

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ
TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GENÇLERE YÖNELİK AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI:
TÜRKİYE VE ALMANYA KARŞILAŞTIRMASI

BURAK MASALCI

2501180091

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. OSMAN AKGÜL

İSTANBUL- 2022

ÖZ

GENÇLERE YÖNELİK AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI: TÜRKİYE VE ALMANYA KARŞILAŞTIRMASI

İşsizlik bütün ülkeler için ekonomik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizliğin alt başlığı olarak ifade edebileceğimiz genç işsizliği ise çözülmesi gereken bir diğer ekonomik sorun durumundadır. Hem işsizlik hem de genç işsizliğinin çözümünde ülkeler tarafından istihdam politikaları uygulanmaktadır. İşsizliğin olumsuz sonuçlarıyla mücadele etmek için pasif istihdam, işsizliğin oluşmasını engellemek için aktif istihdam politikaları uygulanmaktadır. Tezimize konu olan aktif istihdam politikaları uygulamaları mesleki eğitim, iş başı eğitim, staj, girişimcilik eğitimleri, danışmanlık faaliyetleri gibi uygulamaları kapsamaktadır. Bu uygulamaların önemi bireylerin işsiz kalmasına sebebiyet verebilecek bilgi eksikliği, nitelik eksikliği, finansal zorluklar gibi durumlardan onları kurtarmada yardımcı olan uygulamalar olmasıdır.

Türkiye ve Almanya'nın gençlere yönelik uyguladığı aktif istihdam politikaları karşılaştırmalı olarak incelenerek iki ülkenin bu uygulamalardaki verimlilikleri istatistiki veriler ve aktif uygulanan politikaları üzerinden incelenmeye çalışılmıştır. Literatür taraması ve resmi kaynaklar kullanılarak toplanan veriler üzerinden Almanya'nın işsizlik ve genç işsizliği oranlarında hem Türkiye hem de diğer AB üyesi ülkelere daha iyi bir durumda olmasının sebepleri gösterilmeye çalışılmış ve bunun sonucunda da Türkiye'deki uygulamaların verimlilikleri tartışılmıştır. Özellikle Almanya'nın mesleki eğitim konusundaki başarısı Türkiye ile arasındaki farkın ana belirleyicisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Program çeşitliği açısından AB üyesi olmasının avantajını barındıran Almanya'ya karşın Türkiye'nin de son yıllarda gençlere özel politikalar yapması gençlere yönelik aktif politikaların olumlu yönde gelişmesini desteklemektedir. İki ülkenin de nüfusunun yakın olmasına karşın genç nüfus bakımından Türkiye'nin sayısal olarak fazla olması göz ardı edilmemesi gerek bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar Kelime: İstihdam Politikası, Aktif İstihdam Politikası, Genç İşsizliği, Mesleki Eğitim

ABSTRACT

ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES FOR YOUTH: A COMPARISON OF TURKEY AND GERMANY

Unemployment is an economic problem for all countries. Youth unemployment, which we can refer to as the subheading of unemployment, is another economic problem that needs to be solved. Employment policies are implemented by countries in the solution of both unemployment and youth unemployment. Passive employment is applied to combat the negative consequences of unemployment and active employment policies are implemented to prevent the occurrence of unemployment. The active employment policies practices subject to our thesis include vocational training, on-the-job training, internship, entrepreneurship trainings, consultancy activities. The importance of these applications is that they are applications that help to save individuals from situations such as lack of knowledge, lack of qualifications, financial difficulties that can lead to their unemployment.

Turkey and Germany's active employment policies for young people were examined comparatively and the productivity of the two countries in these practices was examined through statistical data and actively implemented policies. Through the literature review and data collected using official sources, the reasons why Germany is in a better position in unemployment and youth unemployment rates than both Turkey and other EU member states were tried to be shown and as a result, the efficiency of the applications in Turkey was discussed. In particular, Germany's success in vocational education is the main determinant of the difference between it and Turkey. Despite Germany having the advantage of being a member of the EU in terms of programme diversity, Turkey's policies specific to young people in recent years support the positive development of active policies for young people. Despite the close population of both countries, the fact that Turkey is numerically high in terms of young population emerges as a situation that should not be ignored.

Keywords: Employment Policy, Active Labour Market Policy, Youth Unemployment, Vocational Education

ÖNSÖZ

İşsizliği önleme politikalarının sonuçlarından biri diyebileceğimiz aktif istihdam politikaları özellikle 80’li yıllardan itibaren bütün dünyada uygulanmaya başlanmış ve hala önemini korumaktadır. İşgücünün niteliklerini yükselterek işsiz kalmalarını engelleyen uygulamaları hayata geçiren bu politikalar bireylerin işsiz kalmamalarını sağlama anlayışı üzerine kuruludur. Diğer bir açıdan ise aktif politikalar işsiz kalmış bireylerin tekrar iş hayatına girmelerini ve kalıcı olmalarını sağlamaya yönelik politikalarlardır.

Mesleki eğitim, danışmanlık faaliyetleri, kariyer planlaması, staj programları, iş başı eğitim programları vb. birçok uygulama ile gençlerin iş hayatına girmelerini kolaylaştırmak amaçlanmaktadır. Bu uygulamalar içerisinde mesleki eğitim diğerlerinden ön plana çıkmaktadır. Çünkü eğitim hayatını sonlandıran gençlerin iş hayatlarına geçişlerini hızlandırmak veya kolaylaştırmak amacıyla uygulanan bu politikalar geçiş döneminde gençlerin işsiz kalmalarını engelleme amacı taşımaktadır. Bu uygulamanın devletler açısından bir diğer önemi ise iş gücü piyasalarını düzenleme ve gelecek için hazırlama imkanını vermesidir. İş gücünün taleplerine göre yeni iş gücü yetiştirilmeye çalışılarak gelecek için doğru planlamalar yapılmaktadır.

Tezimde bu konuyu seçmemdeki en büyük faktör benim de bir genç olarak eğitim hayatımda ve bitişinden sonraki süreçte karşılaşılabileceğim zorluklara hazırlıklı olabilmek ve benim gibi gençlere yönelik politikaları incelemektir. Genç işsizlik oranında iyi durumda olan Almanya’yı referans alarak Türkiye ile kıyaslayarak uygulanan politikaların hangi düzeyde ve çeşitlilikte olduğunu araştırarak bir karşılaştırma yapmaya çalıştım. Bu süreçte özellikle Almanya’nın uygulamalarını araştırırken aktif politikaların uygulamasının çok çeşitli kurumlara yayılmış olmasından dolayı bir başlık altında birden fazla ama birbirine benzer uygulamalar olması gruplandırma açısından yaşadığım bir zorluk olarak karşıma çıkmıştır. Türkiye’de bu uygulamaların daha düzenli ve büyük bölümünün İŞKUR tarafından yapılıyor olması bu açıdan kolaylık sağlamıştır. Almanya’nın AB üyesi bir ülke olmasından dolayı kaynakların bulunması aşamasında dil açısından bir problem oluşmamıştır. Nüfus olarak birbirine yakın olması da Türkiye ve Almanya’nın karşılaştırılmak istenmesinin bir diğer sebebi olarak söylenebilir.

Tezin yazılmasında katkılarını esirgemeyen danışman hocam Osman AKGÜL'e, beni büyütüp bu günlere getiren aileme ve tez yazım sürecinde yanımda olduklarını sürekli hissettiğim dostlarıma teşekkür ederim.

Peshawar / Pakistan 2022

Burak MASALCI



İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	iv
GRAFİKLER LİSTESİ	ix
TABLolar LİSTESİ	xii
KISALTMALAR LİSTESİ	xiii

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İstihdam ve İşsizlikle İlgili Temel Kavramlar	4
1.1.2. Çalışma Çağındaki Nüfus	5
1.1.3. Aktif Nüfus	6
1.1.4. İş Gücü	6
1.1.5. İş Gücüne Dahil Olmayanlar	7
1.1.6. İş Gücüne Katılma Oranı	7
1.1.7. Bağımlılık	8
1.2. İstihdam Kavramı	9
1.2.1. İstihdam Kavramı ve Türleri	9
1.2.1.1 Tam İstihdam	11
1.2.1.2 Eksik İstihdam	11
1.2.1.3 Aşırı İstihdam	11
1.2.2. İstihdam Teorileri	12
1.2.2.1. Klasik İstihdam Teorisi	12
1.2.2.1.1. Mahreçler Yasası	14
1.2.2.1.2. Faiz Teorisi	15
1.2.2.1.3. Ücret Teorisi	16
1.2.2.2. Keynesyen İstihdam Teorisi	17
1.2.2.3. Neo-Klasik İstihdam Teorisi	20
1.2.2.4. Neo-Keynesyen İstihdam Teorisi	21
1.3. İşsizlik Kavramı ve Türleri	22
1.3.1. Açık İşsizlik	24
1.3.1.1. Yapısal İşsizlik	24
1.3.1.2. Teknolojik İşsizlik	25
1.3.1.3. Mevsimsel İşsizlik	25

1.3.1.4. Friksiyonel İşsizlik.....	26
1.3.1.5. Konjonktürel İşsizlik	26
1.3.2. Sürekli Durgunluk İşsizliği	27
1.3.3. Gizli İşsizlik	27
1.3.4. İradi İşsizlik	28
1.3.5. Doğal İşsizlik.....	29

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM POLİTİKALARI, TÜRKİYE-ALMANYA İŞGÜCÜ VE İSTİHDAM GÖSTERGELERİ

2.1. İstihdam Politikaları	30
2.1.1. Pasif Emek Piyasası Politikaları	31
2.1.1.1. İşsizlik Sigortası.....	32
2.1.1.2. İşsizlik Yardımı	33
2.1.2. Aktif Emek Piyasası Politikaları	34
2.1.2.1. Mesleki Eğitim Programları	35
2.1.2.2. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri	35
2.1.2.3. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları.....	36
2.1.2.4. Doğrudan Kamu İstihdamı	37
2.1.2.5. Girişimciliği Destekleme Programı	38
2.1.2.6. Gençlere Yönelik Programlar	38
2.2. Türkiye-Almanya İşgücü ve İstihdam Göstergeleri	39
2.2.1. İşgücü Göstergeleri.....	39
2.2.1.1. İşgücü ve İşgücüne Katılım Oranları	40
2.2.1.2. İşsizlik ve İşsizlik Oranları	41
2.2.1.3. Yaşa ve Cinsiyete Göre İşsizlik	43
2.2.1.4. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik	48
2.2.2 İstihdam Göstergeleri	50
2.2.2.1. İstihdam ve İstihdam Oranları	50
2.2.2.2. İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	51
2.2.2.3. İstihdamın Yaşa ve Cinsiyete Göre Dağılımı	53
2.2.2.4. Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilebilirlik	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ALMANYA'DA UYGULANAN GENÇLERE YÖNELİK AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

3.1. Genç İşsizliğine Genel Bir Bakış.....	60
3.2. Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları	64
3.2.1. Mesleki Eğitim Uygulamaları	66

3.2.1.1. Mesleki Eğitim Paketi	67
3.2.1.2. İkili Çıraklık Eğitimi.....	70
3.2.1.3. Gençlik Garanti Programı (Youth Guarantee).....	72
3.2.1.4. Okulda veya İşbaşında Eğitim Programları	74
3.2.1.5. Şirketler Arası Mesleki Eğitim Merkezi- Almanya	74
3.2.1.6. Geleceğin Mesleklerinde İşbaşı Eğitim Programları	77
3.2.1.7. Jump Plus Programı- Almanya	77
3.2.2. İş Arama Yardımları ve Danışmanlık Faaliyetleri	78
3.2.2.1. Almanya Federal Eğitim ve Araştırma Bakanlığı Mesleki Oryantasyon Programı (BOP)	78
3.2.2.2. Öğrencilere Yönelik Danışmanlık Faaliyetleri-Türkiye	79
3.2.2.3. İş Kulüpleri	80
3.2.2.4. İş Arama Eğitimi Becerileri	80
3.2.2.5. Genç İstihdam Ajansı (Youth Employment Agency)- Almanya.....	81
3.2.3. Gençlere Yönelik İstihdam Sübvansiyonları.....	81
3.2.4. Doğrudan Kamu İstihdamı	82
3.2.5. Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Uygulamalar	82
3.2.6. Ne İstihdamda Ne Eğitimde Olan Gençlere Yönelik Faaliyetler	83
3.2.7. Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı (2021-2023) Kapsamında Uygulanacak Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları	84
SONUÇ.....	87
KAYNAKÇA.....	92

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2.1: İş Gücüne Katılım Oranı.....	41
Grafik 2.2: İşsizlik Oranı.....	42
Grafik 2.3: 15-24 Yaş Arası İşsizlik Oranı.....	44
Grafik 2.4: 25-74 Yaş Arası İşsizlik.....	45
Grafik 2.5: Erkek İşsizlik Oranı.....	46
Grafik 2.6: Kadın İşsizlik Oranı.....	47
Grafik 2.7: 2020 Yılı Eğitim Durumuna Göre İşsizlik.....	49
Grafik 2.8: İstihdam Oranı.....	51
Grafik 2.9: İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	52
Grafik 2.10: 15 – 24 Yaş Arası İstihdam Oranı.....	54
Grafik 2.11: 25 – 54 Yaş Arası Yetişkin İstihdam Oranı.....	55
Grafik 2.12: Erkek İstihdam Oranı.....	56
Grafik 2.13: Kadın İstihdam Oranı.....	57
Grafik 2.14: Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilebilirlik.....	59
Grafik 3.1: Ne Eğitimde Ne İstihdamda Olanlar-NEET.....	64
Grafik 3.2: İŞKUR’un 15-29 Yaş Arası Gençlere Uyguladığı Aktif İstihdam Politikalarına Katılım.....	65
Grafik 3.3: Alman Federal İş Kurumunun Uyguladığı Aktif İstihdam Politikalarına Katılım.....	66

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 3.1: Genç İşsizliğinin Nedenleri.....	62
Tablo 3.2: Mesleki Eğitim Kurslarından Yararlananların Yaşlara Göre Dağılımı...	67
Tablo 3.3: Almanya-Mesleki Eğitim Programlarına Katılım Sayısı.....	70
Tablo 3.4: İşbaşı Eğitim Programlarına Katılanların Yaşlara Göre Dağılımı.....	76

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ÇÇN	: Çalışma Çağındaki Nüfus
ÇEKOM	: Çocuk Evi Koordinasyon Merkezi
ÇODEM	: Çocuk Destek Merkezi
EUROSTAT	: Avrupa İstatistik Ofisi
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
G20	: Gelişmiş 20 Ülke
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
NEET	: Ne Eğitimde Ne İstihdamda Olanlar
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
OECD	: İktisadi İş Birliği ve Kalkınma Teşkilatı
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

Bugünkü anlamda kullandığımız işsizlik olgusu ve etkisi ilk olarak Sanayi Devrimi ile ortaya çıkmıştır. Bu zaman diliminde piyasaya hâkim olan liberal anlayış çerçevesinde işsizlik bireylerin kendi hata ve kusurlarından dolayı ortaya çıkan bir ekonomik durum olarak ifade edilmiş ve bu durumun piyasanın işleyişi içerisinde kendiliğinden çözüleceği öne sürülmüştür. Sanayi Devrimi ve sonrasında yaşanan krizler işsizliği küresel bir sorun haline getirmiş ve özellikle 1929 Ekonomik Buhranı'nın da etkisiyle gelişmiş ülkeler dahil olmak üzere işsizlik oranları artarak bütün ülkeleri derin bir şekilde etkilemiştir. Bu krizler işsizliğin kendiliğinden piyasa koşulları tarafından çözülebileceği savını boşa çıkarmış ve Keynesyen politikalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Devletlerin ekonomilere müdahale ederek işsizliği önleyici politikalar üretmesi fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Yaşanan bu işsizlik sorunu beraberinde farklı alanları etkileyerek farklı kesimlerin işsizlikten etkilenmesine sebep olmuştur. Tezimizin ana eksenlerinden biri olan genç işsizliği de bahsi geçen işsizlik türlerinden bir tanesidir. Genel işsizlik oranına göre genç işsizliği daha yüksek oranda olmaktadır. İşsizlik üretim faktörlerinin verimsiz şekilde kullanılmasına yol açarken genç işsizliği bunlara ek olarak devletlerin gençlere yaptıkları eğitim yatırımlarının da boşa çıkmasına sebebiyet vermektedir. Ülkelerin gelecek projeksiyonları için en önemli kaynağı olan gençlerin doğru bir eğitim aldıktan sonra iş hayatına girerek ülke ekonomisine katkı yapması beklenmektedir. Ancak farklı sebeplerle gençlerin işsiz kalması hem kaynakların israfına hem de gelecekteki ekonomik aktivitelerin bozulmasına neden olabilmektedir. Ekonomik durgunluk, ekonominin yapısal özellikleri, iş gücü piyasasının gereklilikleri ve gençlerin yeteneklerinin uyuşmaması, teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişen meslekler, gereğinden fazla şekilde yoğunlaşan bazı meslek grupları mezunları vb. faktörler özellikle genç işsizliğinin yükselmesinde etkili olmaktadır. Ayrıca ülkelerin gelişmişlik seviyelerinin arttıkça gençlerin eğitimde kalmak istemeleri ve üniversite lisans eğitiminden sonra yüksek lisans ve doktora gibi eğitim kademelerine devam etmek istemeleri gençlerin iş hayatına girmelerini geciktiren faktörlerden biridir. Bu

sebepten ötürü gençlerin işsizliğini azaltıcı önlemler almak devletlerin öncelikli sorunları arasında sayılabilir. İnsan kaynağının verimli kullanılması sadece ekonomik değil sosyal alanda da birçok sorunun çözümünde etkili olabilecek bir durumdur. Bu açılardan bakıldığında genç işsizliği önlenmesi gereken çalışma hayatı sorunlarından. Eğitim ve istihdam arasındaki ilişkinin güçlendirilerek genç nüfusun verimli kullanılması orta ve uzun vadede ülke ekonomileri için çok büyük avantajlara dönüşebilecektir.

İşsizlik sorunu uzun yıllardır bütün dünya ekonomilerinin baş etmeye çalıştığı, çözümü için her ülkenin kendi sosyal ve ekonomik durumuna göre farklı yaklaşımlar belirlediği ekonomik göstergeler açısından çok önemli bir sorundur. Bütün iktisat anlayışları kendi çerçevelerinden bu soruna çözüm bulmaya çalışmışlardır. Ancak ekonomilerde insanlar gibi yaşayan bir varlık oldukları için değişimlerini her zaman sürdürmüşlerdir. Ekonomik durum ve yapı değiştikçe işsizliğe karşı uygulanan politikalarda değişmiştir. Bazı anlayışlar bu sorunun iktisadi işleyiş içinde kendiliğinden çözüleceğini iddia ederken diğer bir görüş devletin bu konuda müdahaleci olmasını savunmuştur.

Gelişmiş ve gelişmekte olan bütün devletler işsizlik ve işsizliğin yol açtığı sorunlar ile mücadele etmekte ve her ülke kendine göre politikalar belirlemektedirler. Temelde işsizlikle mücadelenin en önemli ayağı ekonomik olarak büyümek ve istihdamı arttırmaktır. Ancak ekonomik büyüme ve istihdam artışı gerçekleşse dahi bazı kesim ve gruplar hala işsiz kalabilmektedirler. Bu durumda işsiz kalan bireye işsizliğin yol açtığı olumsuz durumları azaltmaya yardımcı olmak amacıyla işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası gibi uygulamaları olan pasif istihdam politikaları uygulanmaktadır. İşsiz kalmayı önlemek veya işsiz kalan bireylerin tekrar iş hayatına girmelerini sağlamak amacıyla mesleki eğitim, danışmanlık, staj, iş başı eğitim, girişimcilik eğitimleri vb. uygulamalarla bireyleri destekleyen aktif istihdam politikaları uygulanmaktadır. Özellikle genç işsizliğinin azaltılmasında önemli etkileri olan aktif istihdam politikaları bireylerin niteliklerini geliştirerek iş gücünün kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda tezimizde Türkiye ve Almanya’da uygulanan gençlere yönelik aktif istihdam politikaları incelenmeye çalışılmıştır. Birinci bölümde işsizlik ve istihdama dair temel kavramlar verilerek ileride anlatılacak konuların daha iyi kavranması amaçlanmıştır. İkinci bölümde ise önemine vurgu yaptığımız istihdam politikalarının kısa gelişim süreci ve uygulama araçları anlatılmaya çalışılmış ve daha sonra iki ülkenin iş gücü ve istihdam yapısına ait istatistiki bilgilere yer verilerek karşılaştırma yapılırken tutarlı sonuçlara varılmak amaçlanmıştır. OECD ortalamalarının da verildiği grafiklerde genel olarak iki ülkenin konumları da görülebilmektedir. nc ve tezimizin son bölümde ise Türkiye ve Almanya’da uygulanan gençlere yönelik politikalara değinilmiştir. Türkiye için İşKUR, Almanya için Federal İş Ajansı’nın yaptığı faaliyetler temel alınmıştır. Bunun dışında bazı hükümet politikaları ve gelecek stratejilerine de yer verilmiştir. İki ülkede ortak yapılan aktif politikalar olduğu gibi farklı uygulamalarda mevcuttur. Almanya’nın AB yesi bir ülke olması bazı politikaları uygulamakta daha kolay ve etkili sonuçlar aldığı görülmektedir. Ancak Türkiye son yıllarda genç işsizliğine ve gençlere yönelik politikalarda ciddi çalışmalar yapmaktadır. Buradaki önemli sorunlardan bir tanesi bu çalışmaların verimliliğinin ve denetlenmesinin düzgün yapılp yapılmadığı olarak söylenebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İstihdam ve İşsizlikle İlgili Temel Kavramlar

Ülkelerin ekonomik olarak gelişmişliğinin en önemli ve incelenmesi gereken göstergelerinden olan işsizlik ve istihdam kavramlarının ne ifade ettiğini daha iyi anlayabilmek için bu kavramları ve bunlarla ilişkili olan bazı kavramların tanımlarını yapmak konunun daha iyi kavranması için önemli bir faktör olduğundan bu bölümde temel kavramların tanımları verilecektir.

