet: Vergi ve Bürokrasi Reformları**, Ankara, TİSK Yayın No: 210, 2001, ss. 35-37.

SONUÇ

İçinde bulunduğumuz kritik dönemde, işsizliğin azaltılması, yeni istihdam olanaklarının yaratılması için Türkiye, çok daha fazla çaba göstermek zorundadır. İşsizliği azaltmış, en değerli sermayesi olan genç ve dinamik nüfus potansiyelini avantaja dönüştürerek, yeni bin yılda bölgesinde gelişmiş bir Türkiye, hala mümkün. Ancak bu hedef, uzun ve zorlu bir yol. Bu yolu kat edebilmek, tek bir karar verici ya da otoritenin çabası ile olamayacak kadar karmaşık, çok yönlü ve kapsamlı. Hükümet başta olmak üzere ilgili ve yetkili tüm taraflara büyük bir görev ve sorumluluk düşüyor.

Çalışmamızın ikinci bölümünde fotoğrafı çekilen ve aşağıda özetlenmeye Türkiye işgücü piyasası manzarası, strateji tasarımı dikkat etmemiz gereken noktalara vurgu yaparken, kaybedecek zamanımızın olmadığı gerçeğini de çok açık bir biçimde gözler önüne sermektedir:

- Artış hızı azalsa da Türkiye, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında nüfus artış hızı en yüksek olan ülkedir.

- Nüfus artışı, çalışabilir nüfusu ve özellikle genç yaş grubu nüfusu artırmakta ve her yıl bir önceki döneme göre daha fazla istihdam yaratılmasını zorunlu kılmaktadır.

- Ekonomimizin istihdam yaratma kapasitesi düşüktür. İstihdam artışlarının, yatırım ve büyümenin oldukça gerisinde kalması, bunun en temel göstergesidir. 1990-2002 yıllarını kapsayan dönemde, sabit sermaye yatırımlarındaki yıllık ortalama artış yüzde 2.7, GSYİH'daki artış yüzde 3.6 olurken, istihdamdaki artış hızı yüzde 0.9 gibi son derece düşüktür..

- 2002'den bu yana istihdam yaratmayan ve bazılarınca işsiz büyüme büyüme olarak da adlandırılan bir sürece tanık olmaktadır.

- Çalışma çağındaki nüfusun eğitim düzeyi düşüktür. Okuryazar olmayan çalışma çağındaki nüfus payında önemli bir düşme görülmeyle birlikte, temel eğitim (1998 yılından itibaren temel eğitim) temel eğitim kademesi en yaygın

eğitim kademesi durumundadır. Ancak yüksekokul veya fakülte mezunu özellikle kentli kadın çalışma çağındaki nüfusta küçümsenmeyecek gelişmeler söz konusudur.

- Kırsal alanlarda hem erkek, hem de kadın çalışma çağındaki nüfusta, alt eğitim kademeleri açısından bir iyileşme gözlenmektedir.

- İşgücü, özellikle kentsel alanlarda kadın işgücü arzı artmaktadır.

- İşgücü, genç yaş grubu ağırlıklıdır.

- Çalışma çağındaki nüfusta olduğu gibi işgücünün eğitim kompozisyonunda da ilkokul kademesi en yaygındır.

- İşgücünün eğitim durumunda genel bir iyileşme vardır. Bu iyileşme, erkeklere göre kadınlarda daha yavaş olmakla beraber, yüksekokul veya fakülte mezunu erkek işgücüne göre kadın işgücündeki artış çok daha belirgindir. Alt eğitim kademelerinde kentlere göre kırsal alanlardaki işgücündeki iyileşme dikkat çekicidir.

- Kentsel alanlarda kadınlar giderek artan biçimde işgücüne katılmayanlar grubuna girmektedirler. Bu durum, kırdan-kente göç sürecinde kırsal alanlarda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan ve dolayısıyla işgücü içinde yer alan kadınların, eğitim durumlarının ve sahip oldukları becerilerin kentsel alandaki emek talebine uymaması, çoğunun ev işlerinde gündelikçi olarak çalışması nedeniyle işgücü katılmayanlar grubuna girmesinden kaynaklanmaktadır.

- Çalışma çağındaki nüfus ve işgücünde olduğu gibi işgücüne dahil olmayanlar grubunda da genç yaş grubu öne çıkmaktadır.

- İKO'ları azalma eğilimini ısrarla sürdürmektedir. Özellikle kadınların İKO'ları çarpıcı bir biçimde düşmektedir. Kentli kadınların İKO'ları yüzde 16-18 aralığında sabitlenmiştir.

- Eğitim düzeyindeki gelişmeler İKO'larına özellikle yüksekokul ve üniversite eğitim kademesinde olumlu yansımaktadır.

- İKO'ları üretken yaş grubu sayılan 24-44 yaş aralığında yoğunlaşmaktadır.

- İstihdam oranı, özellikle kadınların istihdam oranı çok düşüktür (2002 yılı itibariyle toplamda yüzde 46.7 olan istihdam oranı kadınlarda yüzde 26.6'dır).

- İstihdamın üçte biri tarım sektöründedir. Tarım sektörünün istihdamdaki payının çok yüksek olması, işgücü piyasasının etkinliğini olumsuz yönde etkileyen en önemli faktörlerden biridir.

- İstihdamın statü dağılımında, ücretli ve maaşlı kesimin payı düşüktür ve ücretsiz aile işçiliği yaygındır.

- İstihdam, genç yaş grubu ağırlıklıdır ve istihdam edilenlerin eğitim seviyesi son derece düşüktür. İstihdam edilenlerin yaklaşık yarısı ilkokul mezunlarından oluşmaktadır.

- Fiili çalışma süreleri (haftalık ve/veya yıllık) uzun olup, bu süreler de giderek uzama eğilimindedir.

- Part-time istihdam oranı oldukça düşüktür ve düşük olan bu oran da azalmaktadır.

- Kayıt dışı istihdam giderek yaygınlaşmaktadır. İstihdamın yarısı kayıt dışıdır.

- Kayıt dışılık kadınlar ve kırsal alanlar açısından ciddi boyutlardadır.

- İstihdamın statü dağılımı açısından en yüksek kayıt dışılık işveren grubuna aittir.

- Genç yaş grubunda ve düşük eğitim seviyelerinde öne çıkan kayıt dışılık tek iş sahibi olanlar açısından daha belirgindir.

- Kayıt dışı çalışanların iş arama nedenlerinin başında gelir azlığı gelmektedir.

- Açık işsizlik oranlarında, özellikle kentsel açık işsizlik oranlarında artış söz konusudur.

- İşsizlik genç yaş grubunda yoğunlaşmaktadır ve kadınlar arasında yüksek düzeyde seyretmektedir.

- Eğitimli genç işsizlik oranı çok yüksektir.

- Lise dengi meslek okulu mezunları (1988 yılından itibaren mesleki orta okullar kaldırılarak lise dengi meslek okulları olmuştur) arasındaki işsizlik, çarpıcı biçimde ortalamadan yüksek ve genel lise mezunlarının işsizlik oranı ile hemen hemen eşit düzeydedir.

- Uzun dönemli işsizlik oranı AB ülkelerine göre oldukça düşüktür.

- Erkeklerle göre kadın işsizlerin iş arama süreleri giderek uzamaktadır.