1.1.1 Nüfus

İktisat biliminin sosyal bir bilim olması sebebiyle iktisadın çalışma alanının merkezinde sosyal bir varlık olan insanın olması kaçınılmaz bir durumdur. İnsanlar hem birey olarak hem de toplu olarak yaşamlarını sürdürmektedir. Diğer insanlardan bağımsız olarak sadece tek başına bütün yaşamını sürdürmek pek görülebilecek bir durum olarak karşımıza çıkmamaktadır.

Sözlük anlamı olarak sınırları belirli bir kara parçasında toplu olarak yaşayan insanların oluşturduğu, nesiller olarak süregelen ve varlığını sürdürebilecek insanların tümüne *nüfus* denir. Nüfus artışı doğumlar ve göçler sayesinde gerçekleşir. Ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre doğum ve ölüm oranları arasında da farklılıklar görülmektedir. Genel anlamla ülkelerin geliştikçe doğum oranlarının azaldığı görülmektedir. Bu da yıllar itibarıyla yaşlı nüfusun artarak genel nüfus içerisinde daha fazla yer kaplamasına sebep olur. Ters durum gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkeler için de geçerlidir.

Ekonomik faaliyetler açısından bakıldığında ise temel üretim faktörlerinden olan emeğin kaynağı nüfustur. Diğer üretim faktörleri (sermaye, doğal kaynak, girişimci) aynı seviyede olduğu düşünüldüğünde nüfusu fazla olan ülkelerin iktisadi gelişiminin yüksek olması beklenen bir durumdur. Çünkü üretimin ve tüketimin merkezinde emek talebi ve emek arzı yer almaktadır. Ancak diğer üretim faktörlerinin

sosyal ve ekonomik etkisi göz ardı edilmesini engelleyecek kadar önemlidir. Çünkü sermaye ve doğal kaynak gibi faktörlerin yetersiz olması durumunda nüfus artışı bir ülkeye yarardan daha çok işsizlik, yoksulluk, sefalet, açlık, huzursuzluk, altyapı yetersizliği gibi sosyal ve ekonomik açıdan istenmeyen durumların oluşmasına zemin hazırlayabilmektedir.

Nüfusun miktarı kadar önemli olan bir diğer unsur ise nüfusun yapısal özellikleridir. Nüfusun; erkek ve kadın, şehirli ve köylü, genç ve yaşlı, bağımlı ve bağımsız, eğitilmiş ve eğitimsiz vb. dağılımları ülkeler hakkında birçok bilgiye ulaşmamızda önemlidir. Bütün ülkeler nüfus miktarının düzeyli bir artışının yanında nüfusun niteliklerini de arttırmayı arzulamaktadır. Bunun ekonomik sebepleri olduğu gibi sosyal açıdan da birçok etkisi vardır. Nüfusun niteliğinin artırılması ekonomik kaynakların daha verimli kullanılmasına katkı sağlarken, sosyal açıdan adalet, yardımlaşma, sosyal barışın sağlanması gibi toplum için olumlu olan davranışların artışına katkı yapar.

1.1.2. Çalışma Çağındaki Nüfus

Nüfus miktarı genel olarak ülkedeki emeğin miktarının belirlenmesinde etkili olsa da burada emek arzını belirleyen asıl unsur nüfus içindeki çalışma çağına gelmiş bireylerin oluşturduğu miktardır. Çalışma çağındaki nüfus genel kabule göre 15-64 yaş arasındaki nüfus miktarına eşittir.

Ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre nüfus içerisindeki bu oran değişmektedir. Gelişmemiş ülkelerde doğum oranları yüksek olduğu için çocuk nüfusu fazladır. Buda çalışma çağındaki nüfusun genel nüfus içerisinde daha az olmasına sebebiyet vermektedir. Gelişmiş ülkelerde ise doğum oranlarının düşmesi ve sağlık sistemlerinin gelişmesi gibi sebeplerle yaşlı nüfus oranının fazla olması çalışma çağındaki nüfusun gelişmemiş ülkelere oranla daha fazla olmasını sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkeler ise çalışma çağındaki nüfusun oran olarak nüfus içerisindeki payın yüksek olduğu ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışma çağındaki nüfusun yaşları belirlenirken zorunlu eğitim süresi ve emeklilik süreleri dikkate alınır. Ülkeler arasındaki bazı farklılıklar bulunsun da gelen

olarak kabul gören aralık 15-64 yaşıdır. Ekonomik olarak gelişmişliği yüksek olan bazı ülkelerde 16 yaş ve üzerindekiiler çalışma çağındaki nüfusa dahil edilirler.¹

1.1.3. Aktif Nüfus

Nüfus içerisinde 15 yaş ve üzerinde kurumsal olmayan bireylerin oluşturdukları nüfus miktarına aktif (sivil) nüfus adı verilir. Bu tanımın daha iyi anlaşılabilmesi için kurumsal ve kurumsal olmayan nüfus tanımlarını yapmakta fayda vardır. TÜİK'e göre kurumsal nüfus;

*“Günlük yaşam gereksinimleri, yasal bir düzenlemeye dayalı olarak kurulan özel ya da tüzel kurum ya da kuruluşlarda kısmen ya da tamamen karşılanan, bireysel karar ve davranışlarında yetkili otoritenin kurallarına kısmen ya da tamamen bağımlı olarak hareket eden ancak bireysel harcamalarına karar verebilen kişilerin yaşamlarını sürdürdükleri alanlarda yaşayan nüfustur.”*²

Bu tanımlama ışığında yurt, okul, otel, çocuk yuvası, hastane, huzurevi, hapisane, kışla ya da orduvinde yaşayanlar ile yabancı uyruklular kurumsal nüfus kapsamında değerlendirilmektedir. Kurumsal olmayan nüfus ise kendi hanelerinde yaşayan bireyler olarak ifade edilebilir. İktisadi olarak 15 yaş ve üzerinde olan üretime dahil olabilecek erkek ve kadınların miktarı aktif nüfus olarak tanımlanabilir.

Aktif Nüfus = İş Gücü + İşgücüne Dahil Olmayanlar

Şeklinde ifade edilebilir.

1.1.4. İş Gücü

Bir ülkede fiili olarak çalışan ve çalışma yeterliliğine sahip olup cari ücretler düzeyinde bir iş aramasına rağmen çalışmayan bireylerin oluşturduğu nüfustur. İktisadi alanda mal ve hizmet üretiminde çalışan ve çalışmaya hazır kişilerin toplamı olarak da tanımlanabilir. İşgücü hesaplamaları yapılırken dikkat edilmesi gereken hususlardan bir tanesi çalışma çağındaki nüfus sınırlamasının dışında olan bireylerinde çalışma hayatında olduklarıdır. Yani 15-64 yaş aralığında olmayan 15 yaşından küçük

¹ TÜİK, **İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri; Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-1**, TÜİK Matbaası, Ankara, s. 8.

² TÜİK, **a.g.e**, s.8.

“çocuk işçiler” ve 64 yaşından büyük emeklilerde kimi zamanlar çalışma hayatında görülmektedir. Ekonomik olarak üretime katılma olduğu işgücü hesaplamalarında bu durumlarda dikkate alınır.

1.1.5. İş Gücüne Dahil Olmayanlar

İşgücüne dahil olmayanları istihdamda olanlar ve işsizler dışında kalan bireylerin toplamı olarak söyleyebiliriz. Aktif nüfustan iş gücünün çıkarılmasıyla iş gücüne dahil olmayanların sayısına ulaşılabilir. İşgücüne dahil olmayan grupları ise öğrenciler, ev hanımları, emekliler, yaşlılar, çalışamayacak durumdaki sakatlar ve mevsimlik işçiler olarak sıralayabiliriz.³

Çalışma yeterliliğine sahip olduğu halde referans dönemde iş aramayanlar bu kapsam içine alınmazlar. Çünkü buradaki kriter “iş arama” unsurudur. Çünkü iş aramayan bireyler iş gücü piyasasıyla olan ilişkilerini kestikleri için hesaplamalarda dikkate alınmazlar.

1.1.6. İş Gücüne Katılma Oranı

İşgücüne katılım oranı piyasada istihdam edilenler ve işsizlerin oluşturduğu nüfus miktarının aktif nüfus miktarına oranıdır. Ülkeleri için önemli bir iktisadi gösterge olan iş gücüne katılım oranı, genel nüfus içerisinde aktif nüfusun ne kadarının üretime katkı sağladığını göstermesi açısından son derece önemlidir. Ülkelerin iktisadi politikalarını belirlemekte de bu oran etkili bir belirteçdir.⁴

$$\text{İş Gücüne Katılım Oranı} = (\text{İş Gücü} / \text{Aktif Nüfus}) \times 100$$

Şeklinde formüle edilebilir.

Ülkelerdeki iş gücü yapısının belirlenmesinde genel nüfus veya aktif nüfus tek başına dikkate alınacak bir gösterge değildir. Çünkü çalışma çağındaki nüfus çeşitli sebeplerden dolayı aktif olarak mal ve hizmet üretim faaliyetlerine katılamazlar. Bu sebepten ötürü ülkelerin ekonomik gelişmişliğini göstermesi bakımından iş gücüne katılım oranı diğer göstergelere göre daha kesin sonuçlar vermektedir.

³ Levent Şahin, **İstihdam ve İşsizlik**, İ.Ü AUZEF Ders Notları, T.y, İstanbul, s. 46.

⁴ Seda Tekeli, **İstihdam ve İşsizlik**, A.Ü Açıköğretim Fakültesi Yayınları, No:1644, Eskişehir, 2018, s.9.

İş gücüne katılım oranının nüfusun özelliklerine göre ülkeler arasında çeşitlilik göstermektedir. Nüfus içerisinde çocukların, gençlerin ve yaşlıların dağılımı bu oranın ortaya çıkmasında etkilidir. Gelişmemiş ülkelerde çocuk oranının fazla olması iş gücüne katılım oranının düşürürken, gelişmekte olan ülkelerde yaşlı nüfusun fazlalığından dolayı bu oran daha yüksektir. Özellikle gelişmiş ülkeler 24-65 yaş arasındaki nüfuslarının yoğun olmasından dolayı diğer grup ülkelere göre iş gücüne katılım oranında üst sıralardadır. Bu oranın belirlenmesinde sadece yaş değil cinsiyetinde etkisi vardır. Genelde ülkelerde erkek ve kadın nüfus oranları birbirine yakındır. Ancak toplam nüfus içerisinde erkek nüfusunun biraz daha fazla olduğu ülkelerde iş gücüne katılım oranı daha yüksek çıkmaktadır. Çünkü toplumlarda erkeklerin iş hayatına katılmaları kadınlara göre daha kolaydır. Kadınlar özellikle çocuklarını yetiştirme, ev işleri, çalışmalarının hoş görülmemesi gibi sebeplerle çalışma hayatından geri kalmaktadır.

İşgücüne katılım oranını etkileyen unsurlara kırsal ve kent nüfus oranı, medeni durum, dış göçler gibi faktörlerde eklenebilir. Kent nüfusunun fazla olduğu ülkelerde iş gücüne katılım oranının fazla olduğu söylenebilir. Özellikle dışarıdan çalışmak için göç alan ülkelerde de iş gücü miktarı ve oranının artış gösterdiği görülmektedir.⁵

1.1.7. Bağımlılık

Bireylerin hepsi tüketici durumda iken bazı bireyler hem üretici hem de tüketicidir. Ülkelerde çalışma çağındaki nüfus hem üretici hem de tüketici görevlerini alarak çalışmayan ve üretmeyen bireylerinde ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde ekonomik faaliyette bulunurlar. Bu doğrultuda 15 yaşından küçük ve 64 yaşından büyük bireylerin mal ve hizmet üreten 15-64 yaş arasındaki çalışma çağındaki nüfusa oranına bağımlılık oranı denir.⁶

Tanımdan yola çıkarak bir ülkedeki 15 yaş altı nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranına “çocuk bağımlılık oranı” 64 yaş ve üzeri nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranına ise “yaşlılık bağımlılık oranı” denilmektedir.

⁵ Şahin, a.g.e, s. 47.

⁶ Kuvvet Lordoğlu, Nurcan Özkapan, **Çalışma İktisadı**, Der Yayınları, İstanbul, 2007, s. 38.

Bağımlılık oranları;

$$\text{Bağımlılık Oranı} = (15 \text{ Yaş Altı Nüfus} + 64 \text{ Yaş Üstü Nüfus} / \text{ÇÇN}) \times 100$$

$$\text{Çocuk Bağımlılık Oranı} = (15 \text{ Yaş Altı Nüfus} / \text{ÇÇN}) \times 100$$

$$\text{Yaşlı Bağımlılık Oranı} = (64 \text{ Yaş Üstü Nüfus} / \text{ÇÇN}) \times 100$$

Şeklinde hesaplanmaktadır.

Bağımlılık oranı ülkelerin gelişmişlik seviyeleri hakkında da bilgiler vermektedir. Bilindiği gibi gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde doğum oranlarının yüksek olması çocuk nüfusunun fazla olması sebebiyle bağımlılık oranlarının da yüksek olmasına neden olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise gelişmemiş ve gelişmiş ülkelere nispeten daha fazla yaşlı nüfus olmasına rağmen doğum oranlarının düşük olması bağımlılık oranının da düşük olmasına neden olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yaşlı bağımlılık oranının diğer grup ülkelere göre daha yüksek olduğu tanımlamalardan anlaşılmaktadır.

1.2. İstihdam Kavramı

1.2.1. İstihdam Kavramı ve Türleri

İstihdam ekonominin temel taşları olan üretim faktörlerinin (emek, doğal kaynak, girişimci, sermaye) üretim sürecinde ne ölçüde kullanıldığını ifade eden bir kavramdır. Dar ve geniş anlamlarıyla iki farklı istihdam tanımı yapılmaktadır. Geniş anlamda bütün üretim faktörlerinin durumunu nitelerken, dar anlamda ise sadece emek faktörünün üretimdeki durumunu ifade etmek için kullanılabilir.⁷

İstihdamın düzeyi ile ülkelerin milli gelirleri arasında doğru orantılı bir ilişki vardır.⁸ İstihdam oranı ne kadar yüksek olursa elde edilen milli gelirde o oranda artacaktır. Ancak belirli bir seviyeye geldikten sonra azalan verimler kanunu nedeniyle istihdamın milli gelir üzerindeki etkisi azalmaya başlayacaktır.⁹ İstihdamın işsizlikle

⁷ Sabri Ülgener, **Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme**, Der Yayınları, İstanbul, 1991, s.73.

⁸ Sadun Aren, **İstihdam Para ve İktisadi Politika**, Savaş Yayınları, Ankara, 1984, s. 4.

⁹ Aren, **a.g.e.**, s. 4.

olan ilişkisi ise GSYİH üzerinden okunabilir. Reel GSYİH ile potansiyel GSYİH arasındaki farkın fazla olması üretim seviyesinin düşüklüğünü gösterirken bu da istihdam da eksikliğin mevcut olduğunu göstermektedir.¹⁰ Emek faktörü üzerinden baktığımızda ise iktisatta “Okun Yasası” olarak bilinen teoriye göre GSYİH’daki %1’lik artış emek istihdamında %0,5’lik artışı sağlamaktadır.

Ülkeler istihdam seviyelerini mümkün olan en optimal şekilde kullanmak için politikalar üretirler. İstihdam seviyesi bir ekonominin gelişmişlik düzeyini göstermesi açısından son derece önemli bir göstergedir. Ekonomide üretilen mal ve hizmetlerin eldeki bütün üretim faktörlerini kullanarak en verimli şekilde üretmek nihai hedeftir. Sonuç olarak ekonomik faaliyetler insan yaşamını devam ettirmek amacını taşıdığı için emek, diğer üretim faktörlerine göre daha çok üzerinde durulan unsurdur.

İstihdam kavramının önemini anlatan durumlardan en önemlilerinden biri istihdam oranıdır. Bir ülkede belirli bir zaman diliminde istihdam edilenlerin aktif nüfusa oranlanmasıyla ülkenin istihdam oranı bulunur.

$$\text{İstihdam Oranı} = (\text{İstihdam Edilenler} / \text{Aktif Nüfus}) \times 100$$

Şeklinde formüle edilebilir.

İstihdam oranı, ülkelerin ekonomi politikalarını belirlemede, iş oluşturma kapasitelerinin belirlenmesinde, aktif nüfusunun ne kadar verimde kullanıldığını göstermesine kadar birçok alanda bilgi verir.

İstihdam çalışma hayatında emeğin karşılığı olarak kullanılır. Emek üretimde kullanılması sonucu ücret kazanır. *Ücret*, belirli bir zaman diliminde emeğin üretime yaptığı katkının karşılığı olarak mal ve hizmet alımında kullanmak için verilen bedel olarak tanımlanabilir.¹¹ Emeğin istihdamdaki durumunu anlamak için bir ülkenin iş gücü yapısını bilmek gerekir. *İş gücü*, bir ülkedeki üretim faaliyetlerine katılabilecek 14-65 yaş arası nüfusu tanımlamaktadır.¹² Bu yaş aralığında çalışanlar ve işsizlerin toplamı iş gücünü oluşturur. Ancak burada dikkatlerden kaçmaması gereken nokta öğrencilerin, ev hanımlarının ve eğer çalışmıyorlar ise emeklilerin iş gücü

¹⁰ Osman Orhon, Seyfettin Erdoğan, **İktisada Giriş**, Kocaeli, 2013, s. 361.

¹¹ Orhon, Erdoğan, **a.g.e.**, s. 364.

¹² Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1981, s. 119.

hesaplamalarına dahil edilmediğidir.¹³ Ülkenin potansiyel emek arzı iş gücü tarafından belirlenir.

İstihdamın üretim faktörlerinin kullanım durumuna göre tam istihdam, eksik istihdam ve aşırı istihdam olmak üzere üç farklı türü vardır.

1.2.1.1 Tam İstihdam

Bir bölgede veya ülkede belirli bir zaman aralığında bütün üretim faktörlerinin üretim sürecinde olması durumuna tam istihdam denir.¹⁴ Dışarıda açık hiç kaynak kalmamış bütün kaynaklar üretime dahil edilmiştir. Dar anlamda ise cari ücret düzeyinde çalışabilecek herkesin iş bulabildiği, işsiz kimsenin olmadığı durumu ifade eder.¹⁵ Tam istihdam düzeyinde üretilebilecek bütün mal ve hizmetler üretilmektedir.

Ülkeler tam istihdam seviyesine ulaşmak amacıyla çeşitli para ve maliye politikaları uygulamaktadır.

1.2.1.2 Eksik İstihdam

En genel tanımıyla üretim faktörlerinin ekonomi içerisinde bir bölümünün kullanılıp diğer kısmının âtil kaldığı durum eksik istihdam olarak kabul edilir.¹⁶ Ekonominin üretebileceği mal ve hizmet kapasitesinin altında olmasıdır. Dar anlamda ise çalışmak isteyip de çalışamayanların yani işsizlerin olduğu durumdur. Eksik istihdam düzeyinde milli gelir olması gerekenden az gerçekleştiği için refah kaybı meydana gelir. Tüketime azalması sonucu üreticilerde sadece toplam talebe göre mal ve hizmet üretir bu da üretim hacminin azalmasına dolayısıyla emek faktörünün âtil kalmasına sebebiyet verir.¹⁷

1.2.1.3 Aşırı İstihdam

Ekonominin tam istihdamda olduğu yani bütün üretim faktörlerinin kullanımda ve üretim seviyesinin en üstte olduğu anda dahi talep fazlalığını karşılamak için daha fazla üretim faktörüne ihtiyaç duyulan durumdur. Dar anlamda ise ülkedeki iş gücünün

¹³ Orhon, Erdoğan, **a.g.e**, s. 362.

¹⁴ Gülden Ülgen, **İktisat Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul, 2010, s. 257.

¹⁵ Zeynel Dinler, **İktisada Giriş**, 9. Baskı, Ekin Kitapevi Yayınları, 2003, s.447.

¹⁶ **A.e**, s. 362.

¹⁷ Dinler, **a.g.e**, s.447.

tamamının üretimde olmasına karşın iş gücüne olan talep yine fazla ise ekonomi aşırı istihdamdadır.¹⁸ Talebin bu kadar yüksek olduğu durumda ekonomide enflasyonist bir dönem oluşur ve fiyatlar yükselme başlar. Bu durumda talebin kısılması için sıkı maliye ve para politikaları kullanılarak denge oluşturulmaya çalışılır.¹⁹ Bu durumun eksik istihdam aşamasında yaşanması görüleceği üzere talep artışı oluşturarak tam istihdam dengesine yaklaşmakta etkili olacaktır.

1.2.2. İstihdam Teorileri

Ülkelerin ekonomik olarak nasıl gelişeceğine ve üretim faktörlerinin nasıl en verimli şekilde kullanılacağına yönelik farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu görüşlerin farklılıklarının temellerinde optimum ekonomik düzeye nasıl gelineceği sorusu vardır. Özellikle dar anlamda emeğin geniş anlamda ise sermaye, doğal kaynak, girişimci olarak adlandırılan üretim faktörlerinin tam verimli şekilde nasıl kullanılacağına dair farklı görüşler ileri sürülmektedir.