- İş arama süreleri açısından 1997 yılından bu yana kısa dönemli işsizlik öne çıkmaktadır.
- Son yıllarda (2001'den bu yana) ilk kez işten çıkartılanlar oranı, ilk kez iş arayanları geçmiştir.
- İşsizlerin son çalıştıkları üç temel sektör dağılımında, en yüksek pay sanayi sektörüne aittir.
- İşsizler daha çok geldikleri (ya da eğitim gördükleri) mesleklere uygun işlerde çalışmayı istemektedirler.
- Eksik istihdam kentlerde ve özellikle erkekler arasında ciddi bir sorun durumundadır.
- Eksik istihdamda olma nedenleri arasında gelir azlığı en yüksek payı oluşturmaktadır.
- Eksik istihdamdan birinci derecede etkilenen grup ücretsiz aile çalışanlarıdır.
- Eksik istihdam genç erkekler arasında ve düşük eğitim seviyelerinde yoğunlaşmaktadır.
- İşgücü maliyeti artışları verimlilik artışlarının önünde gitmektedir.
- Gelir vergisi ve işçi-işveren toplam prim yüklerinin işgücü maliyetine oranı olarak istihdam vergileri yüksektir.

İşsizliğin azaltılması ve yeni istihdam olanaklarının yaratılmasına yönünde AB'nin İstihdam Stratejisi (AİS) başta olmak üzere çeşitli ülke uygulamaları ve deneyimleri, ülkemiz açısından oldukça önemli sonuçlar sunmaktadır. Bu anlamda, genel olarak istihdam strateji ve politikaları, ülkelerin gelişmişlik seviyelerine ve ekonomik ve sosyal koşullarına göre farklılaşmaktadır denilebilir.

Her ülke kendi ekonomik ve sosyal koşullarını ve ihtiyaçlarını evrensel ölçütler içerisinde değerlendirerek, uygun istihdam strateji ve politikaları oluşturmak zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Dünyadaki bu zengin deneyim birikimini çok iyi izlemeli, istihdam strateji ve politikalarının oluşturulmasında bunlardan yararlanmalıyız. Doğrulardan ve yanlışlıklarından ders çıkarabilmeliyiz. Üyesi olmaya çalıştığımız AB'nin İstihdam Stratejisi, sürdürülebilir ekonomik

büyüme, rekabet gücü, daha çok ve daha nitelikli istihdam hedefi ile sosyal uyum ve katılımın güçlendirilmesi yönünde AB ülkelerinin gösterdikleri kararlılık üzerine kuruludur ve bu kararlılık meyvelerini vermeye başlamıştır. Türkiye olarak, biz de bu kararlılığı göstermek zorundayız. Aslında, kararlılık ve toplumsal irade, çözümün de ilk adımıdır.

İlgili ve yetkili tüm tarafların tam katılımları, işbirliği ve sahiplenmeleriyle, istihdam yaratan ve sermaye-hasıla oranı en küçük özel imalat sanayi alt sektörleri ve hizmet sektörü yatırımlarıyla beslenerek rekabet gücünü sürekli geliştirebilen bir üretim, sürdürülebilir büyüme ve istihdam hedefi doğrultusunda oluşturulacak ve uygulanacak ulusal istihdam stratejisi, bu zor yolculukta bizi başarıya ulaştıracak tek rotadır. Bu strateji, mutlaka **toplumsal uzlaşmaya** dayanmalı, **“uzun dönemli ve geniş açılı”, ancak entegre bir yaklaşıma sahip olmalıdır**. Stratejinin uygulanabilir olması, en az tasarımı kadar önemlidir. Bu nedenle stratejiye hem kurgu, hem de uygulama merceğinden bakılması büyük önem taşımaktadır.

İstihdam stratejisi çerçevesinde kamunun, yol gösterici, düzenleyici nitelikte rol alması, üretim, yatırım ve istihdam ortamının yaratılması ve korunmasına yönelik rol üstlenmesi söz konusudur. Bu çerçevede kamudan beklenen, tüm taraflarla sıkı bir etkileşim ve işbirliği içinde belirsizliklerin en aza indirildiği, istikrarlı bir makro ekonomik ortam yaratması, sürdürülebilir büyüme ve istihdam hedefinin gerçekleşmesini sağlayacak yasal, politik ve kurumsal çerçeveyi oluşturmasıdır. İstihdam stratejisinin oluşturulmasında, uygulanmasında ve izlenmesinde AB ülkelerinde olduğu gibi koordinatör makam, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmalıdır.

Bu yaklaşım doğrultusunda, stratejimiz, “Yeni bin yılda, AB perspektifi ve Lizbon hedefleri doğrultusunda istikrarlı ve rekabet gücü sağlam bir ekonomide; yatırım kaynaklı sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam hedefini, sosyal ortaklık anlayışı temelinde belirlenmiş sektörel politikalar, işgücü piyasası politikaları, eğitim ve kayıt dışılığın önlenmesi başta olmak üzere ilgili

diğer politikalarla gerçeğe dönüştürerek; işsizliği azaltmış, tarımdaki işgücü fazlasını eğiterek sanayi ve hizmet sektörlerine kazandırmış, genç ve dinamik insangücü potansiyelini AB'nin yaşlanan nüfusu karşısında ayırıcı üstünlük yaratan bir konuma getirmiş, eğitim altyapısını bilgi toplumunun gerekleri doğrultusunda iyileştirmiş ve daha fazla ve daha iyi işlerle halkın yaşam standartlarını yükseltmiş gelişmiş bir ülke olmak” olarak formüle edilmektedir.

Stratejinin unsurları; işgücü piyasasının durumu ve boyutlarının doğru teşhis ve tespiti, kamunun sürekli kararlılığı ve düzenleyici rolü, sabit sermaye yatırımı kaynaklı ve istihdam odaklı sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması, ekonomik ve sosyal politikaların bu çerçevede bir bütünlük içinde yürütülmesi, stratejinin, AİS ile uyumlu olarak ilgili ve yetkili tarafların tam katkı ve katılımıyla, toplumsal uzlaşmaya dayalı olarak hazırlanması, politika önerilerinin oluşturulmasında, dünyadaki örnek ülke uygulama ve deneyimleri ile başarı ve başarısızlık faktörlerinden, Türkiye işgücü piyasasının kendine özgü koşulları dikkate alınarak yararlanılması, stratejinin güçlü eylem planlarıyla yaşama geçirilmesi ve belirlenmesi ve uygulamanın, ilgili ve yetkili tarafların katılımıyla etkin bir biçimde izlenmesi ve değerlendirilmesidir.

Araştırma ve analizler, istihdamın ağırlıklı olarak hizmet sektöründe artabileceğine ve imalat sanayiinde de bir istihdam artışı yaşanacağına işaret etmektedir. Türkiye’de istihdamın yapısı dikkate alındığında, tarım ağırlığının, sanayi ve hizmet sektörleri lehine çevrilmesi, istihdam stratejisinin en önemli yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Bu çerçevede, sanayi sektöründe daha avantajlı olan alt sektörlerin seçilerek bu sektörlerle odaklanması, tarımdaki işgücü fazlasının gerekli beceriler kazandırılmak suretiyle sanayi ve hizmet sektörlerine kaydırılması ve hizmet sektöründe ise potansiyelin değerlendirilmesi önerilmektedir. Sektörel istihdam yapısının değiştirilmesinin, ülkemizin istihdam sorunun çözümündeki en kritik halkalarından biridir.

Mevcut durumda, istihdamı artırmak için üzerinde durulması gereken en önemli konu; ekonomik büyümenin lokomotifini oluşturan, ancak kaynak

yetersizliği nedeniyle neredeyse durma noktasına gelen sabit sermaye yatırımlarının harekete geçirilmesidir. Türkiye, yatırım yaparak, üreterek, sürekli ve istikrarlı büyüyerek istihdam sorununu çözebilir. Ancak yatırımların istihdam yaratan, aynı zamanda sermaye/hasıla oranı en küçük olan sektörlerle yönlendirilmesi ve bu sektörlerle kalıcı bir rekabet gücü kazandırılması amacıyla desteklenmesi, gerekmektedir. Zaten sektörel odaklanmanın olmayışı, Türk sanayinin en önemli eksiklerinden biri durumundadır. 1975-1998 yıllarını kapsayan 23 yıllık dönemde özel imalat sanayi geneli ve 13 alt sektörü için yer verilen “öncelikli sektör” analizi, çalışmanın sektörel bazda önerilerinin odak noktasını oluşturmaktadır.

Bu analize göre, Türkiye’nin sanayi sektöründe odaklanması gereken öncelikli sektörleri, bir birim yatırımın istihdam ve çıktıya dönüşme gücünün yüksek olduğu, “Makine İmalat”, “Elektrikli Makinalar”, Lastik Plastik”, “Toprak Ürünleri” ve “Dokuma-Giyim” sektörleri olarak sayılabilir. “Gıda-İçki” sektörü ile C grubunda yer alan “Taşıt Araçları” sektörleri de göz ardı edilmemeli ve bu sektörler de öncelikli sektörler kapsamında değerlendirilmelidir. Belirtilen bu sektörler aynı zamanda 1975-1998 yıllarını kapsayan yüzyılın son çeyrek döneminde Türkiye’de toplam faktör verimliliğinin de en yüksek olduğu özel imalat sanayi alt sektörleri durumundadır.

Sektörel bazda çözüm önerilerinin ikinci ayağını, tarım sektörü oluşturmaktadır. Türkiye, toplam üretimin yüzde 13’ü, toplam istihdamın ise yüzde 35’inin tarım sektöründe olduğu bir konuma sahiptir. Dolayısıyla istihdam aleyhine olan bu iki oran arasındaki farklılığın giderilmesi gerekmektedir. Bu anlamda Türkiye’nin gerçekleştirmesi gereken, bir başka ifadeyle hedef, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi tarımdaki istihdamını azaltması, en azından milli gelirden aldığı payı düzeyine çekmek olmalıdır. Tarımsal yapının ihtiyaç duyduğu işgücünün dışındaki fazlalığının sorunsuz, sosyal patlamalara yol açmayan şekilde azaltılması, planlı ve sağlıklı bir şekilde kentlere transfer edilmesi, en gerçekçi yol olarak gözükmektedir. Göz ardı edilmemesi gereken diğeri bir konu, tarım sektöründeki işgücüne sanayi ve hizmet sektöründe istihdamlarına imkan verecek

gerekli çalışma becerilerinin kazandırılmasıdır. Bunun da yolu eğitimden geçmektedir. Ekonominin yüksek nitelikli işgücü ihtiyacı ve arayışı, eğitimin önemini anlaşılır kılmaktadır. Bu noktada, tarımsal nüfusu sanayi ve hizmet alanlarına çekmede İspanya ve Fransa deneyiminden, gençler başta olmak üzere kırsal alanda yaşayanlarının bilgi teknolojileri ile tanışmalarını, eğitilmelerini ve kendi işlerini kurmalarını sağlayarak yeni istihdam olanakları yaratan Hindistan örneğinden yararlanılmalıdır.

Hizmet sektörü de dikkatli ve özenli bir politika gerektirmektedir. Bu sektörde nitelikli bir gelişme sağlanmalı ve belli alt sektörlerde yoğunlaşılmalıdır. Kültür ve turizm, bilgi ve iletişim teknolojileri, sosyal hizmetler (altyapı onarımı ve bakımı, temizlik, ağaçlandırma, bahçecilik, konut hizmetleri, okulların onarımı, hastalara ve yaşlılara yönelik hizmetler, bebek bakıcılığı, özürllülere yardım, sağlıklı beslenme vb) çevre, kültür ve spor faaliyetleri, işsizlikle mücadele açısından önemli açılımlar sunabilecek alanlardır.

Günümüzde istihdam politikaları ancak eğitim politikaları ile bütünleştiğinde hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmektedir. Bu anlamda ülkemizin en önemli sorunlarından biri eğitim ve istihdamın birbirinden kopukluğudur. Yine kayıt dışı istihdamın boyutları ve işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması gerekliliği, istihdam stratejisinde sektörel önceliklerin ardından gelen kritik politika alanını oluşturmaktadır. Bu anlamda eğitim sisteminin hayat boyu eğitim temelinde yeniden yapılandırılması savunulmaktadır. Bunun yolu ise eğitim ve istihdam arasında işlevsel bir bağlantının kurulması ile özellikle mesleki ve teknik eğitimin etkinlik ve kalitesinin artırılması ve yaygınlaştırılmasından geçmektedir. Eğitim sisteminin yetiştirdiği insangücü, ekonominin talep ettiği ve gereksinim duyduğu nitelik ve sayı ile uyumlu olmalıdır. Formal eğitimin ötesinde günümüzde artık iş sahibi olmak ve işini koruyabilmek için eğitimin yaşam boyu devam etmesi gerekmektedir. Yani sadece okulda alınan eğitim yeterli olmamaktadır.

Kayıt dışı istihdamın kayıtlı hale getirilmesi, diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, Türkiye istihdam stratejisinin de bir performans göstergesi

durumundadır. İstihdam stratejisi ve politikaları ile kayıt dışılıkla mücadele mutlaka eş zamanlı olarak ele alınmalıdır. Kayıt dışılıkla mücadele hem arz, hem de talep yönüyle birlikte yürütülmeli, işgücü maliyetleri üzerinde vergi ve sosyal güvenlik prim yükünün azaltılması ve etkin bir denetim sisteminin oluşturulması hususlarına dikkat edilmelidir.

İşgücü piyasasının yeniden yapılandırılması, gelişmiş ülkelerin istihdam strateji ve politikalarının esaslı bir unsuru durumundadır. Bu ülkelerin işgücü piyasalarının daha etkin çalışmasına hizmet edecek politika ve programlara odaklanmış oldukları anlaşılmaktadır. Bu alanda Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken öncelikle sağlıklı ve güncel bir işgücü piyasası enformasyon altyapısını oluşturmasıdır. Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yeterli ve güvenilir işgücü piyasası enformasyon sisteminin olmayışı, istihdam stratejisinin başarısını başından etkileyebilecek niteliktedir. Bu nedenle makro koordinasyonu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, teknik koordinasyonu Devlet İstatistik Enstitüsü'ne ait olmak üzere işgücü piyasa enformasyon bankasının kurulması önerilmektedir. İşgücü piyasasının yeniden yapılandırılması kapsamında, aktif işgücü politikalarına daha fazla önem verilmesi ve söz konusu politikaların eğitim, iş deneyimi ve iş arama /bulma politikaları ile bir bütün olarak ve etkin bir biçimde tasarlanıp uygulanması üzerinde durulmaktadır. İşgücü piyasasında dezavantajlı olanlara özel politikaların uygulanması ve kamu ve özel istihdam hizmetlerinin etkinleştirilmesi de getirilen politika önerileri arasında yer almaktadır.