Bu bölümde ileri sürülen farklı istihdam teorileri genel hatlarıyla incelenmeye çalışılacaktır.

1.2.2.1. Klasik İstihdam Teorisi

Klasik iktisat teorisine göre ekonomiler her zaman tam rekabet koşullarını sağlandığı takdirde tam istihdam seviyesinde kendiliğinden dengeye gelecektir. Kısa süreli olarak bu seviyeden sapmalar olursa ekonomik literatürde “görünmez el” diye adlandırılan fiyat mekanizması sayesinde kendiliğinden yeniden denge noktasına geleceğini savunmuşlardır.²⁰ Bu durumu örneklendirmek için ters bir fanusun içerisinde hareket eden topun kendiliğinden durması örneği çokça verilmektedir.

Ekonomide etkili olan fiyat mekanizması fiyat esnekliği prensibiyle çalışır. Emeğin istihdamını merkeze alan bir bakış açısıyla emek arzı ve talebinin fiyatların esnek olmasıyla piyasada kendiliğinden dengeye geleceği klasikler tarafından

¹⁸ Dilek, Eyüboğlu, **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 2003, s.12.

¹⁹ Halil Seyidoğlu, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999, s. 29.

²⁰ Ersan Bocutoğlu, **Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar**, Derya Kitapevi, Trabzon, 2005, s.2.

savunulmuştur. Emek arzının fazla olduğu durumlarda ücretler düşme eğilimine girerken talep fazlası olması durumunda yükselme eğilimine girerek piyasadaki arz ve talep ortak bir noktada buluşarak tam istihdam seviyesinde dengeye gelmektedir.²¹ Ücret, faiz ve fiyat unsurlarının esnekliği tam istihdam denge seviyesindeki dalgalanmalara kısa sürede uyum sağlayarak yine eski denge noktasına gelmekte ortak hareket etmektedir.

Bu temel varsayımlar ve özellikle de tam rekabet koşulları altında işleyen fiyat mekanizmasından dolayı ekonominin her zaman tam istihdamda sabit kalacağını savunan klasik iktisatçılar devlet müdahalesini kabul etmemişlerdir. Piyasada ortaya çıkan kısa süreli aksaklıkların devletin müdahale etmesi durumunda daha da derinleşeceğini ve kronik bir hal alabileceğini savunmuşlardır. Yani sistem kendi içerisinde çıkabilecek sorunları yine kendi araçlarıyla kısa sürede giderebilecek kapasiteye sahiptir. Devletin piyasadaki rolünün tam rekabet koşullarının sağlanmasında denetleyici ve düzenleyici görevlerini üstlenmek olduğunu savunmuşlardır.²² Bu düzen içerisinde işleyen bir piyasada özellikle emek faktörü üzerinde bir istihdam sorunu yani işsizlik sorunu var ise bu bireyin iş bulamamasından değil kendi iradesiyle çalışmak istememesinden kaynaklanmaktadır²³

Klasik teoriye göre bireyler ve firmalar kendilerinin çıkarları ve kârları doğrultusunda hareket ederler. Rasyonel olarak piyasa şartlarını okuyarak kararlarını bu doğrultuda alırlar. Firmalarda yeni emek istihdamı sağlarken kendi karlılıkları doğrultusunda hareket ederek aldıkları her yeni işçiyi için marjinal verimlilik prensibine uygun olarak değerlendirirler. Aldıkları her yeni işçinin firmaya olan maliyeti işçinin marjinal verimliliği ile eşit oluncaya kadar işçi istihdam etmeye devam etmektedirler.²⁴

Klasiklerin emek istihdamı açısından önemli olan bir diğer yaklaşımı boş zaman ve çalışma isteği arasındaki ilişkidir. Reel olarak ücret artışı bireylerin boş zamandan vazgeçerek çalışma arzularının artmasına neden olmaktadır. Bu durumun

²¹ Orhan, Erdoğan, **a.g.e.**, s.454.

²² Bülent Günsoy, **İktisat Giriş 2**, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 2778, Eskişehir, 2020, s. 5.

²³ Bocutoğlu, **a.g.e.**, s. 3.

²⁴ **A.e.**, s. 13.

tersi de yaşanabilir. Piyasa şartlarını rasyonel olarak okuyan bireyler reel olarak elde edecekleri ücretin kendileri için yeterli olmadığı kanısına vardıklarında çalışmak yerine işsiz kalmayı tercih edebilmektedir.

Ekonomik dengenin kendiliğinden gerçekleşeceğini savundukları için klasik iktisatçılar tam istihdam gibi konulardan daha çok mikro iktisat konuları olan verimlilik, kaynak dağılımı, üretim faktörlerinin etkin kullanılması gibi unsurların üzerinde daha çok durmuşlardır.²⁵

Klasik iktisatçılar teorilerinin sorunsuz olarak işleyeceğini savunurken bu iddialarını bazı alt teorilere dayandırmaktadırlar. Mahreçler yasası, ücret teorisi ve faiz teorisi sistemin sorunsuz şekilde işlemesi için gereken unsurları açıklamaktadır.

1.2.2.1.1. Mahreçler Yasası

Klasik iktisat ekolünün öncü isimlerinden biri olan Fransız iktisatçı Jean Babtiste Say'ın 1803 yılında kaleme aldığı "Politik Ekonomi Üzerine Risaleler" adlı makalesinde ortaya attığı görüşler kendine ekonomi literatürüne "Say Yasası" veya "Mahreçler Yasası" şeklinde yer bulmuştur. Bu teoriye göre; emek, doğal kaynak, girişimci, sermaye olarak adlandırılan üretim faktörleri mal ve hizmet üretimine yaptıkları katkının karşılığında ücret, rant, kâr ve faiz elde etmektedirler. Bu kazandıkları gelirler ile hem üretici hem de tüketici davranışları sergilemektedir. Özellikle hem üretici hem de tüketici konumunda olan emek faktörü yaptığı işin karşılı olarak aldığı ücretle mal ve hizmet talep eder. Böylece üretilen her mal ve hizmete karşın elde edilen gelir talep ve tüketim olarak mal piyasasında karşılık bulur.²⁶

Mahreçler Yasası'nı kısaca her arzın kendi talebini oluşturacağını ifade eden klasik iktisatçılar bu sayede piyasadaki toplam arzın ve toplam talebin eşit olacağını ve tam istihdam seviyesinin bozulmasına sebep olan talep yetersizliğinin ortaya çıkmayacağını söylemektedirler.²⁷ Şayet belirli bir dönemde üretimin fazla olması gibi

²⁵ Verda Canbey Özgüler, **İstihdam ve İşsizlik**, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 1644, Eskişehir, 2018, s. 23.

²⁶ Orhan, Erdoğan, **a.g.e.**, s. 455.

²⁷ Bocutoğlu, **a.g.e.**, s. 20.

bir durum oluşsa bile bireylerin isteklerinin sonsuz olması varsayımından hareketle bir malı üretildiği andan itibaren başka bir malın talebini tetikleyecektir.²⁸

Jean Babtiste Say'ın Mahreçler Yasası'nı ortaya attığı dönemde malların mallar ile takas edilmesi durumu mevcuttur.²⁹ Bundan dolayı daha sonraki yıllarda bu teori iktisatçılar tarafından eleştirilmiş ve paranın kullanıldığı bir düzende çalışmayacağı söylenmiştir. Ancak aynı anlayışa sahip iktisatçılar John Stuart Mill ve David Ricardo sadece malların takasında değil bu takas sürecini hızlandırmak için kullanılan modern para ekonomileri içinde geçerli olacağını iddia etmişlerdir.³⁰ Çünkü onlara göre para sadece malların mallar ile değiştirilmesinde bir örtü görevi görüp reel olarak bir etkisi yoktur.

Mahreçler Yasası, piyasada üretilen her malın aynı miktarda talep oluşturacağını söylerken arka planda bireyler tarafından üretilen ürünlerin hemen tüketime dönüşeceği kurgusuyla hareket ederler. Ancak çoğu zaman bireyler ürettikleri kadar tüketim talebinde bulunmazlar. İleriki yıllardaki olumsuzluklara karşı tedbir alma veya yatırım amaçlı tasarruf yapma istekleri vardır. Bu sebeple ürettiklerinden daha az miktarda talep etmeleri kaçınılmaz olarak gerçekleşmektedir. Toplam arz seviyesinin toplam talep seviyesinden fazla olması durumunda doğal olarak tam istihdam denge seviyesinden uzaklaşmaya ve Mahreçler Yasası'nın işlememesine neden olabilmektedir.³¹

1.2.2.1.2. Faiz Teorisi

Mahreçler Yasası'nın dayandığı temel argüman olan üretilen her mala karşılık aynı oranda talep oluşacağı iddiası reel durumlarda çok karşılaşılan bir durum değildir. Bireylerin birçoğu gelirlerinin hepsini harcamazlar ve ileriki zamanlar için tasarruf yaparlar. İşte bu durum Mahreçler Yasası'nın işlememesine sebep olur. Bu aşamada klasiklere göre faiz teorisi bu açığı kapatarak tasarrufların yatırıma daha sonra da tüketime döneceğini söylemektedirler.³²

²⁸ Ülgen, **a.g.e.**, s. 28.

²⁹ Aren, **a.g.e.**, s. 17.

³⁰ Bocutoğlu, **a.g.e.**, s. 22

³¹ Aren, **a.g.e.**, s. 18.

³² **A.e.**, s. 18.

Klasik iktisatçılar faiz konusu üzerinde çokça durmuşlar ve ekonomik işleyişte önemli bir yeri olduğunu söylemişlerdir. Faizi, tasarrufun yani üretilen kadar tüketim yapmamanın karşılı olarak tanımlamışlardır. Tasarruf miktarıyla faiz oranları arasında doğru orantılı bir ilişki olduğunu iddia etmişlerdir. Buradan hareketle faiz oranlarının arttığı durumlarda tasarruf miktarının artacağına tersi durumda ise tasarrufun azalacağına ulaşılmaktadır. Faiz oranları azaldığı zaman bireyler tasarruflarını azaltarak yatırım harcamalarına yönelmekte buradan daha fazla kazanç sağlama yoluna gitmektedirler. Faiz oranları arttığında ise yatırımlar daha az cazip hale gelerek bireyler daha fazla tasarruf yaparak gelirlerinde daha yüksek kazanç elde etme yoluna gitmektedir. Faiz oranları ile yatırım miktarı arasındaki ilişki ters orantılı olarak işlemektedir.

Klasiklerin faiz teorisiyle Mahreçler Yasası'nın bir eksiği olan ürettiği kadar tüketmeme durumunun olması durumunda tasarruf ve yatırımlar arasındaki dengenin nasıl sağlanacağını göstermişlerdir. Yapılan tasarruflar faiz teorisi sayesinde yatırım harcamaları olarak piyasaya tekrar dönecek ve böylece yeniden her arz kendi talebini tekrardan sağlayacaktır. Bu açıklamalardan da görüleceği üzere faiz teorisi klasiklerin iddia ettiği ekonomik işleyişin devam ettirilmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır.

1.2.2.1.3. Ücret Teorisi

Emeğin istihdam edilmesinde önemli bir unsur olan ücretlerde klasik iktisatçıların üzerinde durdukları konulardan biridir. Ücret düzeyi bireylerin çalışma istekleri üzerinde önemli etkilere sahiptir. Ücretlerin artması veya azalması durumunda hem firmaların hem de bireylerin üretim ve tüketim düzeylerinde değişimler görmek mümkündür.

Klasik iktisatçılar ücreti işçi ve işverenler açısından farklı değerlendirmişlerdir. İşçiler açısından yapılan işin marjinal zahmetine karşı elde edilen gelir olarak ifade ederlerken işverenler açısından ise yapılan işin marjinal verimliliğine karşılık katlanılan maliyet olarak tanımlamışlardır.³³ Ücretler ise işin marjinal zahmeti ile marjinal veriminin kesiştiği noktada belirlenir. Tam istihdam seviyesine yaklaşıldıkça azalan verimler yasası gereği işin marjinal verimi azalırken, marjinal zahmeti ise

³³ Aren, **a.g.e.**, s. 21

artmaktadır. Yani firmalar aldıkları her yeni işçi ile daha az verim elde ederlerken işe giren her yeni işçi için işin marjinal zahmeti artma eğilimindedir.

Klasik iktisatçılar bu kuralın sorunsuz bir şekilde işlemesi durumunda piyasada gayri iradi işsizliğin oluşmayacağını iddia ederler. Çünkü eğer gerçekten piyasada oluşan ücret düzeyinde bir işte çalışmaya razı olan herkes için yeteri kadar iş mevcut durumdadır. İşsiz olanlar piyasada oluşan ücret düzeyini düşük buldukları için kendi istekleri ile iş hayatına girmek istememektedirler. Eğer piyasa da gerçekten gayri iradi işsizlik durumu varsa bunun sorumlusu olarak sendikaların veya asgari ücret tespitlerinden ücretleri piyasa dengesinden daha yukarıda bir seviyede belirlemelerinin sonucu olarak ortaya çıkan emek arzının fazlalığı olduğunu iddia etmektedirler.³⁴ Ancak yaşanan ekonomik olaylar göstermektedir ki ücret konusunda serbest piyasa ekonomisini benimseyen ülkelerde dahi gayri iradi işsizlik görülmektedir.

1.2.2.2. Keynesyen İstihdam Teorisi

1929 yılında ABD’de başlayarak sonrasında bütün dünyayı etkileyen Büyük Buhran’a kadar işsizlik ekonomide bir sorun olarak görülmemiştir. Bu döneme kadar iktisadi hayatta karşılık bulan klasik iktisadi anlayışa göre ekonomide gayri iradi işsizlik sorunu kabul edilmemiştir. İşsizler iradi olarak çalışmamaktadır. Fiyat Mekanizması, Mahreçler Yasası, Ücret Teorisi, Faiz Teorisi gibi düzenleyicilerin herhangi bir sebepten ötürü tam istihdam durumunun bozulması halinde dengeyi yeniden sağlayacağı görüşü kabul edilmiştir. Ancak I. Dünya Savaşı’nın çıkması ve sonrasında yaşanan gelişmeler işsizliğin hızla artmasına sebep olmuş ve klasiklerin iddia ettiği gibi piyasanın kendi kendine bu sorunu çözmesi beklentisi karşılanmamıştır. Ülkelerdeki işsiz sayısının hızla artması toplumsal ve ekonomik sorunlara yol açmıştır.

Klasik iktisat teorisinin işlevinin büyük ölçüde etkisini yitirdiği bu dönemde ekonominin tekrar dengeye gelebilmesi için devletlerin piyasaya müdahale etmesi gerektiği düşünülmüştür. 1936 yılında John Maynard Keynes’in yazmış olduğu “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı kitabın yayınlamasıyla bu düşünce somut bir hal almıştır. Keynes yaşadığı dönemin çözüm getirme çabasına girmiş ve

³⁴ Özgüler, a.g.e., s. 25.

klasik iktisatçıların aksine bireyi değil toplumu ön plana almış ve işsizlik gibi toplumsal bir sorunun çözümünde devletin müdahalesi gerektiğini savunmuştur.³⁵ Keynes'in ortaya attığı görüşleri uygulamaya koyan ülkelerde 1980'lere kadar gözle görülür bir refah artışı gerçekleşmiş ve işsizlik sorununun büyük ölçüde giderildiği görülmüştür.³⁶

Klasikler piyasada gayri iradi işsizliğin olmayacağını söylerken Keynes buna karşılık Büyük Burhan'daki durumu örnek göstererek insanların iradeleri dışında da işsiz kalabileceklerini söylemiştir. Keynes'e göre işsizliğin altında yatan asıl sebep milli gelirdeki yetersizliktir.³⁷ Gelirdeki bu eksiklik bireylerin üretilen mal ve hizmetlere olan talebini azaltmakta bunun sonucunda da üreticiler gelir kaybına uğrayarak yatırımlarını azaltma yoluna gitmektedirler. Yatırımların azalması istihdam oranını olumsuz etkileyerek bireylerin işsiz kalmalarına neden olmaktadır.

Firmaların istihdam hacmini ürettikleri mal ve hizmet talebi belirlediği gibi ülkenin genel istihdam seviyesini de toplam talep ve toplam arz miktarı belirlemektedir. Toplam talep, bireylerin ve firmaların tüketim veya yatırımlarıyla devletin kamu harcamaları ve ihracatından oluşmaktadır.³⁸ Keynesyen iktisatçılar Toplam arz ve toplam talebi dengede tutabilmek için devletin müdahale etmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Ekonominin tam istihdam seviyesinden uzaklaşmasını milli gelirdeki eksiklikle açıklayan Keynes milli gelirin eksik kalmasını da toplam talepteki yetersizliklerden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Klasik iktisatçılar her arz kendi talebini doğurur tezini savunurken Keynes ise talebin gelecekteki üretim üzerinde etkili olduğu fikri üzerinde yoğunlaşmıştır.

Kısa dönemde milli geliri ve istihdam seviyesini efektif talep belirler.³⁹ Efektif talebi, cari istihdam seviyesinde üretilen malların ve hizmetlerin tüketiciler tarafından talep edilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür.⁴⁰ Ekonomik olarak durgunluk dönemlerinde efektif talep azalmakta genişleme döneminde ise artmaktadır.

³⁵ Selman Yılmaz, **İktisat Politikası**, İstanbul Üniversitesi AUZEF Ders Notları, İstanbul, T.Y, s. 92.

³⁶ Şahin, **a.g.e.**, s. 140.

³⁷ Ülgen, **a.g.e.**, s. 43.

³⁸ Yılmaz, **a.g.e.**, s. 93.

³⁹ Bocutoğlu, **a.g.e.**, s. 57.

⁴⁰ Orahan, Erdoğan, **a.g.e.**, s. 480.

Üreticilerde yatırımlarını gerçekleştiren bu duruma göre yani efektif talebin artıp azalmasına göre gerçekleştirmektedir. Yatırımlar arttıkça istihdam seviyesi artmakta ve tam istihdam düzeyine yaklaşılmaktadır. Keynes bu sebepten efektif talebin istihdam üzerindeki etkisini ön plana almış ve işsizliği önlemenin yolu olarak ancak düşen toplam talebi yani efektif talebi devlet müdahalesi ile arttırarak giderilebileceğini savunmaktadır. Efektif talebi arttırmanın yolu olarak da genişletici maliye politika araçlarının kullanılmasını önermiştir. Keynes klasik iktisat düşünürlerinden farklı olarak ekonominin her an tam istihdam seviyesinde olduğunu kabul etmemiş eksik istihdam seviyesinde de ekonomik dengenin sağlanacağını savunmuştur.⁴¹ Eksik istihdam seviyesinde efektif talebin arttırılması klasiklerin söyledikleri gibi tam istihdam seviyesinde talebin artmasıyla oluşacak olan fiyat artışına yol açmayacak bunun yerine üretimi ve istihdamı arttıracaktır.

Keynes'e göre bireyler kazançlarını ileri yıllarda oluşabilecek olumsuz durumlar, servet edinme veya gelir kaybı gibi sebeplerle klasiklerin iddialarının aksine faiz oranlarına bakmaksızın elde tutabilirler.⁴² Bireylerin faiz oranlarından ziyade gelirlerinin artışına bağlı olarak tasarruf yapma eğiliminde olduklarını söylemiştir. Klasikler tasarrufu faizin bir fonksiyonu olarak görürken Keynes gelire bağlı olduğunu söylemiş ve gelirin artması veya azalmasıyla tasarruf miktarının artıp azalacağını iddia etmiştir. Klasiklere göre faiz oranları yükselirse tasarruf oranları yükselecek ve yapılan tasarruflar yatırım harcamaları yerine faiz getirisinde kalacaktır. Keynes ise faizin tasarruflar üzerinde etkisini yok sayarak geliri artan bireyin tasarruf etme miktarının artacağını bu tasarruflarında bireylerin kazanç elde etme beklentileriyle yatırıma dönüşeceği görüşünü savunmaktadır.⁴³ Faiz üzerinde piyasada dolaşımda olan para arzının etkili olduğunu ifade etmiş ve bu durumun yatırımları etkileyeceğini devamında istihdamda da etkilerinin görülerek klasiklerin aksine paranın nötr davranmadığını savunmuştur.

Keynes'in klasik iktisatçılardan ayrıldığı bir diğer yönü ücret konusudur. Klasikler ücretin aşağı yönlü esnek olduğunu söyleyerek emek talep ve arzına bağlı

⁴¹ Bocutoğlu, **a.g.e.**, s. 58.

⁴² Özgüler, **a.g.e.**, s. 27.

⁴³ Ülgen, **a.g.e.**, s. 45.

olarak ücret düzeyinin belirleneceğini ve piyasada dengeye gelen ücret düzeyinden iş arayan herkesin iş bulabileceğini iddia ederek gayri iradi işsizlik gibi bir durumun oluşmayacağını düşünmektedirler. Keynes ise ücretlerin aşağı yönlü esnek olmadığını, ücretlerin işçi ve işverenlerin arasında yapılan toplu görüşmeler neticesinde belirlenerek iş gücü arzının etkisini yitirdiğini, işverenlerin belirlenen bu ücret düzeyine uygun olacak şekilde işçi istihdam edeceğini ifade etmiştir.⁴⁴

1.2.2.3. Neo-Klasik İstihdam Teorisi

Neo-klasik iktisadın kurucuları İngiltere’de William S. Jevons, Avusturya’da Carl Menger ve Fransa’da Leon Walras olarak sıralanabilir. Daha sonra bu iktisatçıların görüşlerini benimseyen Cambiridge ekolünden Alfred Marshall, Viyana ekolünden Bawer, Lozan ekolünden Vilfredo Pareto ve ABD ekolünden J. B. Clark ile Irvin Fisher Neo-klasik teoriye büyük katkılar sağlamışlardır.