Ülkemizin ilk ve tek kamu istihdam kurumu olan İş-Kur, iş ve işçi bulmaya aracılık yanında, özellikle genç işsizlere rehberlik ve danışmanlık hizmeti verebilmelidir. İşgücü piyasası ihtiyaç araştırmaları yapabilmelidir. Başvuru sahiplerini gözetim altında tutabilmelidir. İşsizlerin başvuracakları, sürekli gidip gelecekleri, etkin bir kamu birimine gereksinim, tercihten çok, artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca işsizlik sigortasından yararlanma koşulları, işsizlik sigortası ödeneğinin miktar ve yararlanma süresinin iyileştirilmesi, bir taraftan

daha fazla işsiz bu olanaktan yararlanmasını sağlayacak, diğer taraftan da iş aramanın etkin hale gelmesi açısından katkı sağlayabilecektir.

İstihdam stratejisi politikaları kapsamında üzerinde önemle durularak değerlendirilmesi gereken iki konunun altı çizilmelidir. Bunlardan ilki girişimcilik, diğeri ise yerel düzeyde istihdam olanaklarının yaratılmasıdır. Son yıllarda yerel düzeyde istihdam yaratılması çalışmalarına önem verilmesi ve yerel yönetimlerin istihdam ve mesleki eğitim sistemleri içinde yer almaları, çok önemli olarak görülmektedir. Aslında işsizlik, yerel yönetimlerin başarısını kaynakta etkileyen bir alana işaret etmektedir. Yaşlı ve muhtaçlara yardım, çocuk bakımı, gecekondü bölgelerinin yeniden yapılandırılması, ev hizmetleri, evlerin ve okulların temizlik, bakım-onarım çalışmaları, yerel tarihi sitelerin korunması-bakımı gibi alanlarda üçüncü sistem türü organizasyonlara gidilebilir, kendi işini kurmak veya geliştirmek isteyen özellikle küçük ve orta ölçekli girişimcilere ek kolaylıklar ve imkanlar sağlanabilir, yöresel girişim destekleme ajanslarının kurulmasına önderlik yapılabilir.

Türkiye’de girişimcilik, özellikle, girişimcilik kültürü ve becerilerinin oluşturulması, iş kurma, geliştirme ve büyütme boyutuyla yeniden ele alınmalıdır. Girişimcilik kültürü ve becerilerinin oluşmasına, bireyleri girişimci olmaya hazırlamak üzere okullardan başlanılmalı, üniversite ve çalışan nüfus içinde yoğunlaşarak devam edilmelidir. Girişimcilik bilincinin gerçekleştirilmesi amacıyla, ilk ve orta öğretimde ders müfredatı içine “Girişimcilik Dersleri”nin konulması, bir ilk adım olabilir. Girişimcilik eğitimleri hem potansiyel girişimciler, hem de mevcut girişimciler açısından yaygınlaştırılmalı, danışmanlık destekleri sağlanmalı ve girişimcilik konusunda teşvik ve destek mekanizmaları çeşitlendirilerek sağlam bir kurumsal alt yapı oluşturulmalıdır.

Türkiye’nin içinde bulunduğu karmaşık ve çok boyutlu istihdam sorununun çözümlenebilmesi için gerekli olan diğer politikalar ve alınması gereken yeni önlemler şöyle sıralanmaktadır; etkin bir istihdamı teşvik sisteminin oluşturulması, sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi ve sosyal güvenlik kurumlarının hizmet

kalitesinin yükseltilmesi, sosyal sorumluluk kavramına dikkat edilmesi, nüfus artış hızını azaltıcı çalışmaların sürdürülmesi, kamudaki gizli işsizlik sorunun çözümlenmesi, insan kaynakları yönetimi sistemlerine geçilmesi, istihdama ilişkin bürokratik yük ve yükümlülüklerin azaltılması, bilim, teknoloji ve Ar-Ge çalışmalarına gereken önemin verilmesi, yurt dışındaki nitelikli işgücünün geri dönüşünü sağlayıcı önlemler vb. çalışmada yer verilen temel politika önerileridir.

Dünyadaki uygulama ve deneyimler istihdam strateji ve programlarının izlenmesi ve değerlendirilmesinin strateji ve politikaların en az oluşturulması ve uygulanması kadar önemli olduğunu hatırlatmaktadır. AİS bize bu anlamda çok önemi bir referans kaynağı oluşturmaktadır. Aslında AİS'nin özünde sosyal diyalog ile etkin izleme ve değerlendirme mekanizmalarına (AKY) dayandığı rahatlıkla söylenebilir. Ekonomi ve sosyal politikaların AB düzeyinde eşgüdümünün sağlanmasını amaçlayan bu açık işbirliği ve dayanışma yönteminde, sosyal taraflar öncü bir rol oynamaktadırlar. Yeni olan sadece yöntem değildir, aynı zamanda ilgili taraflar da eskisinden çok daha fazla sayıdadır ve çok daha aktif biçimde bu sürecin parçası durumundadırlar. Hatta, AB'nin uzun vadeli rekabetçiliği, işverenlerin ve işçilerin bu sorunu nasıl göğüsleyeceklerine büyük ölçüde bağlı tutulmaktadır. Sonuç olarak Açık Koordinasyon Yöntemi, bu yöntemin iki alt uygulaması olan Benchmarking ve Emsal İzleme Programı alt uygulamalarından Türkiye olarak mutlaka yararlanılmalı ve gerekli izleme ve değerlendirme/analiz mekanizmaları oluşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Acar, Nesime: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, MPM Yayını, 1999.
- Aktan, Coşkun Can: **Değişim Çağında Yönetim**, İstanbul, Sistem Yayıncılık, 2003.
- Ansal Hacer, Küçükçiftçi Suat, Onaran Özlem, Orbay Zeki: **Türkiye’de Emek Piyasası’nın Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, 2000.
- Auer, Peter: **Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and The Netherlands**, Geneva, International Labour Office, 2000.
- Auer, Peter: **Changing Labour Market in Europe: The Role of Institutions and Policies**, Geneva, International Labour Office, 2001.
- Biagi, Marco (Ed. by): **İş Yaratma ve İş Hukuku, Korumadan Öngörülü Eyleme**, Çev. Zülfü Dicleli, Ahmet Kardam, İstanbul, MESS Yayın No: 405, 2003.
- Booth Alison L, Snower Denis J.: **Accuring Skills: Market Failures, Their Semptoms and Policy Responses**, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Bruna Catherine, Casez Sandrine: **French Youth Employment an Overview**, Geneva, ILO Employment and Training Papers No: 23, 1998.
- ÇSGB: **Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, Ankara, ÇSGB Yayın No: 116, 2004.
- ÇSGB: **Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması**, Ankara, ÇSGB Yayın No: 117, 2004.
- Daveri Francesco, Tabellini Guido: **Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Counties**, Centre for Economic Policy Research Paper, No: 168, University of Brescia, 1997.