Neo-klasik iktisatçılar klasik iktisatçıların temel varsayımları etrafında düşüncelerini şekillendirmişlerdir. Klasikler iktisatçılar gibi piyasa mekanizmasının işlerliğinden dolayı ekonominin her zaman tam istihdamda dengede kalacağını söylemişlerdir. Keynes’in eksik istihdam düzeyinde de ekonomik dengenin oluşabileceği görüşünü reddetmişlerdir. Ekonomide gayri iradi işsizliğin olmayacağı düşüncesiyle işsizliğin üzerinde durmamışlar daha çok mikro iktisadi konular üzerinde durmuşlardır. Klasik iktisadın teorik temellerini matematiksel formüller kullanıp açıklamaya çalışarak iktisadı fiziki bir bilim haline getirmeyi amaçlamışlardır.⁴⁵ Matematiksel olarak ifade edilemeyen ancak üreticilerin ve tüketicilerin iktisadi faaliyetlerini etkileyen zevkler, kültürel farklılıklar gibi sosyal unsurları göz ardı etmişlerdir. Bu sebepten iktisadın sosyal bir bilim olduğunu sadece matematiksel yaklaşımlarla anlaşılamayacağı iddiasıyla daha sonra gelen iktisadi düşünürler tarafından eleştirilmiştir.⁴⁶

Tüketiciler için faydayı, üreticiler için ise karı maksimize etmek amaç olduğu için üretim faktörlerinin ve kaynakların dağılımının bu unsurlar üzerinden olması gerektiği görüşünü benimsemişlerdir. Klasik iktisatçılar bir malın fiyatını belirlerken

⁴⁴ Bocutoğlu, **a.g.e.**, 53.

⁴⁵ Seyidoğlu, **a.g.e.**, s. 428.

⁴⁶ Lordoğlu, Özkaplan, **a.g.e.**, s. 139.

üzerindeki emek miktarının etkili olduğunu savunurken Neo-klasik iktisatçılar burada ayrı düşünerek fiyatı belirleyen ana unsurun malın tüketiciye verdiği fayda miktarı olduğunu söylemişlerdir. Özellikle Walras ve Pareto fayda ve marjinal verimlilik kavramlarını kullanarak malların değerinin belirlenmesi görüşünü savunmuşlardır.

Neo-klasik iktisatçılar gelir ile boş zaman arasındaki tercihin bireylerin özgür iradeleri ile şekillendiğini söylemişlerdir.⁴⁷ Bireylerin eğilimleri genellikle daha fazla gelir elde ederken daha fazla boş zaman kazanma yönünde olmaktadır. Ücretlerin artması bireylerin gelirlerini arttırarak zenginleşmesine neden olacak ve bireyler daha fazla boş zaman talep etme eğilimine gireceklerdir. Gelirin artması normal şartlarda talebinde yükselmesine neden olacağı için bireyler daha fazla boş zaman talep edeceklerdir. Bu duruma *gelir etkisi* adı verilir. Bir başka varsayım ise ücretlerin artmasıyla geliri artan bireyin boş zamanın alternatif maliyetine katlanmak istemeyip daha fazla çalışma isteğine sahip olacağıdır. Bu durumda *ikame etkisi* olarak adlandırılır. Gelir etkisinin olduğu durumlarda emeğin istihdamı azalırken, ikame etkisinde ise istihdam artmaktadır. Ancak bazı durumlarda bireyler belirli bir ücret seviyesinden sonra ücreti ne kadar arttırılırsa arttırılsın çalışmak istemeyip boş zamanı tercih edebilmektedirler.⁴⁸

1.2.2.4. Neo-Keynesyen İstihdam Teorisi

Neo-keynesyen istihdam teorisi, Keynes'in teorilerini takip eden Cambiridge okulundan bir grup iktisatçının görüşlerini Keynesyen iktisada katkılarıyla geliştirmiştir. L. Pasinetti, N. Kaldor, P. Straffa, J. Robinson ve M. Kalecki bu düşüncenin önde gelen isimlerindendir.

Keynes'in tasarruf, gelir ve yatırım hakkındaki görüşlerini benimsemekle beraber tüketimin ve para arzının piyasaya etkileri daha esnek bir bakış açısıyla incelemişlerdir. Ekonominin müdahale edilmeksizin tam istihdam seviyesine gelemeyeceği görüşünü benimseyerek maliye politikasının bir aracı olan çoğaltan mekanizması ile milli gelir ve istihdam seviyelerinin artacağı görüşünü savunmuşlardır.⁴⁹ Para arzının üretim ve fiyatlar üzerindeki etkilerini önemsiz

⁴⁷ A.e., s. 141.

⁴⁸ Lordoğlu, Özkaplan, **a.g.e.**, s. 143.

⁴⁹ Seyidoğlu, **a.g.e.**, s. 428.

görmüşlerdir. Neo-keynesyen iktisatçılara göre tam istihdama ulaşmada devlet müdahalesi gerekli olmakla birlikte bu müdahale piyasanın koşullarında neyi gerektiriyorsa o araçları kullanarak yapılmalıdır.

1.3. İşsizlik Kavramı ve Türleri

Sanayi devrimiyle beraber üretim anlayışında önemli değişiklikler olmuştur. Daha öncesinde, yaşanan evlerin altında veya yakınlarında küçük atölyelerde yapılan, kendi ihtiyaçlarını görme ya da geçimlerini sağlamak için sınırlı sayıda üretilen ürünlerin yerini geniş pazarlarda satmak ve kar elde etmek isteyen sermayedarların oluşturduğu fabrikalarda seri üretimle üretilen mallar almıştır. Bu üretim kapasitesini sağlamak için çalışacak çok sayıda insana ihtiyaç duyulmuş, fabrikalar etrafında çalışanların yaşadığı kentler oluşmuştur. Kırsal alanlardan fabrika çevrelerine ve kentlere büyük göçler meydana gelmiştir.

Sanayi devriminden günümüze kadar gelen zamanda devletlerin en önemli sorunlarından biri işsizlik olmuştur. Devletler bu sorunun çözümü için birçok politika geliştirmeye çalışmışlardır. İşsizlik aynı zamanda gelişmişlik düzeylerini de belirlemede etkili bir faktör olarak kullanılmıştır. Sanayi devriminden sonra uzun bir süre gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerin önemli problemi olan işsizlik 1950’li yıllara gelindiğinde gelişmiş ülkelerinde en önemli problemleri arasına girmiştir.⁵⁰ Yaşanan ekonomik krizler işsizliğin yapısal ve kronik bir hal almasına neden olmuştur.

İşsizlik; “çalışma çağında, çalışma arzu ve isteğinde olup iş bulamayan, bunun sebebinin ise kendisi değil toplumsal sebeplere dayanan bir olgu”⁵¹, “çalışma çağında ve isteğinde olup çalışmasına engel olmamasına rağmen iş bulamama”⁵² veya “çalışma çağında ve isteğinde olmasına ve cari ücret düzeyinden iş aramasına rağmen iş bulamayan iş gücünün varlığı”⁵³ olarak tanımlanabilir. TÜİK’e göre işsiz;

“Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan kişilerden iş aramak için son üç ay içerisinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve iki hafta

⁵⁰ Hülya Yeşilyurt Temel, Halil Yapraklı, “Küreselleşen Dünyada İşsizlik”, 2015, s.4.

⁵¹ Mehmet Gök, **İşgücü Piyasası ve Kobiler**, 1.Basım, Ankara: Roma Yayınları, 2004, s.34.

⁵² Seyidoğlu, **a.g.e.**, s.294.

⁵³ Kemal Yıldırım ve Doğan Karaman, **Makro Ekonomi**, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Eskişehir, 2001, s.308.

içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki kişilerdir. Ayrıca, üç ay içinde başlayabileceği bir iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli etkinliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenler de işsiz kapsamında yer almaktadır.”

Burada önemli olan nokta işsizliğin çalışma isteğinde olan kişilerin iş bulamamaları olarak söylememizdir. Kendi iradeleriyle iş aramayan veya çalışmayanlar işsizlik kavramı içine alınmazlar. İşsizlik ile ilgili diğer bir kavramda işsizliğin süresine bağlı olarak kısa dönemli ve uzun dönemli işsizlik kavramlarıdır. Genellikle bir yıl ve daha fazla süreli işsizlikler uzun dönemli işsizlik olarak tanımlanır ki ülkelerin azaltmak için politikalar ürettiği işsizlik türü budur.⁵⁴

Ülkelerdeki emek piyasasının en önemli göstergelerinden biri işsizlik oranıdır. İşsizlik oranı toplam iş gücü içerisinde işbaşı yapmaya hazır ve cari ücretler düzeyinden iş aramasına rağmen iş bulamayan işsizlerin payını göstermektedir.

$$\text{İşsizlik Oranı} = (\text{İşsizler} / \text{İşgücü}) \times 100$$

olarak formüle edilebilir.

Bir ülkenin istihdam yapısını incelerken tek başına işsizlerin sayısı gösterge olarak yeterli olmamaktadır. Çünkü bu sayı ülkenin nüfus artışına bağlı olarak artıp azalmaktadır. Ülke nüfusu arttıkça istihdam edilenlerin ve işsizlerin sayısı artacaktır. Bu aşamada ülkeler arası kıyaslama yapılırken daha bilimsel sonuçlar çıkması bakımından işsizlik oranı önemli bir yer tutmaktadır. İşsizlik oranının artıp azalması sadece sayısal olarak işsiz sayısının artıp azalmasından daha önemli bir göstergedir. İşsizlik oranının azalması ülke için ekonomik gelişmeyi gösterirken, işsizlik oranının artması ise ekonomik olarak daralmanın gerçekleştiğine işaret olarak algılanmaktadır.

İşsizlik emeğin âtil durumunda olması durumudur. Bu sebeple işsiz kalan bir bireyin bu duruma düşmesinde birçok faktör etkili olmaktadır. Ekonominin çok fazla değişkene bağlı olduğunu ve toplumun sosyal açıdan da farklılıklarla dolu olduğunu düşünürsek işsizliğinde farklı nedenlerinin olması gayet doğaldır. İşsizliğin nedenlerini kategorilere ayırmak onların çözümünü daha da kolaylaştıracığı için bazı

⁵⁴ Lordoğlu, Özkaplan, **a.g.e**, s. 379.

başlıklar üzerinde gruplandırmalar yapılmıştır.⁵⁵ Buna göre işsizliği açık, sürekli durgunluk işsizliği, gizli, iradi ve doğal işsizlik olarak dört grupta toplamak mümkündür.

1.3.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, çalışma arzu ve isteğinde olup, cari ücret düzeyinden iş aramasına rağmen iş bulamama durumudur. Açık işsizlik kendi içinde sekiz farklı başlıkta incelenebilir. Bunlar yapısal, teknolojik, mevsimlik, friksiyonel ve konjonktürel işsizlik işsizliği olarak alt dallara ayrılabilir.

1.3.1.1. Yapısal İşsizlik

Ekonomik gelişmelere bağlı olarak bazı sektörlerde daralma olurken bazı sektörlerde ise genişlemeler olmaktadır. Talep ve üretim yapısını değiştiren bu durum belirli bir süre için geçiş dönemi oluşturur.⁵⁶ Üretimin azalması sebebiyle daralan sektörlerde iş gücü fazlası oluşacağı ve genişleyen sektörlerde ise iş gücü talebi oluşacağı için işçi hareketleri genişleyen sektörlerle doğru ivme kazanır. Bu geçiş aşamasında işçilerin nitelikleri yeni sektörlerle uyum sağlama konusunda geçiş kadar hızlı olmayacak bunun sonucunda da yapısal işsizlik oluşacaktır.⁵⁷ Yapısal işsizlik bir diğer yönüyle ülkelerin geleneksel yapısından kaynaklanan el sanatları, zanaatkarlık, esnafılık gibi unsurların yeni teknolojik gelişmelerle yeni üretim biçimlerine (fabrikalaşma) yönelmesiyle bu alanlarda çalışanların işsizliğini de ifade eder. Talebin farklılaşmasına neden olan bu gelişmeler yapısal işsizliğe neden olur.⁵⁸ Yapısal işsizliğe sebep olan bir diğer neden olarak ekonominin emek yoğun aşamadan sermaye yoğun aşamaya geçerken iş gücü niteliğinin bu geçiş kadar hızlı olamamasından kaynaklanan iş gücü istihdamının eksikliği gösterilebilir.⁵⁹ Devletlerin işsiz kalan bireylere verdiği işsizlik ödeneklerinin uzun süreli olması bazı kişilerde çalışmadan

⁵⁵ Zaim, **a.g.e**, s.152.

⁵⁶ Ülgen, **a.g.e**, s. 260.

⁵⁷ Ertan Oktay, **Makro İktisat Teorisi ve Politikası**, Maltepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.191

⁵⁸ Zaim, **a.g.e**, s.153.

⁵⁹ Seyidoğlu, **a.g.e**, s. 294.

para kazanma rahatlığına alışmasına sebep olabildiği için bu durumların yaygınlık kazanmasıyla da yapısal işsizlik oluşabilir.⁶⁰

Yapısal işsizliğin ortadan kaldırılması uzun süreli politikalarla mümkündür. Piyasanın istediği nitelikte iş gücünü oluşturmak ancak zamanla mümkün olmaktadır.

1.3.1.2. Teknolojik İşsizlik

Dünyadaki teknolojik gelişmelerden her ülke gelişmişliği ölçüsünde farklı şekilde etkilenmektedir. Ekonomik gelişmeyle birlikte teknolojisini de geliştirebilen ülkeler gelişmesini sürdürür. Ancak teknolojik gelişmeler gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde emeğin yerine ikame edilebilecek otomasyon teknikleri ve makineleşmeyle beraber eskiden emeğin yaptığı işleri teknolojik aletlerle yapılmasına neden olarak kısa dönemli işsizliklere neden olabilir.⁶¹ Teknolojik işsizlik olarak adlandırabileceğimiz bu durumun etkisi işçilerin yeni teknolojiyi ne seviyede ve ne kadar zamanda öğrenebileceği ve emeğin ne kadarının ikamesi olacağına bağlıdır.⁶²

Kısa dönemde işsizliğe neden olan teknolojik gelişmeler uzun dönemde yeni istihdam alanları açarak işsizliğin azalmasına ve yeni mesleklerin ortaya çıkmasına neden olabilir.

1.3.1.3. Mevsimsel İşsizlik

Mevsimlik işsizlik, mevsimlere bağlı olarak çalışılan iş alanlarında mevsim dışında ortaya çıkan işsizliğe denir. Niteliği gereği belirli bir zaman diliminde yapılması gereken işlerde çalışan işçiler bu zaman dilimi dışında işsiz kalmaktadırlar. Özellikle turizm, inşaat ve tarım gibi sektörler mevsimlere göre üretimi azalıp artan yapıdadır.⁶³ Özellikle az gelişmiş ülkelerdeki tarım iklim şartlarına çok daha fazla bağımlı olduğu için bu işsizlik türü aniden ortaya çıkma eğilimindedir. Gelişmiş ülkelerde ise mallara olan talebin değişmesine bağlı olarak mevsimlik işsizlik ortaya

⁶⁰ Orhon, Erdoğan, **a.g.e**, s. 365.

⁶¹ **A.e**, s. 153.

⁶² Cafer Unay, **Makro Ekonomi**, Vipaş A.Ş Yayınları, Bursa, 2001, s.349.

⁶³ Seyidoğlu, **a.g.e**, s. 294.

çıkar.⁶⁴İstihdamın genel olarak tarım sektöründe yoğunlaştığı ülkelerde mevsimsel işsizlik özellikle milli gelir üzerinden daha çok etki yapmaktadır.⁶⁵

Mevsimsel işsizliği azaltmanın en etkili yolu tarımın doğa şartlarına daha az bağımlı yapacak şekilde sektörde makine ve teknolojik alet kullanımının yaygınlaştırılarak düzenlemektir.

1.3.1.4. Friksiyonel İşsizlik

Eğitimlerini yeni tamamlayanların iş buluncaya kadar veya halihazırda çalışan işçilerin daha yüksek ücret elde etmek için iş aramaları sırasında ve daha iyi çalışma koşullarında çalışmak için mevcut işini bırakanların yeni bir iş bulmaları için geçen sürelerde bireyler işsiz kalmaktadır.⁶⁶ Bu durumlarda yeni işe başlayıncaya kadar geçen süredeki işsizliğe friksiyonel işsizlik denir. Bu işsizlik türü ekonomik olarak gelişmiş veya gelişmemiş bütün ülkelerde görülse de çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerde daha yaygındır.⁶⁷ Bu kısa süreli işsizliğin nedeni iş değiştirenlerin piyasa hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması, açık işlerin hemen bulunamaması veya yer değiştirme esnasında katlanılan masraflar olabilir.⁶⁸

1.3.1.5. Konjonktürel İşsizlik

Ülkelerin ekonomileri birçok faktöre bağlı olduğu için her zaman aynı seviyede kalmaz ve dalgalanmalar oluşur. Gülden Ülgen, Kuvvet Lordoğlu ve Nurcan Özkaplan'a göre bu durum kapitalist ekonomik anlayışın doğal bir sonucu olarak oluşur. Ekonomilerde bazı zamanlarda gelişme bazı zamanlarda ise durgunluk dönemi yaşanır. Durgunluk döneminde meydana gelen işsizliğe konjonktürel işsizlik denir. Bunun sebebi olarak efektif talepte yaşanan düşüşler gösterilebilir.⁶⁹ Talebin arttığı dönemde işsizlik azalmakta, azaldığı dönemde ise işsizlik artmaktadır. Talep yetersizliğinde üretilen mallar tüketilmediği ve reel GSYİH potansiyel GSYİH'nin gerisinde kalacağı için üretim hacminde daralma meydana gelecek ve emek talebinde

⁶⁴ Zaim, **a.g.e**, s.163.

⁶⁵ Lordoğlu, Özkaplan, **a.g.e**, s. 386.

⁶⁶ Ülgen, **a.g.e**, s. 262.

⁶⁷ **A.e**, s. 262.

⁶⁸ Eyüboğlu, **a.g.e**, s.15-16

⁶⁹ Seyidoğlu, **a.g.e**, s. 294.

azalma olacaktır.⁷⁰ Sonucunda ise firmalar maliyetleri dengelemek için işçi çıkarma yoluna başvuracaklardır.

Konjonktürel işsizliğe sebep olabilecek başka unsurlarda vardır. Ülkenin içsel dinamiklerinden kaynaklanabilecek kamu harcamalarının kısılması, tarım sektöründeki aksaklıklar nedeniyle oluşabilecek verimsiz hasat gibi sebeplerin yanında dış etmenlere örnek olarak da küresel krizler, petrol fiyatlarının aşırı yükselmesiyle oluşan üretim maliyetlerinin artması bu tür işsizliğe neden olan faktörler olarak sıralanabilir.⁷¹ Özellikle gelişmiş sayılan ülkelerde görülen önemli işsizlik türlerinden biridir.⁷²

Bu tür işsizliğin oluşmasından sonra devletler piyasayı canlandırmak ve talebi arttırmak amacıyla antidepresyonist politikalara başvurarak hem durumdan kurtulmayı hem de oluşan zararların etkisini azaltmayı düşünürler.⁷³

1.3.2. Sürekli Durgunluk İşsizliği

Ülkeler ekonomik olarak belirli bir düzeye çıktıktan sonra iktisadi olarak durgunluğa uğrayabilir. Bunun çeşitli sebepleri olabilir; diğer ülkelerin kârlı, ucuz ve bol üretimi, ticari yollarının değişmesi gibi nedenler ülke ekonomisinin durgunlaşmasına sebebiyet verebilir. 1929 ekonomik buhranından sonra ortaya çıkan bu kavram tüm işsizlik türlerinin sebebinin özel teşebbüs yapısına dayanan iktisadi yapıların yıpranmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Sonraki yıllarda devletlerin önleyici tedbirler alması, yeni iş alanlarının açılması, teknolojik gelişmeler ve refah devletlerinin ortaya çıkması sürekli durgunluk kavramının önemini yitirmesine sebep olmuştur.⁷⁴

1.3.3. Gizli İşsizlik

Bir bireyin çalışmasına rağmen toplam üretime bir katkısının olmadığı durumdur.⁷⁵ Örneğin bir işletme on birimlik iş yapmakta iken bir işçisinin çıkmasıyla hala aynı üretim düzeyinde kalıyorsa burada gizli işsizlik vardır. Yani bir kişinin

⁷⁰ Orhon, Erdoğan, **a.g.e**, s. 365.

⁷¹ Lordoğlu, Özkaplan, **a.g.e**, s. 383.

⁷² Zaim, **a.g.e**, s.152.

⁷³ Ülgen, **a.g.e**, s. 262.

⁷⁴ Zaim, **a.g.e**, s.180.

⁷⁵ Seyidoğlu, **a.g.e**, s. 294.

yapacağı işi birden fazla kişinin yapması olarak tanımlanabilir. Emeğin marjinal verimliliğinin sıfır olduğu durum olarak da ifade edilebilmektedir.⁷⁶ Bu durumdaki bireyler çoğu zaman kendilerinin gizli işsiz olduklarının farkına dahi varmadan çalışmalarını sürdürebilirler.⁷⁷ Ekonomik daralmaların yaşandığı zamanlarda yüksek nitelikli işçi çalıştıran firmalar bünyelerindeki bu işçileri işten çıkartmak yerine yaptıkları işlerin miktarlarını düşürme yoluna giderek bir nevi gizli işsizlik durumunun oluşmasına müsaade etmektedirler.⁷⁸ Genellikle gelişmiş ülkelerde görülebilecek bir durumdur.

Az gelişmiş veya gelişmiş ülkelerde gizli işsizliğin farklı nedenlerle oluştuğu görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerde sermaye yetersizliğinden kaynaklanabilir. Az gelişmiş ülkeler baz alındığında bir diğer gizli işsizlik sebebi olarak tarım kesiminde faaliyet gösteren işletmelerin genellikle aile şirketleri olmasından dolayı çalışanların aile bireyleri olması gösterilebilir.⁷⁹ Yapılacak işlerin niteliği gereği çok fazla kişi gerekmeseyse de ailecek yapılan işler bazı bireylerin üretimde herhangi bir etkisinin olmamasına sebebiyet vermektedir. Bu ülkelerde işsizlik sürekli ve kalıcı yani yapısal nitelik taşıyabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise talep yetersizliğinden kaynaklanıp kısa sürelidir.

1.3.4. İradi İşsizlik

Çalışma yeterliliklerine sahip olup kendi istekleri ile çalışma isteğinde olmayan bireylerin oluşturduğu işsizlik türüdür.⁸⁰ Bu durum birkaç farklı sebep ile gerçekleşmektedir. Sebeplerden birini çalışmak istemeyen bireyin cari ücret düzeyinin üzerinde kazanç elde etmek istemesi ve mevcut boş işleri tercih etmemesi olarak söyleyebiliriz.⁸¹ Sadun Aren, klasik iktisatçıların gayri iradi işsizliği kabul etmediğini mevcut işsizliğin iradi işsizlik olduğunu ileri sürdüklerini ifade etmiştir. Başka bir sebep olarak da işsiz bireylerin kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacak yüksek miktarda mirasa sahip olma, ailenin genel olarak maddi durumunun herkesin

⁷⁶ Orhon, Erdoğan, **a.g.e**, s.365.

⁷⁷ Lordoğlu, Özkaplan, **a.g.e**, s. 387.

⁷⁸ Aren, **a.g.e**, s. 3,

⁷⁹ Ülgen, **a.g.e**, s. 262.

⁸⁰ Orhon, Erdoğan, **a.g.e**, s. 363.

⁸¹ Aren, **a.g.e**, s. 5.

çalışmasını gerektirmeyecek seviyede olması veya mevcut iş imkanlarını beğenmemesi nedeniyle iş hayatına girmek istememesi şeklinde ifade edebiliriz.⁸²

1.3.5. Doğal İşsizlik

Ekonomi politikalarıyla giderilemeyen işsizliğe doğal işsizlik denilmektedir. Ekonomide tam istihdam seviyesi bulunsa dahi belirli bir miktarda işsiz olması beklenen bir durumdur. Özellikle 1960'lı yılların sonlarında ünlü iktisatçılar Edmund Phelps ve Milton Friedman yaptıkları çalışmalarda enflasyonu hızlandırmayan oranda işsizliğin ekonomide her zaman var olacağını söylemektedirler.⁸³ Enflasyonda yükselme meydana getirmeyen, sürdürülebilir en düşük seviyedeki işsizlik doğal işsizlik oranı olarak adlandırılır. Genellikle %2-3 oranındaki işsizlik durumu tam istihdam seviyesi olarak adlandırılır.⁸⁴ Bu oran geçici işsizler ile yapısal işsizlerin iş gücüne oranlanmasıyla bulunur.

⁸² Ülgen, **a.g.e**, s. 260.

⁸³ Kamel Helali, **A New Assessment of The Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment and Capacity Utilization in Tunisia**, The Romanian Economic Jurnal, 2018, s. 54.

⁸⁴ Aren, **a.g.e**, s. 4.

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM POLİTİKALARI, TÜRKİYE-ALMANYA İŞGÜCÜ VE İSTİHDAM GÖSTERGELERİ

2.1. İstihdam Politikaları

Ülkelerdeki ekonomik kalkınmanın sonucu olarak nüfus içerisindeki çalışabilecek düzeydeki aktif nüfusun istihdama katılması beklenmektedir. Üretim faktörleri içerisinde en önemli konumda bulunan emek faktörünün gerçekleşen bu kalkınma karşısında yeteri kadar üretime katılamaması işsizlik sorununu doğurmaktadır. İşsiz kalan bireyler ülkelerinin milli gelirlerine herhangi bir katkı sağlayamamalarına karşılık gerçekleşen bu refah artışından pay almaktadır. Başka bir deyişle çalışmayanlar çalışanların üzerinden hayatlarını idame ettirdikleri için ekonomi üzerinde fazladan bir yük oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu ekonomide istenmeyen bir durumdur ve bunun çözümü için çeşitli politikalar uygulanmaktadır.

1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonra Keynesyen iktisat politikaların uygulanmaya başlanması piyasalarda devlet müdahalesinin artmasına sebebiyet vermiştir. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan 1980'li yıllara kadar dünya ekonomisinde refahın arttığı bir dönem oluşmuştur. Küreselleşme ile işgücü hareketliliği de artmış, üretim sürecinde kullanılan emek faktörü daha ucuz olan bölgelere doğru geçişler göstermiştir. Özellikle gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde meydana gelen bu değişimler sonucu işsizlik sorunu ekonomik kalkınmaya paralel olarak çözülememeye ve yapısal problemler oluşturmaya başlamıştır. 2008 krizinden önceki dönemde görece ifade edilebilecek büyüme ve sorun teşkil etmeyecek istihdam düzeyi sona ererek bütün devletler için işsizlik bir sorun halini almaya başlamıştır.⁸⁵ Bu sebeple devletler işsizliğin çözümü için çeşitli istihdam politikalarına başvurmuşlardır.

Ekonomik ve sosyal yapılarına bağlı olarak bazı devletler işsizliğin olumsuz sonuçlarını gidermeye daha fazla öncelik vererek işsiz kalan bireylere gelir sağlanması

⁸⁵ Mehmet Muharrem Kasapoğlu, Sedat Murat, “Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye’de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 25, 2018, s.486.

için politikalar oluşturmuştur.⁸⁶ Bazı devletler ise işsizlik sorununun ortaya çıkmasını engellemeye yönelik politikalar hayata geçirmeyi öncelemişlerdir. Bu iki çerçevede içerisinde uygulanan politikalar genel olarak ifade edilmek istenirse, işsizliğin olumsuz sonuçlarını azaltmaya yönelik uygulamalara pasif politikalar olarak ve işsizlerin istihdamda sürekli kalmasını sağlayacak, işgücünün niteliğini arttırmaya yönelik uygulamalara aktif politikalar olarak adlandırılmış ve istihdam politikalarının iki tamamlayıcı kanadını oluşturmuşlardır.⁸⁷ Sosyal devlet olduğunu iddia eden ülkeler mevcut işsizlik sorununun çözümüne yönelik olarak bu politikaları etkin bir şekilde uygulamaya çalışmaktadırlar.⁸⁸

2.1.1. Pasif Emek Piyasası Politikaları

Pasif istihdam politikaları daha çok ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde uygulanır. Pasif emek piyasası politikaları özellikle Avrupa ülkelerinin işsizlik sorunu ile karşı karşıya geldiği ilk zamanlardan beri en çok gündeme gelen ve kullanılan politikalarlardır. Genel olarak bakıldığında gelişmiş ülkelerde pasif emek piyasası politikaları aktif politikalara göre daha yaygın olarak kullanılmaktadır.

Kısa dönemde uygulanan bu politikaların amacı işsizliğin neden olduğu ekonomik, sosyal ve psikolojik olumsuzlukları gidermektir. Belirli şartları sağlayan ve işsiz kalan bireyin karşılaşabileceği sorunlara karşı direncini arttırmak için parasal açıdan destek verilen uygulamaları içermektedir. Başka bir açıdan bakıldığında ise işsiz kalan bireylere nakdi yardımda bulunmak toplam talep yetersizliğinin oluşmasını engellediği için bu politikaların işsizliği önleyici bir özelliği olduğu da söylenebilir. Ancak pasif istihdam politikaları bazı iktisatçılar tarafından bireyleri tembelliğe ittiği gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmıştır.

Ülkeler 1970’li yıllara kadar genel olarak doğal işsizlik seviyesinde seyreden işsizliğin oluşturduğu sorunları pasif emek piyasası politikaları ile çözmeye çalışılmışlardır. Dünyada işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve çalışma paylaşımı gibi uygulamaları yaygın olarak kullanılmaktadır. Ülkemizde bu başlıklara ek olarak

⁸⁶ Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, Vipaş Yayınları, Bursa, 2000, s. 105.

⁸⁷ Şelale Uşen, “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, 2007, s.66.

⁸⁸ Yasin Aktıldız, 85-85, “İşsizlik ve İŞKUR’un Aktif İstihdam Politikaları”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı:71, Kırgızistan, 2019, s.95.

kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı gibi işçileri destekleyecek uygulamalarda mevcuttur.

2.1.1.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, kendi arzu veya isteği dışında çalışma hayatının dışında kalan bireye yeniden hayatını idame ettirecek bir iş buluncaya kadar kendisi ve ailesinin gereksinimlerini karşılamasına yardımcı olmak amacıyla bireye nakdi destekte bulunmayı amaçlayan bir pasif istihdam politikası uygulamasıdır. İşsizlik sigortasının temel hedefi normal şartlarda çalışan bir bireyin gelecekte oluşabilecek işsizlik durumuna karşı çalıştığı dönemde prim ödemek suretiyle işsiz kaldığı süredeki gelir kaybına ve olumsuzluklara karşı bireyi koruma altına almaktır.⁸⁹ TÜİK işsizlik sigortasını, “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” olarak ifade etmektedir.⁹⁰

İşsizlik sigortasının temel iki fonksiyonu vardır. Bunlar;

- İşsiz kalan bireyin bu durumdan doğabilecek maddi veya manevi zararlarını en aza indirerek toplumsal barışın sağlanmasına katkıda bulunmak,
- İşsizlik sebebiyle ortaya çıkabilecek toplam talep yetersizliğinin önüne geçerek üretimin azalmasını engellemek ve mevcut işsizlere yeni işsizler eklenmesini engellemek,

olarak sıralanabilir.

İşsizlik sigortası primlerle finanse edilen bir uygulama olduğu için işçi, işveren ve devlet katkılarından oluşmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik, siyasi durum ve toplumsal koşullarına göre değişebilen bu katılım oranı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu doğrultuda bazı ülkelerde sadece işçi ve işveren bu primleri öderken bazı ülkelerde üçlü katılım sistemi uygulanmaktadır. Primin yalnızca işçilerin ödediği sistem nadiren

⁸⁹ Nurcan Özkaplan, “İşsizlik Sigortası Ödeneği İşsiz Kalma Süresini Nasıl Etkiler”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:5, Sayı:14, 1994, s. 65.

⁹⁰ TÜİK, (Çevrimiçi) <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/> , 2021

görülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda primler üçlü katılım ile sağlanmaktadır.

İşsizlik yardımının etkinliğini araştırmak için yapılan bazı araştırmalar göstermiştir ki, eğer işsizlik yardımı bireyin çalıştığı dönemdeki ücretine yakın bir ücret olursa bu durumda bireyin işsiz kalma süresinde uzamalar ve işsizlik oranlarında artmalar meydana getirebilmektedir. Özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerinde işsizlik ödeneklerinin yüksel olması bireylerin işsiz kalmayı tercih etmelerine ve verilen işleri beğenmeme gibi durumlara sebebiyet verebilmektedir. İşsizliğin oluşturduğu sorunları azaltmayı amaçlayan bu tarz bir uygulamanın bazı durumlarda ters etki yaptığı bilirse dahi işsizliğin oluşturduğu ekonomik, sosyal ve toplumsal aksaklıkların giderilmesi için uygulamasından vazgeçilmesi mümkün görülmemektedir.⁹¹ Bu sebepten ötürü bu tür olumsuzlukların önüne geçmek için ülkeler işsizlik ödeneklerine belirli süreler ile sınırlar koymaktadır.⁹²

2.1.1.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik sigortasından farklı olarak işsizlik yardımında primlerle değil tamamen kamu tarafından finanse edilen bir pasif istihdam politikası uygulaması mevcuttur. Bu uygulama ile işsizlik sigortasından yararlanma şartlarını sağlayamayan ama işsiz olduğu için muhtaç durumda olan bireylere maddi destek sağlama amacı güdülmektedir.

İşsizlik yardımı uygulaması, işsiz kalan bireylere asgari düzeyde bir yaşam standardı sağlama amacıyla mağdur durumda olduğunu ispatlaması şartıyla süreli veya işsizlikten kaynaklı mağduriyetleri giderilinceye kadar verilebilecek nakit desteğini kapsamaktadır.⁹³

⁹¹ Kemal Yıldız, “İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklı Pasif İşgücü Politikalarının Gelişimi: Teorik Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1., Sayı:1., Haziran, 2018., s. 38.

⁹² Suat Uğur, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9., Sayı:2., 2011., s. 47.

⁹³ Fatma Kocabaş, Verda Canbey Özgüler, “Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:11., Sayı:28., Haziran, 2019, s. 280.

2.1.2. Aktif Emek Piyasası Politikaları

Pasif istihdam politikalarının aksine aktif istihdam politikaları emek piyasalarının bazı yapısal sorunlarını çözmeye odaklanırken aynı zamanda tam istihdam seviyesine ulaşmaya yardımcı politikalarlardır. Pasif istihdam politikaları kısa dönemde etkiliyken aktif istihdam politikaları uzun dönemde etkili olmaktadır ve işçinin vasıf kazanmasını, çalışma hayatındaki sürekliliğini arttırmayı, ekonomik ve teknolojik gelişmelere ayak uydurmasını, piyasanın ihtiyacı olan emek yapısının oluşturulmasını ve eğitilmesini hedefler.⁹⁴ Vasıf kazanan işçi artık emek piyasalarında daha kolay ve çabuk iş bulabilir ve hatta daha önce kazandığı ücretten fazlasını kazanabilir. Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) aktif istihdam politikalarını, “emek piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmek ve daha etkin bir emek piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler” olarak tanımlamaktadır. İŞKUR ise aktif istihdam politikalarını, “...işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetim hizmetlerinin verildiği, iş analizlerinin ve meslek sınıflandırmalarının yapıldığı, istihdam ile ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünü...” olarak tanımlamıştır.

1980’li yıllardan itibaren pasif emek piyasası politikalarının işsizliği önlemede yeterince etkili olmadığı görülmeye başlanmasından sonra aktif emek piyasası politikaları önem kazanmaya başlamıştır.⁹⁵ Aktif istihdam politikalarının ana hedefinde uzun süreli işsizler ve gençler yerini almaktadır.⁹⁶ Ücret ve istihdam sübvansiyonları, girişimcilik teşvikleri, mesleki eğitim programları, gençlere yönelik programlar, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri ve doğrudan kamu istihdamı gibi uygulamalar aktif istihdam politikalarıdır. Bu uygulanan politikalardan bazıları işsiz kalan bireylerin kısa vadeli olarak kamusal alanda çalışma imkanları elde etmesini sağlayarak işsizliği yok etmeye yardımcı olurken bazı uygulamalar ise

⁹⁴ Uşen, **a.g.e**, s.66.

⁹⁵ Mehmet Öçal, Adem Korkmaz, “Türkiye’de Emek Piyasası Politikalarında Yeni Bir Dönem: İşsizlik Yardımı”, **Mehmet Akif Ersoy İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, Burdur, 2020, s. 741.

⁹⁶ Sema Ay, “Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 19., Sayı: 2., 2001., s. 331.

işçilere ve işverenlere verilen destek, eğitim ve sübvansiyonlar sayesinde işgücü arzını ve talebini dengeleyerek yapısal dengesizlikleri gidermeye katkı sağlamaktadır.

2.1.2.1. Mesleki Eğitim Programları

Küreselleşme ve teknolojik gelişmeler iş piyasasındaki en önemli unsur olan emeğin niteliklerinin değişip dönüşmesine neden olmuştur. Değişen bu yapının içerisinde emek faktörü iş hayatına tutunabilmek için niteliklerini, becerilerini, bilgi ve donanımlarını geliştirmek zorunda kalmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak için ülkeler meslek sahibi bireylerin donanım ve becerilerini geliştirme amacıyla aktif istihdam politikaları uygulamalarından olan mesleki eğitim programlarını uygulamaya başlamışlardır.

Mesleki eğitim programları seminerler, iş başında eğitim uygulamaları, ülkeler arasında farklılıklar gösterse de genel olarak ifade edilebilecek olan meslek liseleri ve kurslar ile uygulama alanları bulmuştur. Bu uygulamaların sorumluluğu ise Türkiye için İŞKUR ve diğer ülkeler için benzer nitelikteki kurumlardadır. Bu uygulamalarla işçilerin mesleki yeterlilikleri artırılarak işsiz kalma risklerini en aza indirmek⁹⁷, uzun süreli işsizliği azaltmak, vasıfsız işçilere vasıf kazandırmak ve nihayetinde ülkenin işgücü niteliğinin seviyesini yükseltmek hedeflenmektedir.

Aktif istihdam politikaları arasında önemli bir yeri olan bu uygulamaların etkili olabilmesi ve başarılı sonuçlar alınabilmesi için ülke ekonomisinde yeterli düzeyde işgücü talebinin bulunması önemli bir kriterdir.⁹⁸ Böylece yapısal işsizliğe bir çözüm yolu olabilecek faydalarının yanında niteliği artan emeğin mobilitesini de artırıcı etkisini görmek mümkün olmaktadır.

2.1.2.2. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Geçici işsizliğin oluşmasında işsiz kalan bireyin iş piyasası hakkında yeterince bilgi sahibi olamaması ve yeni bir iş bulsa dahi bu işe başlamada geçen süre etkilidir. İşsiz kalan birey için ve iş arayan firmalar için geçen bu süre maliyet açısından külfetli olabilmektedir. İş piyasasında hali hazırda var olan yapısal sorunlara ek olarak iş

⁹⁷ Begüm Erdil Şahin, Yeliz Sevimli, “Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR’un Önemi”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:5., Sayı:1., 2013, s. 4.

⁹⁸ Kasapoğlu, Murat, **a.g.e.**, s. 487

verenler ile işsizler arasındaki iletişimsizlik ve bilgi eksikliği mevcut sorunları çözmeyi zorlaştırmaktadır.⁹⁹

İş piyasasında oluşan bu tür aksaklıkları gidermek için ülkeler kamu ve özel istihdam bürolarını ve uygulamalarını kullanmaktadır. Bu bürolar vasıtasıyla sadece işsiz bireyler değil mevcut işinden veya işçisinden memnun olmayan işverenlerde faydalanabilmektedir.¹⁰⁰ Bu hizmetlerle özellikle işsizlere iş piyasası hakkında bilgi sağlamak ve açık işlerle buluşmalarını gerçekleştirmek yoluyla işsizlik süresinin kısılmasına katkı sağlamak amaçlanmaktadır. İşçilerin bilgi ve becerilerinin farklı olması ve doğal olarak açık işlerinde farklı bilgi ve beceriler istemesinden dolayı emek piyasası homojen olmayan bir yapıya sahiptir.¹⁰¹ Bu sebepten dolayı işçi ve açık işler arasında bilgi akışını sağlamak aktif istihdam politikaları uygulamaları kapsamında önemli bir yer tutmaktadır.

Bu uygulamanın işçi ve açık işleri buluşturması dışındaki bir diğer faydası çalışan bireylere meslek danışmanlığı kapsamında yaptığı programlar ile bireylerin mesleki yetenek ve becerilerinin gelişmesini sağlayarak mevcut işlerinde devamlılığı sağlamak ve geleceğe yönelik daha isabetli kararlar vermelerine yardımcı olmaktır. Bütün bu çalışmalar yapılırken aynı zamanda toplanan bilgi ve veriler sayesinde iş piyasasının düzenlenmesine yönelik adımları atmakta kamuya katkı sağlamaktadır.

2.1.2.3. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Bütün ülkeler istihdam seviyelerini olabilecek en optimum düzeye çıkarma amacıyla çeşitli iktisat politikaları uygulamaktadırlar. Bu amaca ulaşmak için kullanılan uygulamalardan biri olan ücret ve istihdam sübvansiyonları özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlikle mücadele aracı olarak kullanılmaktadır. İstihdamı arttırma amacı taşıyan ve kamu tarafından verilen bu sübvansiyonlar gelişmiş ve gelişmekte

⁹⁹ Kürşat Tutar, “Türkiye’de İşgücü Piyasasında İş Arama Kanallarının Niteliği”, *İş ve Hayat*, Cilt:1., Sayı:2., 2015, s. 94.

¹⁰⁰ Orhan Koçak, Ahmet Cahit Akman, “İşsizlikle Mücadelede İş Danışmanlık Hizmetleri: Yalova Örneği”, *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt:13., Sayı:2., Nisan, 2011, s. 138.

¹⁰¹ Seda Bayrakdar, “İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:33., Sayı:1., 2019, s. 342.

olan bütün ülkelerde uygulanmaktadır.¹⁰² Bu sübvansiyonların kapsamına vergi indirimleri, ücret destekleri, işverenlere verilen destekler gibi özellikle işverenlerin işçi maliyetlerini düşürmelerine ve ek yeni istihdam oluşmasına katkı sağlayacak uygulamalar girmektedir. İşçi maliyetlerinin azalması devamında üretim maliyetlerinin de azalmasına yol açacağından bireylerin hizmetlere ve mallara olan talebini olumlu yönde destekleyerek istihdamın ve üretimin artmasına pozitif katkı sağlayacaktır.