- Dereli, Toker: “**Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Politikaları, Emek Piyasalarının Düzenlenmesi ve Türkiye’nin Durumu**”, Basılmamış Çalışma, İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi, 2002.
- DİE: **İşgücü Piyasası Analizleri 1997 (I)**, Ankara, DİE Yayın No: 2097, 1998.
- DİE: **Gayri Safi Milli Hasıla: Kavram, Yöntem ve Kaynaklar**, Ankara, DİE Yayın No: 1710, 1994.
- DPT, **8. BYKP Nitelikli İnsangücü, Meslek Standartları Düzeni ve Sosyal Sermaye Birikimi Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, DPT Yayın No: 2577, 2001.
- DPT: **KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı**, Ankara, DPT-SPO Yayını, 2004.
- DPT: **Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru)**, Ankara, 2003, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/sanayi/tr/2003ab.pdf>, (01.06.2004).
- Ekin, Nusret: **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul, İTO Yayın No: 2000-33, 2000.
- Ekin Nusret: **Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları**, İstanbul, İTO Yayın No: 2000-30, 2001.
- Eşiyok, Ali B.: **Kalkınma Sürecinde İstihdam, Birikim, Büyüme ve Sektörel Gelişme Dinamikleri**, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Yayını, 2003.
- European Commission: **Forum Special, Active Ageing, Promoting a European Society for All Ages**, Belgium, Employment and Social Affairs, 1999.
- European Commission: **Employment in Europe 2001: Trends and Prospects**, Employment and Social Affairs, July 2001.
- European Commission: **EU Employment and Social Policy: 1999-2001: Jobs Cohezion Productivity**, Belgium, 2001.
- European Commission: **Employment in Europe 2002: Trends and Prospects**, Employment and Social Affairs, July 2002.
- European Commission: **Communication Taking Stock of Five Years the European Employment Strategy COM (2002), 416**, Brussels, 17 July 2002.

European Commission: **Employment in Europe 2003: Trends and Prospects**, Employment and Social Affairs, September 2003.

European Commission: **The New Actors of Employment: Synthesis of the Pilot Action “Third System and Employment” For a Better Understanding of Employment at Local Level (1997-2000)**, Brussels, Employment and Social Affairs, 2003.

European Commission: **Working Together at Local Level for More and Better Jobs for All: The Local Dimension of the European Employment Strategy**, Brussels, Employment and Social Affairs, 2003.

European Commission: **EU Employment and Social Policy, 2001-2003: Job Cohezion Productivity**, Belgium, Employment and Social Affairs, 2003.

European Commission: **Report of the High-Level Group on the Future of Social Policy in Enlarged European Union**, Belgium, Employment and Social Affairs, 2004.

Funck Bernard, Pizatti Lodovico: **Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options**, Washington, The World Bank, 2002.

Gross, Dominique M.: **Youth Unemployment and Youth Labour Market Policies in Germany and Canada**, Geneva, ILO Employment and Training Papers No: 37, 1998.

ILO: **Key Indicators of the Labour Market 2000-2001**, Geneva, International Labour Office, 2001.

ILO: **Meeting The Youth Employment Challenge, A Guide for Employers**, Geneva, International Labour Office, 2001.

ILO: **World Employment Report 2001:Live at Work in Information Economy**, Geneva, International Labour Office, 2001.

ILO: **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, 2003.

ILO: **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, 2004.

ILO: **Towards a Fair Deal for Migrant Workers**,
<http://www.ilo.org/public/english/english/standarts/reln/icl/icl/92/pdf/rep-vi.pdf>,
(15.03.2004).

IMD: **The World Competitiveness Yearbook 2004**,
<http://www01.imd.ch/documents/wcy/content/ranking.pdf>, (05.11.2004).

İKV: **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası**, İstanbul, İKV Yayın No: 12, 2003.

İKV: **İstihdamı Teşvik Önlemleri, Sosyal Dışlanma ile Mücadele**, İstanbul, 2004.

İSMMMO, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporu**, İstanbul, İSMMMO Yayını, 2003.

İSO: **Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 1999**, İSO Dergisi Özel Sayısı, S: 413, Ağustos 2000.

İSO: **Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2000**, İSO Dergisi Özel Sayısı, S: 425, Ağustos 2001.

İSO: **Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2002**, İSO Dergisi Özel Sayısı, S: 449, Ağustos 2003.

İş-Kur: **İstihdam Durum Raporu**,
<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurumraporu/EBS-24-24.02.2003.htm>,
(17.03.2003).

İş-Kur: **Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemi Raporu: Ulusal Gözlemevi Ülke Raporu**, Ankara, İş-Kur Yayını, 2002.

İş-Kur: **Ulusal İstihdam Politikası Önerileri (İŞKUR 1. Genel Kurul Kararları)**, Ankara, İş-Kur Yayın No: 318, 2001.

Jiri Vecernik: **Labour Market Flexibility and Employment Security**, Geneva, ILO Employment And Training Papers No: 27, 2001.

Kaynak Tuğray, Adal Zeki, Ataay İsmail, Uyargil Cavide, Sadullah Ömer, Acar Ahmet Cevat, Özçelik Oya, Dünder Gönen, Uluhan Reha: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul, İÜ İşletme Fakültesi Yayın No: 276, 1998.

- Kazgan, Gülten: **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi: Birinci Küreselleşmeden İkinci Küreselleşmeye**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayın No: 22, 2002.
- Keune, Maarten: **Youth Unemployment in Hungary and Poland, Action Programme on Youth Unemployment**, Geneva, ILO Employment And Training Papers, No: 20, International Labour Office, 1998.
- Köstekli, İlyas: **Örgütlenme El Kitabı I: Örgütlenme Stratejimiz**, Ankara, TÜRK-İŞ Yayını, 2003.
- Krahn, As: **The Changing Canadian Labour Market**, University of Toronto, Toronto, 1991.
- Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2004**, Ankara, 2004.
- OECD: **Labour Market Policies for the 1990's**, Paris, 1990.
- OECD: **The Job Study: Facts, Analysis and Strategies**, 1994, <http://www.oecd/data/oecd/42/51/194679.pdf>, (13.05.2004).
- OECD: **Employment Outlook**, Paris, July 2000.
- OECD: **Trends in International Migration**, Paris, 2000.
- OECD: **Employment Outlook**, Paris, June 2001.
- OECD: **Trend in International Migration**, Paris, 2001.
- OECD: **Migration and the Labour Market in Asia Recent Trend and Policies**, Paris, 2001.
- OECD: **Taxing Wages 2000-2001**, Paris, 2001.
- OECD: **Labour Force Statistics 1980-2000**, Paris, July 2001.
- OECD: **Employment Outlook**, Paris, July 2002.
- OECD: **Employment Outlook: Towards More and Better Jobs**, Paris, 2003.
- OECD: **Taxing Wages 2002-2003**, Paris, 2003.
- OECD: **Employment Outlook**, Paris, June 2004.