Özellikle yüksek işsizlik dönemlerinde kendisine uygulama alanı bulan bu sübvansiyonlar daha sonrasında kaldırılmak istendiğinde çeşitli baskı gruplarından gelebilecek tepkiler sebebiyle uygulanmaya devam edilmekte ve devamında işsizliği azaltmada yeterli faydayı göstermesinden daha çok mali yapıda meydana getirdiği yüklerle karşı karşıya kalınmaktadır.¹⁰³

2.1.2.4. Doğrudan Kamu İstihdamı

Doğrudan kamu istihdamı, işsizliğin yüksek olduğu konjonktürel dönemde kamu tarafından geçici istihdam, zorunlu çalışma ve hedeflenmiş kamu istihdamı olarak sıralanabilecek üç başlıkta toplanan bir aktif istihdam politikası uygulamasıdır. Bireylerin uzun süre iş hayatından ayrı kalmalarına sebebiyet verecek ekonomik durgunluk dönemlerinde maddi açıdan bireyleri destekleme, çalışma alışkanlıklarını kaybetmeme gibi amaçlarla uygulanmaktadır. Kamu tarafından finanse edilen bu uygulamada kişiler istihdam edilmektedir.

Zorunlu çalışma programlarında özellikle işsizlik sigortasından yararlanan ancak bu durumu suistimal edebilecek kişilere engel olmak amacıyla kamu tarafından belirlenen işlerde çalışmak zorunlu tutulmaktadır. Böylece kamu kaynaklarının israf edilmesinin önüne geçilmek istenmekte ve bireylerin iş hayatına dönmelerine yardımcı olunmaktadır. Toplum yararına çalışma programları bu uygulamanın önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bir diğer düzenleme ise hedeflenmiş kamu istihdamı uygulamasıdır. Ekonomik durum normal düzeyde seyretse bile bazı kesimler iş bulmakta zorluk çekebilmektedir. Bu uygulama sayesinde bu tür dezavantajlı bireylere

¹⁰² Bayrakdar, **a.g.e.**, s. 343.

¹⁰³ Kasapoğlu, Murat, **a.g.e.**, s. 488.

yönelik çalışmalar yapılırken asgari seviyede de olsa bir gelir desteği sağlanmak amaçlanmaktadır.

Doğrudan kamu istihdamı programlarında atlanmaması ve dikkat edilmesi gereken önemli bir noktada yapılan uygulama ve programların özel sektörün rekabetçi yapısını bozmaması ve piyasa şartları üzerinde baskı yapmayacak düzeyde tutulmasıdır.¹⁰⁴

2.1.2.5. Girişimciliği Destekleme Programı

Girişimciliği destekleme programları kendi işini kurmak isteyen bireylere kamu tarafından verilen bir istihdam sübvansiyonudur. Bireyler kamudan aldıkları destek ile kendi bilgi ve becerilerine yönelik eğitimleri tamamladıktan sonra istedikleri alanlarda iş kurabilmelerine imkân sağlayacak destekleri hak etmekte ve doğrudan olmasa da dolaylı yoldan ücretli istihdamına katkı sağlayarak hem bireylerin iş kurmasına hem de diğer bireylerin istihdamına katkı sağlamaktadır. Bu uygulamalar aktif istihdam politikaları içerisinde maliyet açısından en yüksek uygulamalardır.¹⁰⁵

Kendi işini kurabilecek yetenekte ve beceride bireylere yardımcı olunarak onların düşük ücretlerde çalışmak yerine kendi girişimlerini kurmalarına yardımcı olunurken aynı zamanda girişimi başarılı olamasa bile bu programın eğitiminin alındığı sürede elde edilen beceriler ve bilgiler işçilerin kalitesini yükseltmede etkili olarak iş piyasasında tutunmalarına yardımcı olarak işverenler arasında onları ön plana çıkarmaktadır.¹⁰⁶

2.1.2.6. Gençlere Yönelik Programlar

Gençlere yönelik aktif istihdam politikaları, çeşitli sebeplerden ötürü eğitim hayatına devam edemeyen, gerektiği kadar bilgi ve beceriyi alamayan veya sosyo-ekonomik sebeplerden ötürü iş hayatına girmekte zorlanan 15-24 yaş arası bireylere okullarda veya iş başı eğitim programlarıyla uygulanmaktadır.

Ekonomik koşullar ve işgücü piyasasının gerektirdiği koşullar ile eğitim sisteminin bireylere kazandırdığı nitelikler her zaman uyuşmamaktadır. Bu sebeple

¹⁰⁴ Bayrakdar, **a.g.e.**, s. 343.

¹⁰⁵ Kasapoğlu, Murat, **a.g.e.**, s. 488.

¹⁰⁶ Bayrakdar, **a.g.e.**, s. 343.

eğitim hayatını bitiren bireyler iş hayatına girmekte zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Gelişmekte olan ve gelişmiş neredeyse bütün ülkelerin ortak sorunu olan bu durum gençler arasındaki işsizliği de arttırmaktadır. Bu doğrultuda AB üyesi ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede gençlerin donanım, beceri ve mesleki eğitim gibi niteliklerini arttırıcı politikalarla beraber danışmanlık, yönlendirme ve kariyer planlaması gibi ileriye dönük programlarda bu kapsamda uygulanmaktadır. Genç işsizleri işe alan işverenlere verilen ücret ve istihdam sübvansiyonları da gençlere yönelik uygulamalar kapsamında değerlendirilebilmektedir.

Gençlere yönelik yapılacak eğitim programlarıyla gençlerin işgücü piyasasına yönelik ve kaliteli eğitimler alması sağlanarak istihdam edilebilirlikleri sağlanmaktadır. Gençler mesleki becerilerini iş başındaki eğitimlerle geliştirme fırsatı bularak becerilerini keşfetme ve gösterme fırsatları yakalayabilmektedir. Verilen bu eğitimlerle birlikte ülkelerin istihdam yapısını tasarlama ve gelecekte ihtiyaç olarak işgücünü hazırlama imkânı doğmaktadır. Bu sebepten ötürü ülkeler kendi ekonomik ve sosyal şartlarına bağlı olarak farklı alanları ön plana çıkararak gençlere yönelik aktif politikaları uygulamaktadırlar.

2.2. Türkiye-Almanya İşgücü ve İstihdam Göstergeleri

Birinci ve ikinci bölümlerde işgücü ve istihdam ile ilgili kavramsal tanımlar detaylıca verilmiştir. Ülkelerin işgücü piyasasına ait veriler bu kavram ve tanımlara göre toplanır. Veriler toplam işsizlik ve toplam istihdam şeklinde toplanabileceği gibi daha spesifik politikalar üretebilmek için yaşa, cinsiyete ve eğitim durumuna göre de derlenebilir. Bu verilere bakılarak hem o ülkenin işgücü ve istihdamıyla ilgili analizler ve tahminler yapılır hem de ülkeler arası karşılaştırmalar yapılabilir. Tezin bu bölümünde işgücüne ait temel göstergeler olan işsizlik ve istihdam verileri Türkiye ve Almanya için karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Grafiklerde aynı zamanda OECD ortalaması da verilerek daha anlamlı karşılaştırmalar yapılması sağlanacaktır. Karşılaştırmalar işgücü ve istihdam başlıklarında yapılacaktır.

2.2.1. İşgücü Göstergeleri

Bir ekonomideki emek arzını kişi sayısı olarak ifade eden kavram olan işgücünü “Çalışma çağında ve isteğinde olup cari ücret düzeyinde çalışan veya

çalışmak isteyen kişiler”¹⁰⁷ olarak tanımlamak mümkündür. Yani aşağıda grafiği çizilen tüm veriler 15-64 yaş arasında ve çalışmak niyetinde olan kişileri temsil etmektedir. İşgücüne ait yaş, eğitim durumu, cinsiyet vb. gibi veriler hem ülke ekonomisi hakkında sosyo-ekonomik durumu anlamamızı sağlar hem de ekonomik olarak daha etkin politika üretilmesine yardımcı olur.

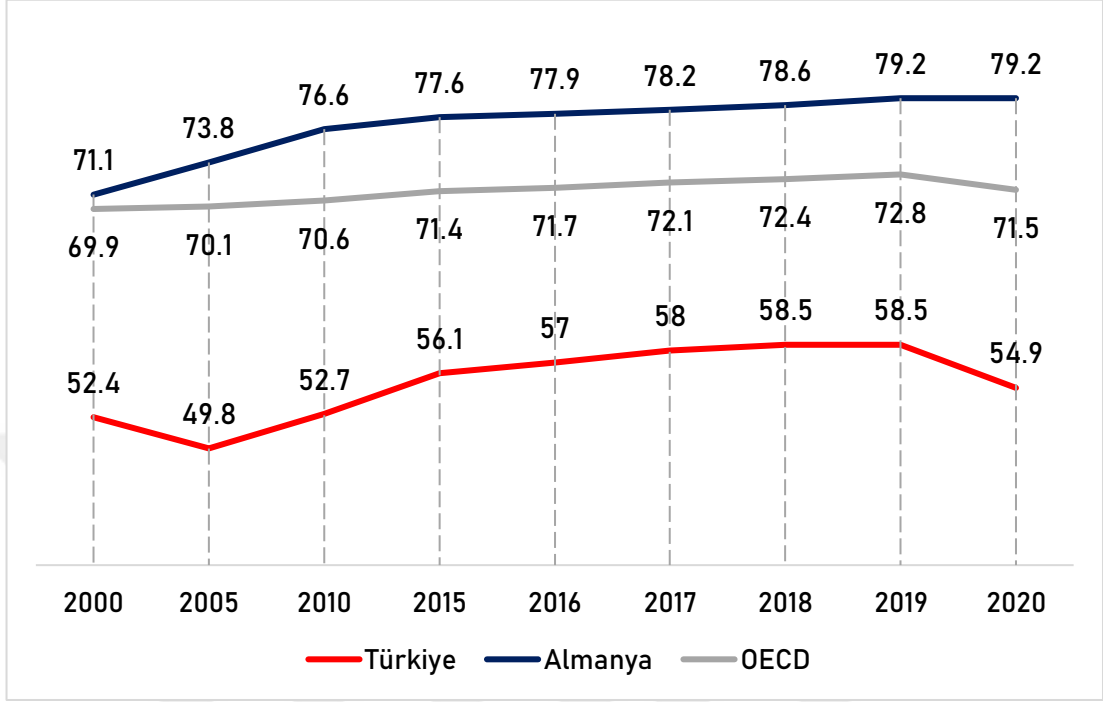
İşgücü Göstergeleri başlığında 5 göstergeye ait veriler analiz edilecek ve karşılaştırmalar yapılacaktır. Bu göstergeler; işgücüne katılım ve işsizlik oranı, işsizliğin sektörel dağılımı, yaşa – cinsiyete göre işsizliğin dağılımı ve eğitim durumuna göre işsizliktir.

2.2.1.1. İşgücü ve İşgücüne Katılım Oranları

Birinci bölümde tanımlandığı gibi işgücüne katılım oranı, istihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu nüfus toplamının aktif nüfus miktarına oranı olarak ifade edilebilir. Bir ülkede 15-64 yaş arasındaki herkes işgücüne dahil olamaz. Öğrenciler, çalışmak istemeyenler, engel sahibi olanlar vb gibi durumlardan dolayı aktif nüfusun belirli bir kısmı işgücüne katılım sağlayabilir. Ülkelerin emek piyasasına yönelik ekonomi politikalarını belirleme sürecinde gösterge olarak kullandıkları değişkenlerin başında “İş Gücüne Katılım Oranı” gelmektedir. Örneğin tam istihdama yönelik bir politika uygulanacaksa kaç kişinin çalışmak istediği (emek arzı) sorusunun cevabı verilmeli dolayısıyla işgücüne katılım oranı bilinmelidir. Aşağıdaki grafikte 2000 – 2020 yılları için Almanya, Türkiye ve OECD ülkelerinin ortalama işgücüne katılım verilerini gösteren grafik verilmiştir.

¹⁰⁷ Şahin, Levent. *Çalışma Ekonomisi*, AUZEF

Grafik 2.1: İş Gücüne Katılım Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

OECD verilerinden 2000-2020 yılları için oluşturulan grafiğe bakıldığında Almanya OECD ortalamasının üstünde bir işgücüne katılım oranına sahiptir. 2000 yılında %71,1 olan işgücüne katılım yıllar içerisinde artarak %79,2'ye ulaşmıştır. OECD ortalaması ise 20 yıllık süre içerisinde %69,9'dan %71,5'e yükselmiştir. Türkiye ise OECD ortalamasının çok altında bir ortalama işgücüne katılım oranına sahiptir. Türkiye'nin OECD ortalamasına görece yaklaştığı yıllar 2010 ile 2019 yılları olduğu görülmektedir.

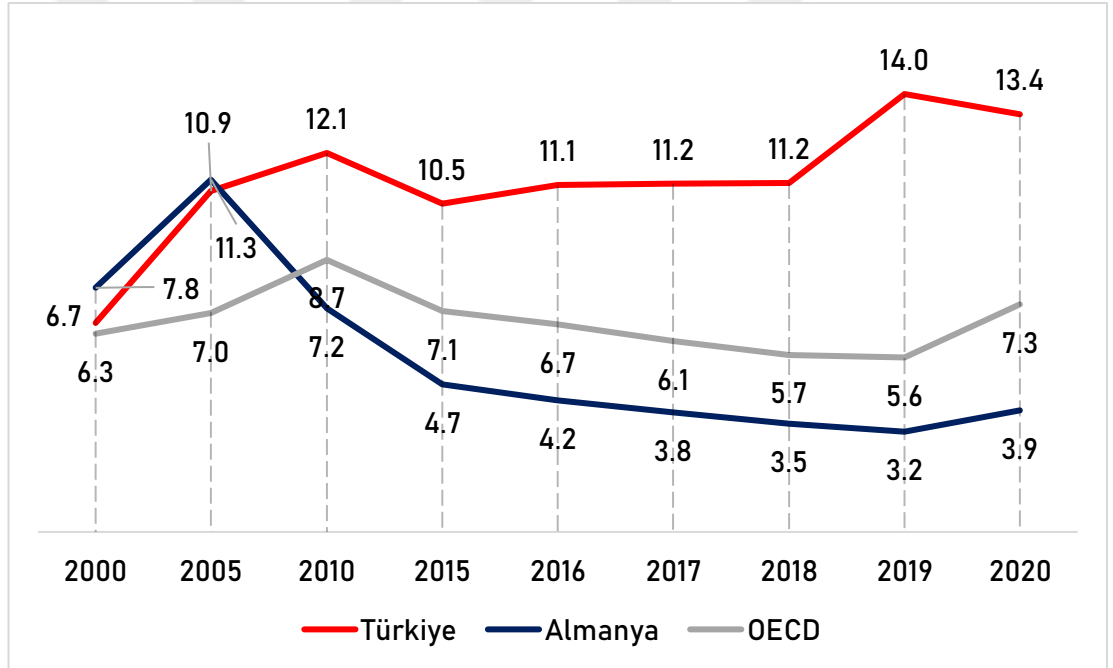
Türkiye'nin tarihsel seyrine daha yakından bakacak olursak; 2001 krizini yaşamış olan ülkemizin 2000 – 2005 yılları arasında iş gücüne katılım oransal olarak %52,4'ten %49,8'e düşmüştür. 2005 ile 2009 arasında artarak %58,5'e ulaşmış ve 2020'de önemli bir düşüş yaşayarak %54,9'a gerilemiştir.

2.2.1.2. İşsizlik ve İşsizlik Oranları

İşsizlik oranları politika yapıcıların en çok önemsendiği iş gücü istatistiklerinden biridir. Çalışma çağına olup çalışmaya istekli olmasına rağmen iş bulamama olarak

tanımlanmıştır. İşsizlik oranları ekonomide en önemli göstergelerden biridir. İşsizlik oranları ekonominin dışında sosyoloji, psikoloji ve siyaset biliminde de önemli bir göstergedir. Örneğin ekonomik büyüme ve işsizlik, partilerin oy oranları ile işsizlik, intiharlar ve işsizlik, suç oranları ve işsizlik gibi birçok disiplinde de araştırma konusu olmuştur. İşsizlik oranlarının ülkelerin ekonomik büyüme oranlarıyla kısa-uzun vadede negatif yönlü ilişkisi olduğuna dair birçok ampirik çalışma mevcuttur.¹⁰⁸ Aşağıdaki grafik 2000 – 2020 yılları arasında Almanya, Türkiye işsizlik oranlarının seyrini ve aynı dönemde OECD ülkelerinin ortalama işsizlik oranlarını göstermektedir.

Grafik 2.2: İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

OECD verilerinden 2000-2020 yılları için oluşturulan grafiğe bakıldığında 2000’li yıllarda işsizlik oranları Almanya, Türkiye ve OECD ortalaması için %7 dolaylarında iken 2020’ye gelindiğinde Türkiye’de işsizlik OECD ortalamasının

¹⁰⁸ Mehmet Mucuk, Ayşen Edirneligil, Mustafa Gerçekler, “The Relationship Between Unemployment Rate and Economic Growth: The Case of Turkey”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 5-1., Ocak, 2017, 1-8.

yaklaşık 2 katına çıkmıştır. Grafik Türkiye için yakından incelendiğinde özellikle 2002 krizi ve 2008 küresel kriz dönemlerinde arttığı görülmektedir.

Almanya’da ise aksine özellikle 2005 sonrasında işsizlik hızlıca düşmüş ve Almanya hem Türkiye’ye göre hem OECD ortalamasına göre pozitif bir şekilde ayrılmıştır. 2020 yılına gelindiğinde Türkiye’de işsizlik %13,4 ve OECD ortalaması %7,3 iken Almanya’da %3,9 olarak gerçekleşmiştir.

2.2.1.3. Yaşa ve Cinsiyete Göre İşsizlik

İşsizlik analizlerinde yaygın olarak kullanılan bir diğer çerçeve de işsizliğin yaşa ve cinsiyete göre incelenmesidir. Yaşa göre işsizlik oranları ülkelerarası karşılaştırılırken özellikle yaş tanımlamaları açısından çeşitli zorluklar yaşanır. EUROSTAT tanımlamalarında 15-24 yaş genç kategorisinde; 25 ve üzeri yaşlar ise yetişkin kategorisinde değerlendirilmektedir. Bir diğer işsizlik analizi çerçevesi ise cinsiyete göre işsizliktir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir husus hem Türkiye’de hem Almanya hem de OECD ortalamasına göre işgücüne katılımı erkek sayısı kadın sayısından fazladır. Aşağıda Almanya, Türkiye ve OECD ortalamasına ait yaşa ve cinsiyete göre işsizlik verilerine ait grafikler verilmiştir.

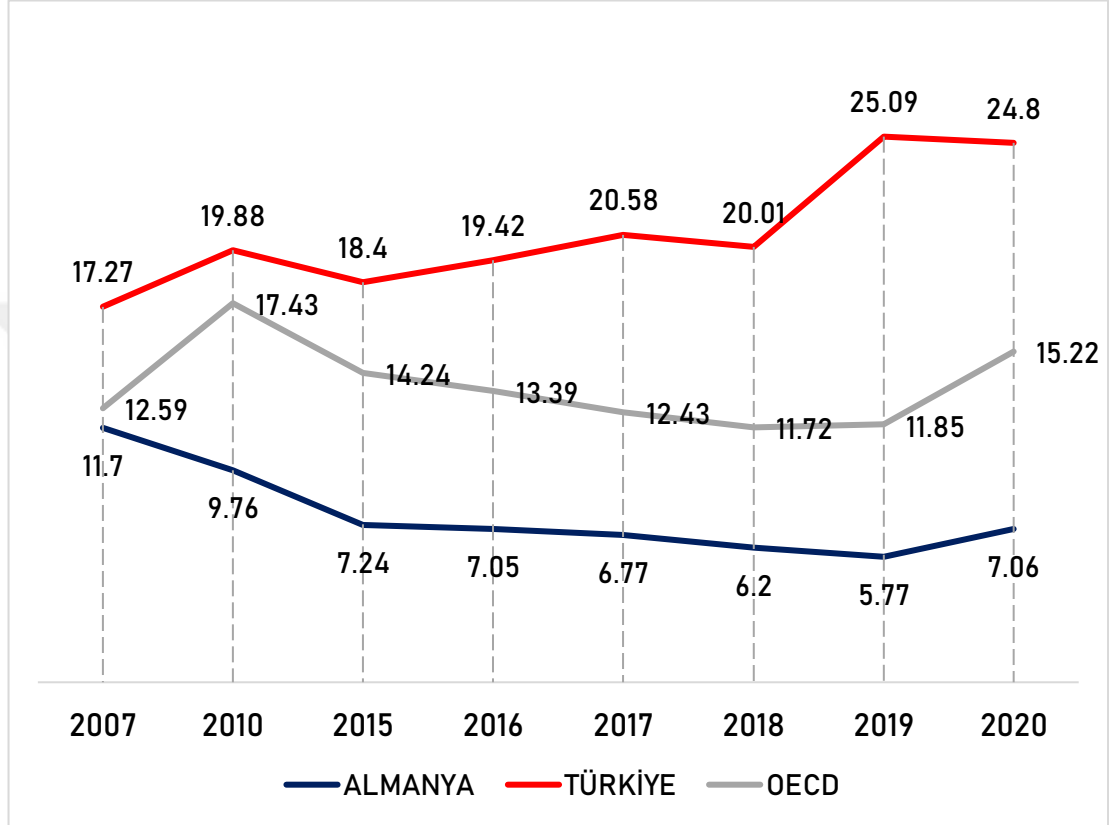
Yaşa göre işsizlik başlığında genç – yetişkin işsizlik grafikleri incelenecektir. Genç işsizliğin birçok sebebi bulunmakla birlikte en önemlisi makroekonomik performanstır. Rodriguez-Palenzuela ve Jimeno 19 OECD ülkesi için 1960-1996 döneminde küresel problemlerin genç çalışanları, yetişkinlere göre daha fazla etkilediğini ve işgücü piyasasına katılımı gençlerin dezavantajlı kaldığını ifade etmişlerdir.¹⁰⁹

Genç işsizlik oranları ekonomik dalgalanma dönemlerinde işsizlik oranlarından daha fazla farklılaşır. Şirketlerin yeni personele daha az yatırım yapması, gençlerin daha düşük iş güvencesine sahip olmaları, gençlerin daha az iş tecrübesine sahip olması, genç bir işçiyi işten çıkarmanın kıdem tazminatı maliyetinin düşük

¹⁰⁹ Dursun Karahan, Uslu Çağlarımak, “Genç İşsizliğin Yetişkin İşsizlik ile Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye için Kalman Filtresi Yöntemi ile Dinamik Bir Uygulama”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2019, s. 27.

olması gibi etkenler görece daha fazla dalgalanmanın sebebi olarak sayılabilir.¹¹⁰ Aşağıdaki grafikler genç ve yetişkin işsizlik grafiklerini göstermektedir.