- O'Higgins, Niall: **Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective**, Geneva, International Labour Office, 2001.
- Pearsall, J.: **The Concise Oxford Dictionary**, 10 th edn, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Richards, Peter: **"Towards the Goal of Full Employment: Trends, Obstacles and Policies**, Geneva, International Labour Office, 2001.
- Sarfati, Hedva: **"Interactions Between Major Labour Market Changes and Social Protection Reform"**, D/1999/3163721, Discussion Working Paper- 99.02.01, E, Brussels, 1999.
- SSK: **İstatistik Yıllığı 2001**, Ankara, SSK Başkanlığı Yayın No: 650, 2002.
- Stiglitz, Joseph E.: **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Çev. Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural, 2. bs., İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2002.
- TİSK: **Avrupa Birliği'nde Girişimciliğin Geliştirilmesi "Türkiye'ye Yol Gösteren İlke, Politika ve Uygulamalar"**, Ankara, TİSK Yayın No: 245, 2004.
- TİSK: **Krizden Çıkış İçin Zorunlu İstikamet: Vergi ve Bürokrasi Reformları**, Ankara, TİSK Yayın No: 210, 2001.
- Titiz, Tınaz: **Yerel Gelişim İçin Araçlar**, İstanbul, Tınaz Titiz-Sistem Mühendisliği Uygulama Hizmetleri, 2004.
- TTGV: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı: **Sanayi Stratejisi 1995-2005**, II. Sanayi Şurası, (15-16 Haziran 1995), Ankara, 1995.
- TÜSİAD: **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, İstanbul, Tüsiad Yayın No: 12-354, 2002.
- TÜSİAD: **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul, Tüsiad Yayın No: T/2004-11/381, 2004.
- TÜSİAD: **Türkiye'de Yeni Bir Ekonomik ve Ticari Diplomasine Doğru**, <http://tusiad.org.tr/turkish/rapor/ticaridiplomasi/html/sec5html>, (21.12.2004).
- UNDP: **Human Development Report 2002**, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Visaria, Pravin: **Unemployment Among Youth in India: Level, Nature and Policy Implications**, Geneva, ILO Employment and Training Papers No: 36, 1998.

WEF: **The World Competitiveness Report 2004-2005**,
http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Executive_Summary_GCR_04, (05.11.2004).

World Bank : **World Development Indicators**, Washington, 2004.

Yeldan, Erinç: **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001.

MAKALELER VE TEBLİĞLER

Anxo Dominique, Storrie Donald, "The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe", **ETUI Transfer**, Vol: 9, No: 3, Autumn 2002, pp. 377-391.

Aronica, Alessandro: "Strengths and Weaknesses in Promotion of Local Employment Initiatives: The Italian Case", **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 512-531.

Ata, Namık: "İşgücü Eğitimi ve İstihdam Edilebilirliğin Artırılması", **Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam Semineri** (Kızılcıhamam, 16-18 Ocak 2002), Ankara, Avrupa Eğitim Vakfı ve Milli Eğitim Vakfı Yayını, 2002, ss. 295-312.

Auer, Peter: "The European Employment Strategy: A Model for a Global Employment Strategy?", ILO tarafından düzenlenen "Labour Market Policies in the European Union" konulu seminere sunulan tebliğ, Paris, 19-20 February 2004, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/semparis.pdf>, (05.03.2004).

Baumol, William: "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", **American Economic Review**, Vol: 57, 1967, pp. 415-426.

Begg I. G., Blake, A.P., Deakin B.M.: "YTS and Labour Market", **British Journal of Industrial Relations**, Oxford, Vol: 29, 1991, pp.223-236.

Beirnaert, Willfried: "The Luxemburg Process?: How Does It Work and How Can We Make It Work Better?", tarafından düzenlenen "Five Years After

- Luxembourg and Two Years After Lizbon: Making the European Employment Strategy” konulu seminere sunulan tebliğ, Maastricht, 25-26 Mart 2002, pp. 1-3.
- Buğra, Ayşe: “Sosyal Kriz Karşısında Yeni Bir Toplumsal Entegrasyon Modeli Arayışlarına Katkı”, Friedrich Ebert Vakfı tarafından düzenlenen “Sosyal Krize Karşı Destek Programları”, konulu toplantıya sunulan tebliğ, İstanbul, 13 Ekim 2001, ss. 1-18.
- Büyükuslu, Ali Rıza: “Avrupa Birliği Yeşil Dosyası: İşletme Sosyal Sorumluluğu”, **TİSK İşveren Dergisi**, C: XL, S: 3, Aralık 2001, ss. 24-27.
- Campbell, Mike: “Local Employment Development in the European Level: Agenda and Lessons”, European Forum on Local Development and Employment, “Acting Together at Local Level: More and Better Governance” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, 16-17 May 2003, pp. 3-27, <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22.12.2003).
- Cavestany, Fernando Barreiro: “Employment Strategy and Local Action Plans, A New Approach for Territorial Cohesion and Job Generation”, European Forum on Local Development and Employment “Acting Together at Local Level: More and Better Governance” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, 16-17 May 2003, pp.1-13, <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22/12/2003).
- Cette, Gilbert: "Macro-Economic Evaluation Potential Offered by Extending Community Services: A Brief Summary", **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 434-442.
- Cockx, Bart: “The Design of Active Labour Market Policies: Building in Effective Incentives”, **International Labour Review**, Vol: 139, No: 2000/4, pp. 457-480.
- De La Porte Caroline, Pocher Philippe: “Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in The EU”, **Journal of European Social Policy**, SAGE Publications, Vol: 11/4, 2001, pp. 291-307.
- Dereli, Toker: “Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Hizmetlerinin Yeri ve İşlevi Ne Olmalıdır?”, **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, Ankara, İİBK Yayını, 1994, ss. 60-82.

- Dereli, Toker: "Avrupa Birliği'nin İstihdam Politikaları ve İşsizlik Açısından Türkiye-ILO İlişkileri", **Basisen Dergisi**, S: 64, Eylül 2002, ss. 19-22.
- Dominique Anxo, Storrie Donald: "The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe", **ETUI Transfer**, Vol: 9, No: 3, Autumn 2002, pp. 377-391.
- Dreze, Jack H.: "Walras-Keynes Equilibria, Coordination and Macroeconomics", **European Economic Review**, Vol: 41, No: 9, 1997, pp.1735-1762.
- ETUI: Avrupa'da Çalışma Yaşamı Kıyaslama Raporu (II), **TÜBA/İİÇB**:1437, Mart 2003, 12 Mayıs 2003, ss. 3-7.
- Foden, David: "The Role of The Social Partners in The European Employment Strategy", **ETUI Transfer**, Vol: 5, No: 4, Winter 1999, pp. 522-541.
- Foden, David: "The Luxemburg Process': How Does It Work and How can We make It Work better?", European Institute of Public Administration tarafından düzenlenen "Five Years After Luxembourg and Two Years After Lizbon: Making the European Employment Strategy" konulu seminere sunulan tebliğ, Maastricht, 25-26 Mart 2002, pp. 1-4.
- Freyssinet, Jacques: "France: a Recurrent Aim, Repeated Near-Failures and a New Law", **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 4, Winter 1998, pp. 641-656.
- Freyssinet, Jacques, Seifert Hartmut: "Pact for Employment and Competitiveness in Europe", **ETUI Transfer**, Vol: 7, No: 4, Winter 2001, pp. 616-628.
- Ghee, Lim Teck: "Youth Employment in The Asia-Pacific Ragon: Prospects and Challenges", UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen "Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion" konulu toplantıya sunulun tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, pp. 1-7, <http://www.ilo.org/public/english/chinaforum/globala.htm>, (05.03.2004).
- Ghellap Youcef, Kelly Peggy: "Employment and Competitiveness As Challenges for Collective Bargaining: A Global Perspective", **ETUI Transfer**, Vol: 7, No: 4, Winter 2001, pp. 716-731.

- Goetschy, Janine: "The European Employment Strategy and The Open Method of Coordination: Lessons and Perspectives, **ETUI Transfer**, Vol: 9, No: 2, Summer 2003, pp. 281-301.
- Grubb, David: "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", **OECD Economic Studies**, Vol: 31, No: 2, 2000, pp.147-184.
- Hansjörg Kresthemer, "Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Üye ve Üyeliği Kesenleşen Ülkelerle Türkiye'ye Etkileri", **TİSK İşveren Dergisi**, Ekim 2003, ss.10-11.
- Hériter Pierre, Grozelier Anne-Marie: "Local Community Services at Heart of a New Type of Development", **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 422-433.
- Hopenhagen, Martin: "Youth and Employment in Latin America and The Caribbean: Problems, Prospects and Options", UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen "Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion" konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, pp. 1-10.
- İsmail Çiloğlu, "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi ve Teşvikler", Basılmamış Çalışma, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, 2004, ss. 1-33.
- Jacobsson Kertsin, Schmid Herman: "The European Employment Strategy at the Crossroads: Contribution to the Evaluation", **Five Years' Experienced of the Luxembourg Employment Strategy**, Ed. by David Foden and Lars Magnusso, Brussels, ETUI, 2003, pp. 111-139.
- Koçel, Tamer: "Mesleki ve Teknik Eğitim Gerçeği, Sorunlar ve Öneriler", **MESS Mercek Dergisi**, Ekim 2004, ss. 100-107.
- Köstekli İpek, Şeyma: "Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi", **İSO Dergisi**, S: 416, Kasım 2000, ss. 40-42.
- Köstekli İpek, Şeyma: "Türkiye'nin Üretim-İstihdam Sorunu, Strateji ve Politika Önerileri", **Güçlü ve Büyük Türk Ekonomisi İçin Üretim ve İstihdam**

Politikaları Araştırma Yarışması, Ankara,TİSK Yayın No: 236, 2003, ss. 71-109.

Köstekli, İlyas: “Bütünsel Kalite Yönetiminin İşçi-İşveren İlişkileri Üzerine Etkileri”, **1997-1999 Petrol-İş Yıllığı**, İstanbul, 2000, ss. 817-860.

Kutal Gülten: “Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Önlemleri”, **Sabahattin Zaim’e Armağan**, İstanbul, 1996, ss. 27-53.

Kutal, Gülten: “Küreselleşmenin Emek Piyasalarına Etkileri”, **Çalışma Hayatında Esneklik ve İş Hukukuna Etkileri**, İstanbul Barosu-Galatasaray Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2002, ss. 21-40.

Kutal, Gülten: “Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları”, **Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları Semineri**, İzmir, KİPLAS Yayını, 1993, ss. 14-31.

Küçük, Tanıl: “Ülkemizin Tarım Politikaları ve Geleceği: Ekonomimize ve Sanayimize Etkileri” konulu İSO Meclis Toplantısı açış konuşması, İstanbul, 27.10.2004, ss.1-4.

Larsson, Allan: “The New Open Method of Co-Ordination - a Sustainable Way Between a Fragmented Europe and a European Supra State? -, Uppsala University, 4 March 2002, pp. 1-20.

Larsson, Allan: “National Strategies for Employment Policy: Responding to the Challenges of the 21st Century”, IRRA National Policy Forum, Washington, 17-19 June 1999.

Lukkarinen, Margita: “The Social Economy and Local Employment Development”, European Forum on Local Development and Employment “Acting Together at Local Level: More and Better Governance” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, 16-17 May 2003, pp. 1-15, <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22.12.2003).

Maso, Davide: “Socially Responsible Investing: Risks and Opportunities for Pension Funds and Subscribers”, Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen“Pension System in the EU - Defusing a Time Bomb, The Economic,

- Legal and Social Implications and Strategies for Future Reforms” konulu seminere sunulan tebliğ, Milano, 5-6 Aralık 2002, pp. 1-8.
- Mehmet Hüseyin Bilgin, “Türkiye’de İşsizliğin Yapısal Analizi”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi**, C: 5, S: 19, Ocak 2003, ss. 137-143.
- Murat Başesgioglu, “2004 Yılında İstihdamda Ciddi Gelişmeler Bekliyoruz”, **İSO Sanayi Dergisi**, S: 458, Mayıs 2004, ss. 20-24.
- Nickell, S.: “Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe Versus North America”, **Journal of Economic Perspectives**, 11/3, 1997, pp. 55-74.
- Okojie, Christina E.E.: “Employment Creation for Youth in Africa: The Gender Dimension”, UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, pp. 1-26.
- Ozaki, Muneto: “Labour Relation and Work Organization in Industrialized Countries”, **International Labour Review**, Vol: 135, No: 1996/1, pp. 37-58.
- Özçelik, Gaye: “Rekabet Avantajı Yaratmada Stratejik Ortak Olarak İnsan Kaynakları Yönetimi’nin Rolü”, **Human Reseourch Dergisi**, Nisan 2004, ss. 36-37.
- Özötün, Erdoğan: “Yatırım, GSMH ve- Fiyat Hareketleri Arasındaki İlişkiler”, **İSO Dergisi**, S: 434, Mayıs 2002, ss. 28-29.
- Philip, Martin L.: “Sustainable Migration Policies in a Globalizing World”, **International Institute for Labour Studies**, 2003, pp. 1-6.
- Porter, Micheal: “Competitive Strategy”, **The Economist**, May 23 1987, pp. 21-28.
- Raul Eamets, Epp Kallaste, Jaan Masso, Marit Room, “How Flexible are Labour Markets in The CEECs? A Macro Level Approach”, **ETUI Transfer**, Vol: 9, No: 1, Spring 2003, pp. 101-121.

Schumacher Jürgen, Stiehr Karin: “Market-oriented Local Employment Initiatives in Germany”, **ETUI Transfer**, Vol: 4, No: 3, Autumn 1998, pp. 531, 547.

Selamoğlu, Ahmet: “İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri”, **2000-2003 Petrol-İş Yıllığı**, http://www.petroil-is.org.tr/2003_CD/08_istihdam/govde.htm, (01.06.2004).

Seyfried, Erwin: “Improving Governance Mechanisms in The Context of Local Employment Development”, European Forum on Local Development and Employment “Acting Together at Local Level: More and Better Governance” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Rodos, 16-17 May 2003, pp. 1-16, <http://www.hp2003ledforum.org/eng/index.htm>, (22.12.2003).

Sisson, Keith: “Pacts for Employment and Competitiveness-an Opportunity to Reflect on The Role and Practice of Collective Bargaining”, **ETUI Transfer**, Vol: 7, No: 4, Winter 2001, pp. 600-613.

Sulkalar, Naci: “Türkiye’de Sosyal Tarafların İstihdam Politikalarındaki Rolü ve Beklentileri”, tarafından düzenlenen **Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam Semineri** (Kızılcıhamam, 16-18 Ocak 2002), Ankara, Avrupa Eğitim Vakfı ve Milli Eğitim Vakfı Yayını, ss. 243-256.

TİSK: 5-9 Mayıs 2004 tarihli Türkiye İktisat Kongresi Çalışmaları Kapsamında Hazırlanan “İstihdamın Artırılması ve İşgücü Piyasası” Çalışma Grubu Raporu, **TİSK İşveren Dergisi Eki**, Mayıs 2004.

Toksöz Gülay, Özşuca Şerife Turcan: “Enformal Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri”, **İktisat Dergisi**, S: 430, Ekim 2002, ss. 29-32.