Grafik 2.3: 15-24 Yaş Arası İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

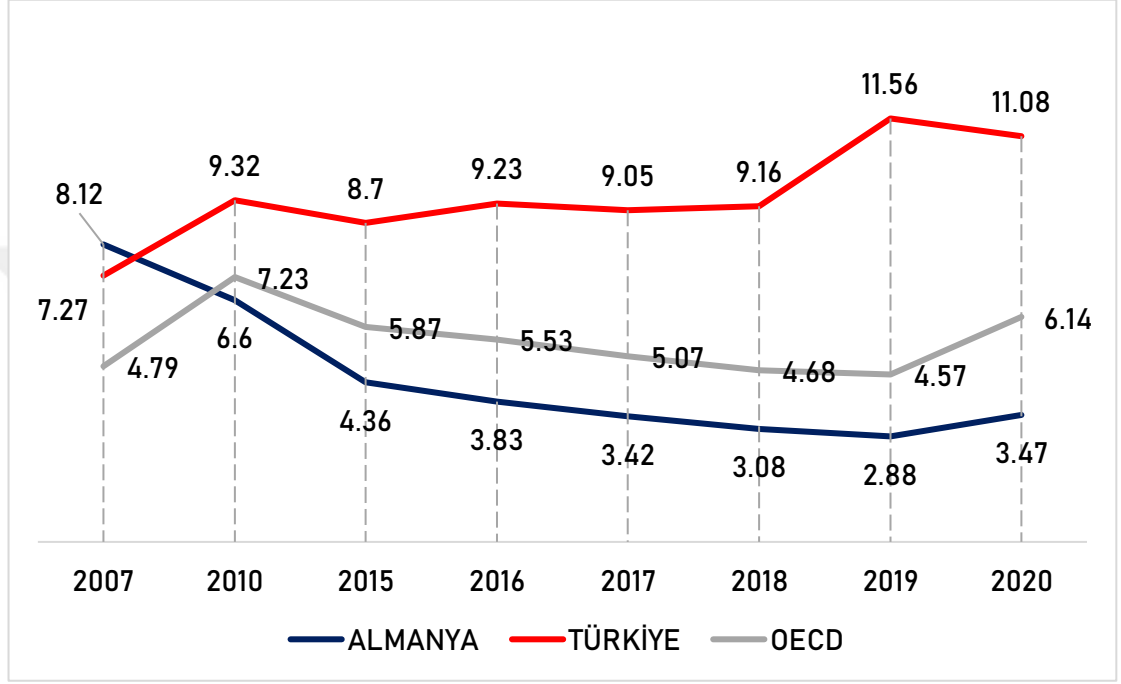
Yukarıdaki grafiğe bakacak olursak Türkiye’de genç işsizlik hem Almanya hem de OECD ortalamalarının üstünde gerçekleşmiştir. 2007 yılında %17,27 iken süreç içerisinde hiç düşmemiş ve 2020 yılına geldiğinde %24,8 olarak gerçekleşmiştir. Almanya’da ise genç işsizlik OECD ortalamasının altındadır ve 2007 yılından itibaren 2019 yılına kadar sürekli olarak azalmış 2020 yılında ise %7,06’ya yükselmiştir.

Grafiğe bakıldığında OECD ülkelerinin ortalaması küresel ekonomik trende bağlı olarak 2008 krizi ve 2020 pandemi etkisi dolayısıyla yukarı yönlü bir kırılma yaşamıştır. 2020 pandemi etkisi Almanya’da da görülmektedir. Türkiye’ye

¹¹⁰ Görlich, Dennis; Stepanok, Ignat; Al-Hussami, Fares, “Youth unemployment in Europe and the world: Causes, consequences and solutions”, **Kiel Institute for the World Economy (IfW) Kiel Policy Brief**, No 59, s. 60.

bakıldığında ise 2008 krizinden OECD ortalamalarındaki artışa nazaran daha az etkilendiği gözükmemekte ve 2020 pandemi etkisine rağmen genç işsizlik bir miktar düşmüştür.

Grafik 2.4: 25-74 Yaş Arası İşsizlik



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

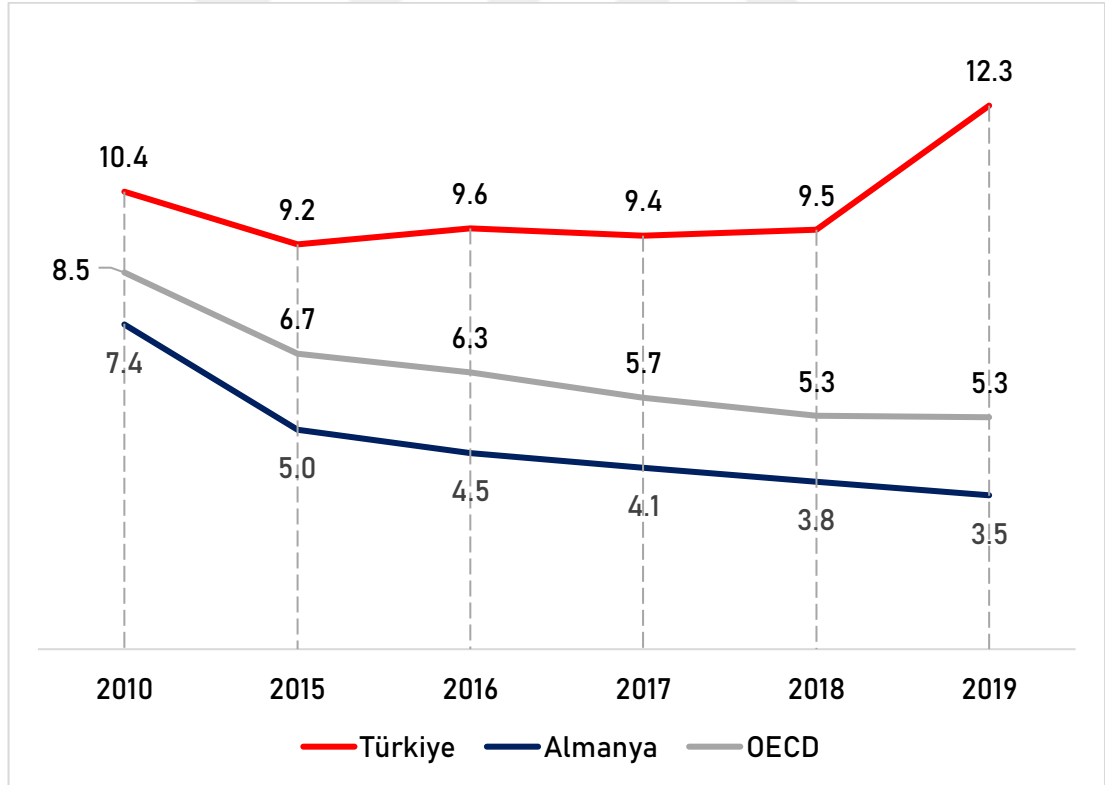
Yukarıdaki grafiğe göre yetişkin işsizlik Türkiye’de 2007 yılında %7,27 iken süreç içerisinde 2020 yılında 11,08’e yükselmiştir. Bir önceki grafikte 2007 – 2020 arasında Türkiye’de gerçekleşen ekonomik büyümenin genç işsizliği düşürmediğini görmüştük. Burada yetişkin işsizliğinin de aynı yıllar içerisinde arttığı görülmektedir. Dolayısıyla 2007 – 2020 arasında gerçekleşen büyümenin işsizliği azaltmadığı / istihdam yaratmadığı farkedilmektedir.

OECD ortalamasına bakıldığında yetişkin işsizlik aynı genç işsizlikte olduğu gibi zaman içerisinde azalmış 2020 yılında ise pandeminin ekonomik etkisinden dolayı 4,57’den 6,14’e yükselmiştir.

Almanya'ya bakıldığında ise 2007 yılında %8,12 olan yetişkin işsizlik yıllar içerisinde sürekli olarak azalarak 2019 yılında 2,88'e kadar düşmüştür. 2020 yılında ise 3,47'e yükselmiştir.

Cinsiyete göre işsizlik oranları incelenirken erkek – kadın işsizlik oranları incelenecektir. İşsizlikte cinsiyet açığı– kadın ve erkek işsizlik oranları arasındaki fark – literatür çalışmalarına göre resesyon dönemleri hariç sürekli olarak pozitif seyretmiştir.¹¹¹ Yani kadınların işsizlik oranı erkeklerin işsizlik oranından daha fazladır. 1948 – 2010 yılları için yapılan çalışmalara¹¹² göre cinsiyet açığı gittikçe daralmıştır. Elbette bunun daha iyi anlaşılabilmesi işgücünün katılım oranının cinsiyete göre değişimi ile analiz edilmesini gerektirmektedir. Aşağıdaki grafikler erkek ve işsizlik grafiklerinin yıllara göre değişimini göstermektedir.

Grafik 2.5: Erkek İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

¹¹¹ Stefania Albanesi, Ayşegül Şahin, “The Gender Unemployment Gap”, *Review of Economic Dynamics*, 2018, Sayı:30, s. 47-67.

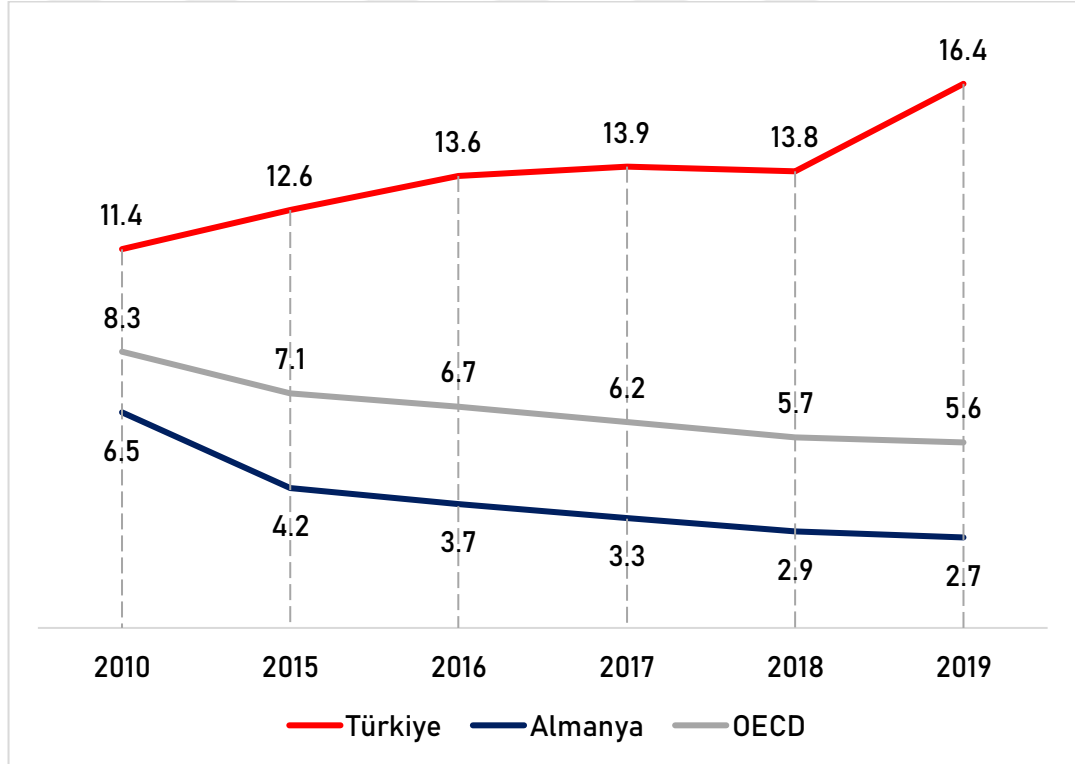
¹¹² A.g.e

OECD verilerinden 2010-2019 yılları için oluşturulan grafiğe bakıldığında en yüksek erkek işsizlik oranı Türkiye'ye aittir. 2010 yılında 10,4 olan erkek işsizlik oranı 2018'e kadar daha düşük seyretse de 2018 yılı sonrasında artarak 12,3'e yükselmiştir.

Almanya'da erkek işsizlik oranı OECD ülkelerindeki ortalama erkek işsizlik oranında düşüktür. 2010 yılında %7,4 olan erkek işsizlik 2019 yılına gelindiğinde %3,5 olarak gerçekleşmiştir.

OECD ülkelerinin ortalama erkek işsizlik oranı ise 2010 yılında görece yüksek olsa da süreç içerisinde azalarak sırasıyla %5,3 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 2.6: Kadın İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

OECD verilerinden 2010-2019 yılları için oluşturulan grafiğe bakıldığında en yüksek kadın işsizlik oranı Türkiye'ye aittir. 2010 yılında 11,4 olan kadın işsizlik oranı 2015 ve sonrasında sürekli artarak 16,4'e yükselmiştir. İşsizlik istatistikleri yalnızca istihdamda olan kişileri yansıttığından kadınlar istihdamda yer aldıkça kadın işsizliği istatistiklere daha gerçekçi şekilde yansımaktadır.

Türkiye’yi Almanya ve OECD ülkelerinin ortalama istatistikleri ile karşılaştıracak olursak kadın işsizlik oranı ise 2010 yıllarında görece yüksek olsa da süreç içerisinde azalarak sırasıyla 2,7 ve 5,6 olarak gerçekleşmiştir.

2.2.1.4. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik

Eğitim seviyesinin yükselmesi bir ekonomi içerisindeki beşerî sermayeyi yükseltir ve dolayısıyla o ülke ekonomisinin büyümesine katkı sağlar. Literatürdeki yüksek öğretime gitme oranı ve ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu ileri süren birçok çalışma mevcuttur.¹¹³ Bunun bir sonucu olarak da daha yüksek eğitim seviyesi emek piyasasında istihdam edilebilirliği artırır.¹¹⁴ Öte yandan üniversite mezunu sayısı arttıkça üniversite mezunu işsizliğinin de beraberinde arttığını gösteren çalışmalar da mevcuttur.¹¹⁵ Tüm bu tartışmalar tez çalışmamızın dışarınsındadır. Aşağıda Türkiye, Almanya ve OECD ülkelerinin işsizlik verilerinin eğitim durumuna göre dağılımı incelenecektir.

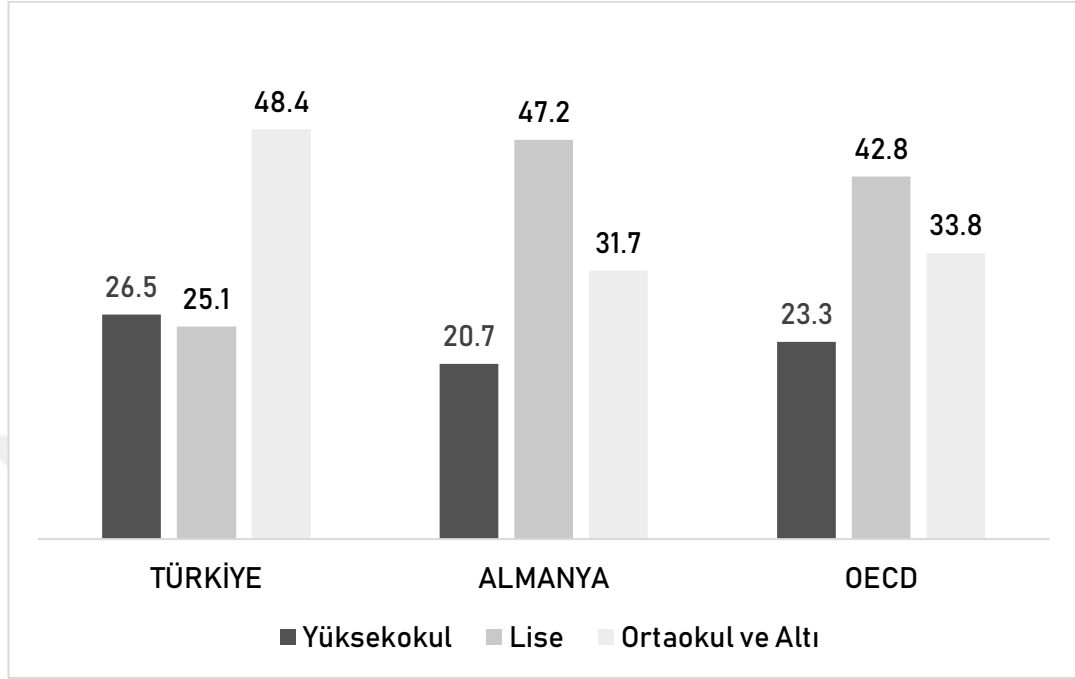
İşsizlik eğitim durumuna göre incelendiğinde toplumun farklı kesimleri için politika üretmek daha kolay olmaktadır. Ancak ülkelerdeki eğitim sisteminin farklı yapıda olması karşılaştırma yapmayı zorlaştırmaktadır. Bu sebepten uluslararası karşılaştırmalarda ortaokul ve altı, lise ve yüksek öğretim dışında kalanlar ve yüksek öğretim olarak 3 kategoriye indirilerek analiz edilmektedir. Eğitim durumuna göre işsizlik incelemesinde üniversiteli işsizlik oranının diğer eğitim durumlarına göre daha az olması beklenen bir kalıptır.

¹¹³ Ekrem Erdem, Can Tugcu, “Higher Education and Unemployment: A Cointegration and Causality Analysis Of The Case Of Turkey” **European Journal of Education**, 2012, Sayı: 47, s. 299-309.

¹¹⁴ Lavrinovich, I., Lavrinenko, O. and Treinovskis, J. T. “Influence Of Education On Unemployment Rate and Incomes Of Residents”, **Procedia- Social and Behavioral Sciences**, 174, 2015, s. 3824-3831.

¹¹⁵ Schomburg H, “Higher Education and Graduate Employment In Germany”, **European Journal of Education**, Sayı: 35-2, 2000, s. 189-200.

Grafik 2.7: 2020 Yılı Eğitim Durumuna Göre İşsizlik (%)



Kaynak: OECDSTATS, OECDSTATS, Educational Attainment and Labour Force Status, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

OECD ülkelerinde ortalama olarak işsizlerin %23,3'ü yükseköğretim mezunu, %42,8'i lise ve %33,8'i ortaokul ve altı mezunudur. Almanya'da işsizlerin %20,7'si yükseköğretim mezunu, %47,2'si lise mezunu ve %31,7'si ortaokul ve altı mezunudur. Türkiye'deki işsizlerin %26,5'i yükseköğretim mezunu, %25,1'i lise mezunu ve %48,4'ü ortaokul ve altı mezunudur.

2020 OECD verilerine bakıldığında eğitim durumuna göre işsizlik OECD ortalaması ve Almanya için benzer eğilim göstermektedir. Her ikisinde de en düşük işsizlik yükseköğretim mezuniyetinde görülmekte en yüksek işsizlik ise lise mezunlarında görülmektedir. Türkiye'de ise en düşük işsizlik benzer şekilde üniversite mezunlarında görülse de en yüksek işsizlik farklı olarak ortaokul ve altı mezunlarında görülmektedir.

İşsizlik içerisinde özellikle yükseköğretim mezunlarının işsizliği politika yapıcılar için özellikle üzerinde durulan bir husustur. Türkiye'de yükseköğretim mezunu işsizlik %26,5 ile OECD ortalamasından 3,2 puan daha fazladır.