Tronti, Leonello: "Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies: The Results of The Research Project", **ETUI Transfer**, Vol: 5, No: 4, Winter 1999, pp. 542-562.

True, T.: “Labour Flexibility in Europe”, **International Labour Review**, Vol: 131, No: 1992/4-5, pp.497-513.

UN ESCWA: “Youth Employment in the ESCWA Region”, UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting

on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulan tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, pp. 1-6.

UN: “Background Paper: Jobs for Youth”, UN Division for Social Policy and Development ve ILO tarafından düzenlenen “Experts Group Meeting on Jobs for Youth: National Strategies for Employment Promotion” konulu toplantıya sunulmuş tebliğ, Geneva, 15-16 January 2003, pp. 1-11.

Usta Yasemin, Öztayşi Başar: “Stratejik Yaklaşım”, ss. 1-26, <http://www.danismend.com/konular/stratejiyon/STRATEJIKYAKLASIM.htm>, (18.12.2004).

Wagner, K.: “Why Does The German Training System Work? The Incentives that Drive the German Apprenticeship System”, **Australian Bulletin of Labour**, (Victorian) Vol: 21, 1995, pp. 236-255.

Yeandle, Sue: “Development in Household Services in Europe: Working Conditions and Labour Relations”, **ETUI Transfer**, Vol: 8, No: 3, Autumn 2002, pp. 479-492.

yy: “500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Değerlendirme Sonuçları”, Türkiye’nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2003, **İSO Dergisi Özel Sayı**, S: 461, Ağustos 2004, ss. 66-68.

DİĞER KAYNAKLAR

Council of the European Union: Council Decision of 22 July 2003 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States (2003/578/EC), http://europa.eu.int/com/employment_social/employment_strategy/prop_2003/a1_en.pdf, (20.02.2004).

DİE: 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, (Çevrimiçi) http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000Nufus_Kesin1.htm, 22.08.2003.

DİE: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (1990-2002 dönemi DİE-HHİA veri tabanı).

DİE: Milli Gelir İstatistikleri.

DİE: Yıllık İmalat Sanayi Anketleri (1975-1998).

DİE: Tüketici Fiyat İndeksleri.

DİE: 2002 Yılı GSMH ile Harcama Yöntemiyle Hesaplanan GSYİH Sonuçları,
<http://die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310303t.xls>, (27.12.2004).

DİE: 2003 Yılı GSMH ile Harcama Yöntemiyle Hesaplanan GSYİH Sonuçları,
<http://die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310304t.xls>, (27.12.2004),

DİE: Üretim Yöntemiyle GSMH ve Harcamalar Yöntemiyle GSYİH III.
Dönemi: Temmuz, Ağustos, Eylül 2004,
<http://die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310303t.xls>, (27.12.2004).

DİE, 2004 Yılı III. Dönem Hanehalkı İşgücü Anketi III. Dönem: Temmuz, Ağustos,
Eylül 2004,
<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/09/204/09/204t.html>,
(27.12.2004).

DPT: TC, **2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, s. 37,
<http://dpt.gov.tr/files/Kep30112004.pdf>, (27.12.2004).

EC: “Key Principles and Aims the Peer Review Programme”,
<http://www.peerreview-employment.org/en/principles.html>, (19.02.2004).

ILO, “Employment Forum Background Information: The Seven of the Global
Employment Pillars”, <http://www.ilo.org/public/english/chinaforum/globala.htm>,
(05.03.2004).

INS, Immigration and Naturalization Service (US), Statistical Yearbook 2001.
www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/2000ExecSumm.pdf, (15.03.2004).

İKV: “Cardiff Zirvesi”, İKV Bülteni, 16-30 Haziran 1998.

İKV: “Viyana Zirvesi”, İKV Bülteni, 15-31 Aralık 1998.

İKV: “Köln Zirvesi”, İKV Bülteni, 1-15 Haziran 1999.

İKV: “Helsinki Zirvesi”, İKV Bülteni, 16-31 Aralık 1999.

İKV: “Santa Maria De Zirvesi”, İKV Bülteni, 16-30 Haziran 2000.

İKV: “Barcelona Zirvesi”, İKV Bülteni, 16-31 Mart 2002.

İŞ-KUR: İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, No: 50, Aralık 2004.

Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı’nın İçerdiği İlke, Öncelik, Ara Hedef ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, http://deltur.cec.eu.int/TC_Katirim_Ortakligi_Konsey_Karari_19_Mayis_2003.doc, (24.12.2004).

TC, 2003 Yılı Programı, Resmi Gazete: 15.03.2003 S.25049 (mükerrer).

TC, 2004 Yılı Programı, Resmi Gazete: T. 28.10.2004, S. 25273.

TC, 2005 Yılı Programı, Resmi Gazete: T. 31.10.2004, S. 25629.

UNDP, **Essentials**, No: 15, April 2004, p. 5, <http://undp.org/eo/documents/essentials/En.egov-essentials-No-15.pdf>, (03.01.2005).

4691 Sayılı Teknoloji Geliştirme Kanunu (Resmi Gazete: T.06.07.2001, S.24454).

5084 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun (Resmi Gazete: T.06.02.2004, S.25365).

ÖZGEÇMİŞ

15 Mart 1968 tarihinde İstanbul'da doğan Şeyma İpek Köstekli, ilk öğrenimini Malatya'da, orta öğrenimini Ankara'da, lise öğrenimini Balıkesir'de tamamlamıştır. İpek Köstekli, 1986 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde üniversite öğrenimine başlamış, bu bölümden 1990 yılında mezun olmuştur.

Çalışma hayatına, 1992 yılında TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi'nde Araştırma Uzmanı olarak başlayan Şeyma İpek Köstekli, 1992-1998 yılları arasında Araştırma Uzmanı, 1998-2000 döneminde ise Araştırma Müdür Yardımcısı olarak görev yapmıştır. İpek Köstekli, 2000 yılında İstanbul Sanayi Odası'nda girmiştir. İlk olarak "AB'ne Tam Üyelik Sürecinde İstanbul Sanayi Odası Meslek Komiteleri Sektör Stratejileri Geliştirilmesi Projesi"nin araştırma ve koordinasyon işlerini üstlenmiştir. Proje çalışmaları sırasında sosyal politika alanında da yoğunlaşan İpek Köstekli, 2001'den bugüne kadar ise İSO Araştırma Şubesi'nde Araştırma Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

Akademik Çalışmalarına, 1990 yılında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimi ile başlamıştır. 1993 yılında "**Türk Çalışma İlişkilerinde Yüksek Hakem Kurulu'nun Rolü ve İşlevlerinin Değerlendirilmesi**" konulu tezi ile Yüksek Lisans eğitimini tamamlamıştır. İpek Köstekli, 1998 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı'nda Doktora Çalışmalarına başlamış, 2002 yılında doktora yeterlilik yazılı ve sözlü sınavını başarıyla tamamlamıştır. İpek Köstekli'nin uzmanlık ve ilgi alanları arasında çalışma mevzuatı, istihdam ve işsizlik, sosyal güvenlik, toplu iş sözleşmeleri, esneklik, sektörel politikalar, Avrupa Birliği vb. konular yer almakta olup, bu alanlarda yayınlanmış veya sunulmuş çeşitli çalışmaları bulunmaktadır.