2.2.2 İstihdam Göstergeleri

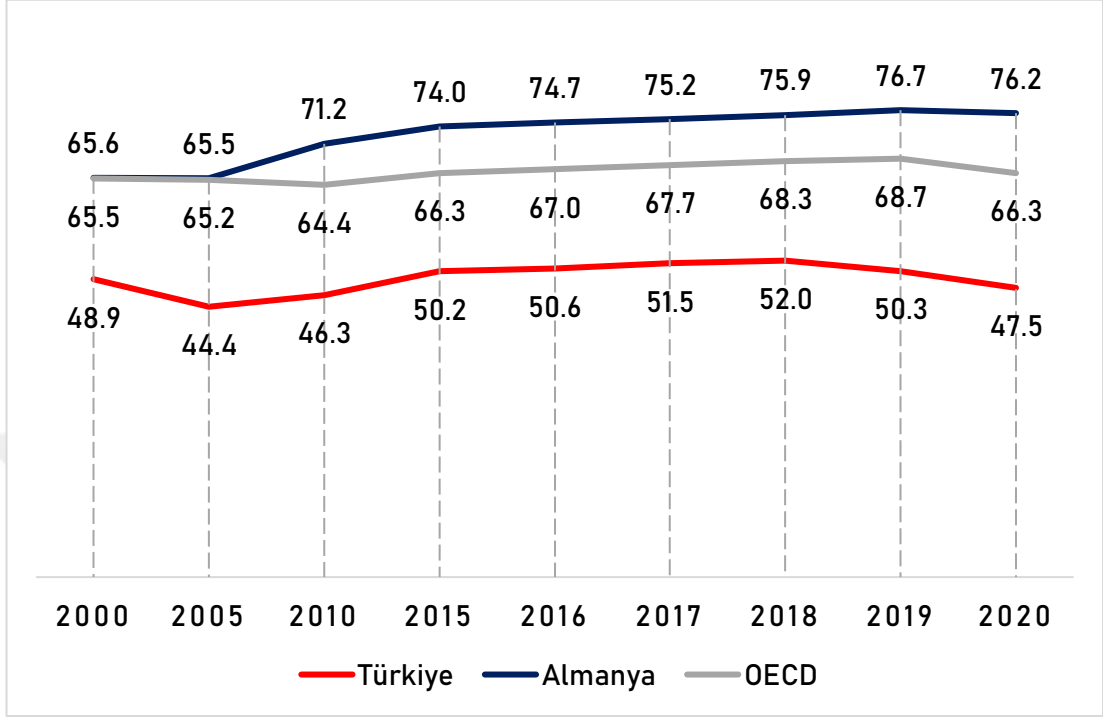
İstihdam göstergeleri başlığında; İstihdam oranları, istihdamın sektörel dağılımı, İstihdamın yaşa ve cinsiyete göre dağılımıyla eğitim durumuna göre istihdam edilebilirlik göstergeleri Almanya ve Türkiye için incelenecek ve bu göstergelere ait veriler analiz edilerek OECD ülkelerinin ortalama verileriyle karşılaştırmalar yapılacaktır.

2.2.2.1. İstihdam ve İstihdam Oranları

Birinci başlıkta belirtildiği üzere ekonomik anlamda istihdamın 2 farklı anlamı vardır. Aşağıda grafiklerle ele alacağımız istihdam genel olarak, ülke ekonomisinde belirli bir dönemde aktif nüfus içinde istihdam edilenlerin göreceli ağırlığını göstermekte ve istihdam edilenlerin aktif nüfusa oranı olarak tanımlanmaktadır. Bu oran bize ilgili ekonominin aktif nüfus için (işgücü piyasasında ve çalışma isteği olan insanlar) iş yaratabilme kapasitesini göstermektedir. Ülkeler daima tam istihdamı hedeflemektedirler. Buna yönelik politikalar uygularken de işgücünün niteliği önem arz etmektedir.

İstihdam oranı ekonominin büyümesi, ekonominin kapasitesi veya gerçekleşen büyümenin arkasında yatan sebeplere dair bilgiler vermektedir. Örneğin bir ekonomi büyürken istihdam oranı artmıyorsa büyüme verimlilik ağırlıklı gerçekleşmiştir. Aşağıdaki grafikte 2000 – 2020 yılları arasında Almanya, Türkiye ve OECD ülkelerinin ortalama istihdam oranları verilmiştir.

Grafik 2.8: İstihdam Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

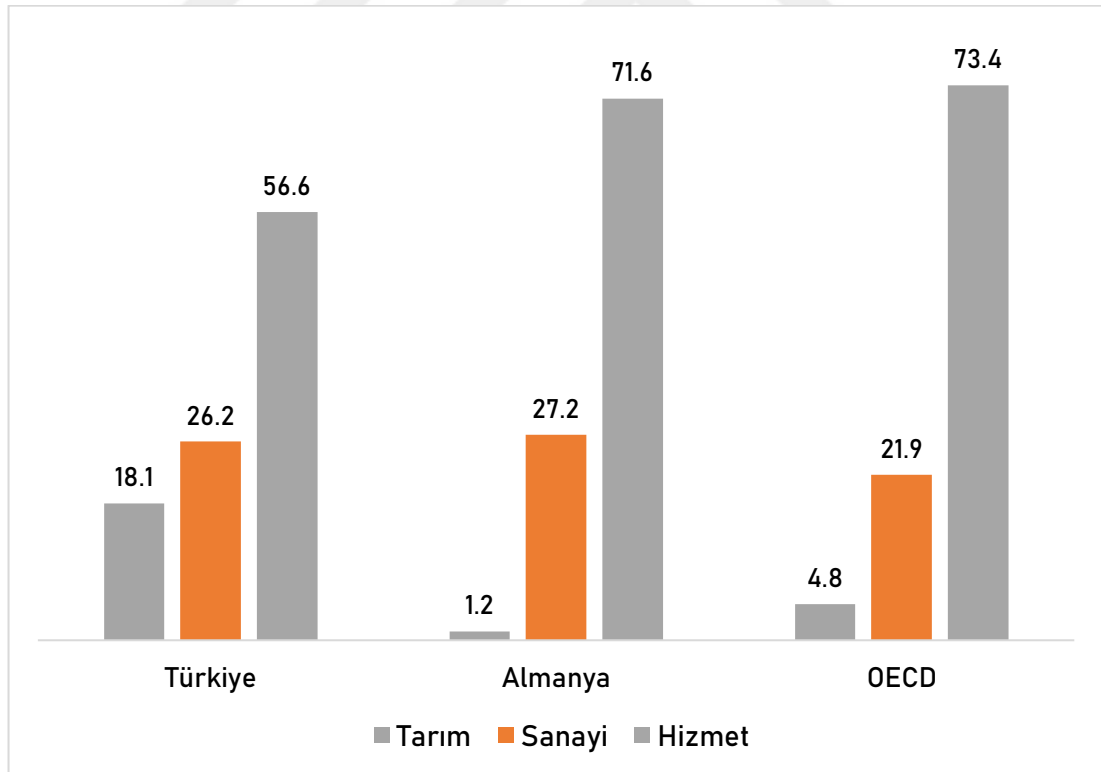
OECD verilerine göre Türkiye’de istihdam oranı hem Almanya hem OECD ortalamasının oldukça altındadır. Türkiye 2000’li yıllarda %48,9 istihdam oranına sahipken özellikle hızlı büyümenin yakalandığı 2010 sonrasında %50’nin üzerine çıkmış ve 2018 yılında %52 oranına gelmiştir. Ancak özellikle 2019 sonrasında istihdam oranı hızla düşerek %47,5’e gerilemiştir. Almanya ve OECD ortalaması 2000’li yıllarda yaklaşık %65 iken Almanya özellikle 2005 sonrasında pozitif şekilde ayrılmış ve istihdam oranını artırarak 2020 yılında %76,2’ye ulaşmıştır.

2.2.2.2. İstihdamın Sektörel Dağılımı

Bir ekonomide istihdam konusu ele alındığında istihdam oranının yanı sıra o ekonomideki istihdamın sektörel dağılımını bilmek de etkin politika üretme sürecinin bir parçasıdır. Tarım en eski istihdam alanı; sanayi ve istihdam ise görece daha sonraki istihdam alanlarıdır. Tarım alanı emek yoğun, sanayi ve hizmetler sektörleri ise sermaye yoğun sektörlerdir. Tarım alanındaki istihdam kendini istihdam etme biçimindeyken sanayi ve hizmetler sektöründe ücret temelli istihdam geçerlidir.

İstihdamın sektörel dağılımı ülkelerin gelişme sürecinde değişim göstermektedir. Bu değişim gelişmekte olan ülkelere benzer kalıplarda seyretmektedir. Örneğin gelişmemiş ülkelere istihdam daha çok tarım alanında iken; gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelere sanayi ve hizmet sektörlerinin istihdamdaki payları tarıma göre daha yüksektir. Gelişmiş ekonomilerde ise tarım ve sanayinin toplam istihdam içerisindeki payı düşükken hizmetler sektörünün payı daha fazladır. Dünya ekonomilerini gelişmemiş-gelişmekte olan-gelişmiş şeklinde sınıflandırdığımızda yukarıda anlatılan istihdam durumu hemen hemen tüm ekonomilerde (*Asya, Afrika, Latin Amerika*) benzer şekilde gözlemlenmektedir.¹¹⁶ Aşağıdaki grafikte Türkiye ve Almanya'nın istihdam oranlarının sektörel dağılımı yüzdelik oran şeklinde verilmiştir. Karşılaştırmanın daha etkin yapılabilmesi için OECD ülkelerinin ortalaması da eklenmiştir.

Grafik 2.9: İstihdamın Sektörel Dağılımı (%)



Kaynak: OECDSTATS, Employment by Activities and Status, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

¹¹⁶ Nomaan Majid, "On The Evolution of Employment Structure In Developing Countries", Geneva: International Labour Organization. 2005, s. 15.

Tarım sektörü Türkiye’de toplam istihdamın %18,1’ini, Almanya’da ise %1,2’sini oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde ise toplam istihdamın %4,8’i tarım sektöründedir.

Sanayi sektörü Türkiye’de toplam istihdamın %26,2’ini, Almanya’da ise %27,2’sini oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde ise toplam istihdamın %21,9’u sanayi sektöründedir. Türkiye ve Almanya OECD ortalamasından yüksek sanayi istihdamına sahiptir.

Hizmet sektörü Türkiye’de toplam istihdamın %56,6’sını, Almanya’da ise %71,6’sini oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde ise toplam istihdamın %73,4’ü hizmetler sektöründedir.

2.2.2.3. İstihdamın Yaşa ve Cinsiyete Göre Dağılımı

İstihdam verileri bir ekonominin mevcut durumunu görmek ve geleceğe yönelik politikalar üretebilmek için önem arz etmektedir. İstihdam verileri analiz edilirken yaygın olarak kullanılan bir diğer gösterge de ekonomideki istihdamın yaşa ve cinsiyete göre incelenmesidir.

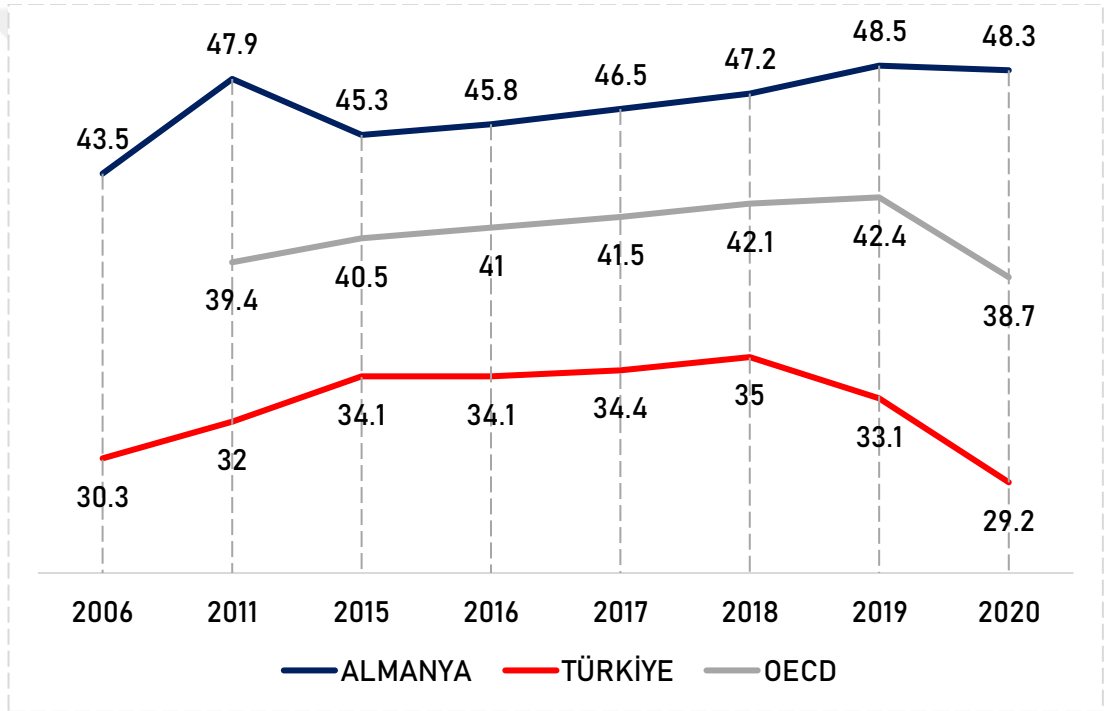
İstihdam yaşa göre incelenirken 15-24 yaş genç istihdam kategorisinde; 25 ve + yaş ise yetişkin kategorisinde değerlendirilmektedir. Bu veriler belirli yaş aralıklarında istihdamda olan kişilerin sayısının, iş gücünde aynı yaş grubundaki kişilerin toplam oranına bölünerek elde edilir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir husus genç istihdam oranı yetişkin istihdam oranına göre daha düşük seyreder. Çünkü gençler eğitim süreçlerine dahil oldukları için istihdam hayatına geç atılmaktadır.

Cinsiyete göre istihdam ise ekonomide toplam istihdam içerisindeki erkek ve bayan oranlarını vermektedir. Bu veri ekonomide var olan fırsat eşitliğine dair bilgi vermektedir. Gelişmiş ülkelerde kadın ve erkek istihdamı görece yakın iken gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerde kadın erkek istihdamı arasında büyük farklar olmaktadır. Buradaki önemli bir husus hem Türkiye’de hem Almanya hem de OECD ortalamasına göre işgücüne katılımda erkek sayısı kadın sayısından daima daha fazladır. Bunun arkasında ekonomide cinsiyet açısından fırsat eşitliğinin sağlanamamış olmasının yanında kadınların çocuk sahibi olduktan sonra çalışmamayı tercih etmeleri ve geleneksel aile kalıbı da bir gerekçe olarak bulunmaktadır.

ILO raporuna göre¹¹⁷ 1999 – 2019 yılları arasında küresel ölçekte 15-24 yaş arası genç nüfusun iş gücüne katılımı azalan bir trende sahiptir. Bunda okullaşma oranlarının artması ve özellikle yeni bir sosyal sorun olarak tanımlanan NEET (Ne İstihdamda Ne Eğitimde Olmayan Genç Nüfus) oranı etkin olmuştur. Yetişkin istihdamda ise küresel trend daha stabildir.

Aşağıda Almanya, Türkiye ve OECD ortalamasına ait yaşa göre istihdam verilerine ait grafikler verilmiştir.

Grafik 2.10: 15 – 24 Yaş Arası İstihdam Oranı



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

Yukarıdaki grafiğe göre genç istihdam oranı Almanya’da hem Türkiye’den hem OECD ortalamasından oldukça yüksektir. 2006 yılında %43,5 olan genç istihdam oranı süreç içerisinde artarak 2020 yılında %48,3 olarak gerçekleşmiştir.

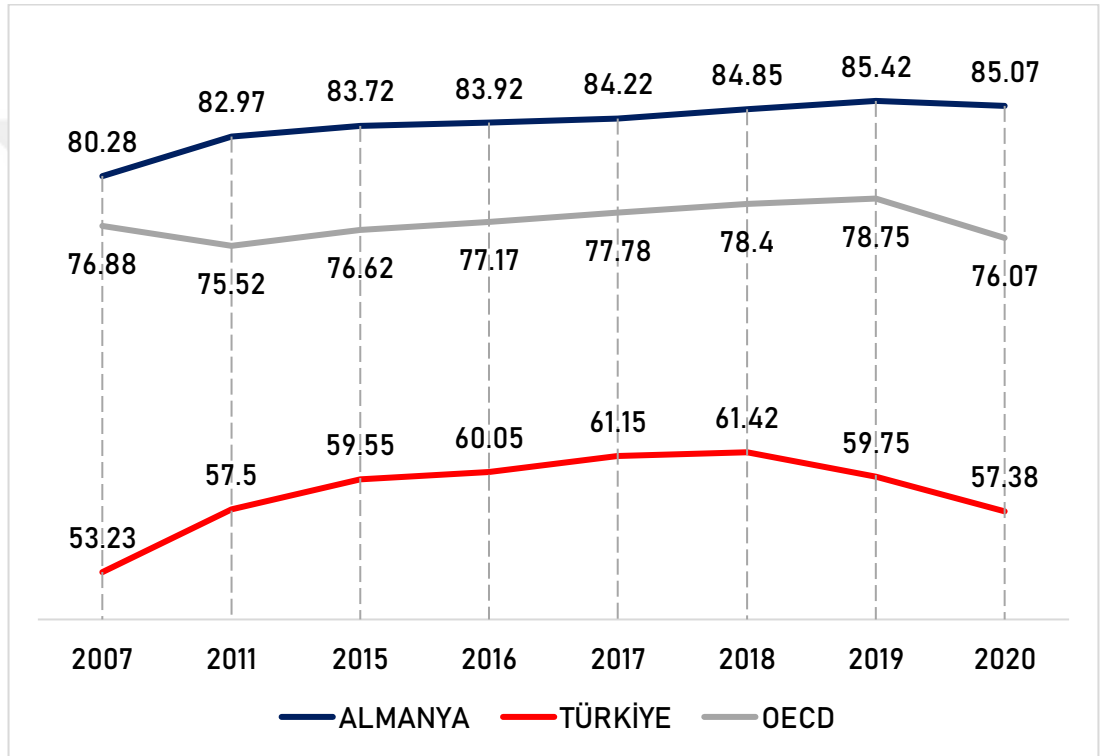
Türkiye’de ise genç istihdam oranı OECD ortalamasından daima daha düşük seyretmiştir. 2006 yılında genç istihdam oranı %30,3 iken süreç içerisinde 2018

¹¹⁷ International Labour Office, “Global Employment Trends for Youth 2020: Technology And The Future Of Jobs”, **International Labour Office**, s. 70.

yılında en yüksek %35'e ulaşmış ve sonrasında düşerek 2020 yılında %29,2 olarak gerçekleşmiştir.

OECD ortalaması ise 2011 yılından sonra sürekli artmış ve 2020 yılında kırılma yaşayarak %38,7'ye düşmüştür. Her üç veri seti için de 2020 yılı trendde kırılma yılı olmuştur.

Grafik 2.11: 25 – 54 Yaş Arası Yetişkin İstihdam Oranı



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

Yukarıdaki grafiğe göre 25 – 54 yaş yetişkin istihdam oranı Almanya’da hem Türkiye’den hem OECD ortalamasından oldukça yüksektir. 2007 yılında %80,28 olan yetişkin istihdam oranı süreç içerisinde artarak 2020 yılında %85,07 olarak gerçekleşmiştir.

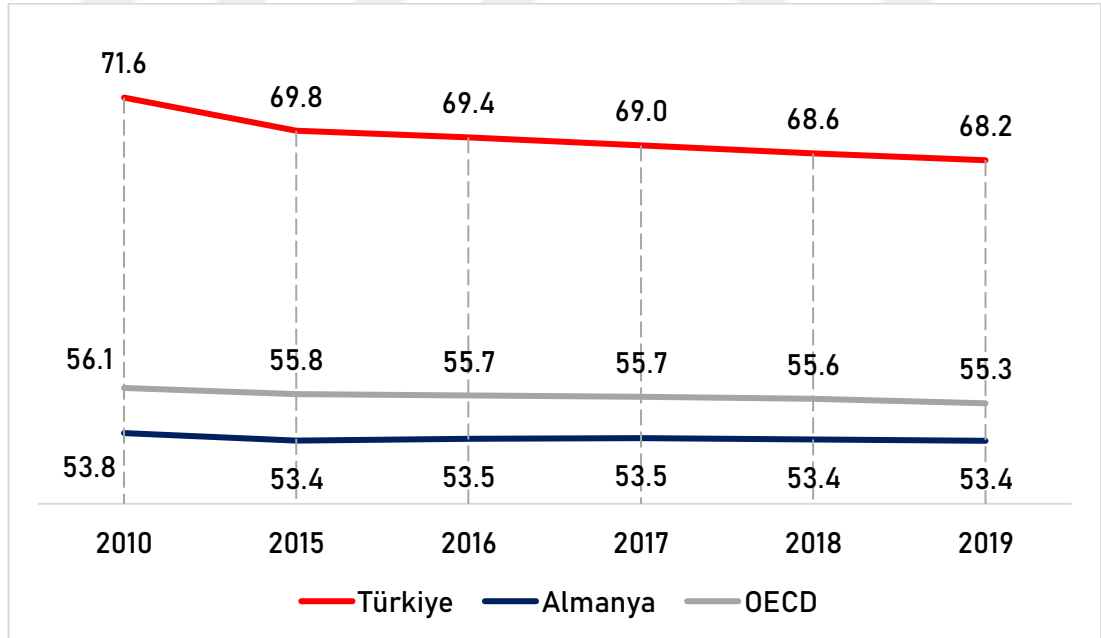
Türkiye’de ise yetişkin istihdam oranı hem Almanya hem OECD ortalamasından daima daha düşük seyretmiştir. 2007 yılında yetişkin istihdam oranı %53,23 iken süreç içerisinde 2018 yılında en yüksek olarak %61,42’ye ulaşmış ve sonrasında düşerek 2020 yılında %57,38 olarak gerçekleşmiştir.

OECD ortalaması ise 2011 yılından sonra sürekli artmış ve 2020 yılında kırılma yaşayarak %76,07'ye düşmüştür. OECD ve Türkiye'de yetişkin istihdamı veri seti için 2020 yılı trendde kırılma yılı olmuştur.

Kadınların istihdam oranı ile erkeklerin istihdam oranları arasındaki farka cinsiyet farkı -gender gap- denmektedir. Küresel işgücü rakamlarına göre kadınların istihdam oranı %49 dolaylarında iken erkeklerde bu oran %75 olarak belirtilmektedir.¹¹⁸ Cinsiyet farkı hemen hemen tüm dünya ülkelerinde pozitiftir. Ancak gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde bu farkın azaltılmasına yönelik çeşitli politikalar üretilmektedir. Örneğin kadın girişimcilere kredi/hibe sağlanması, Kadınların beceri ve istihdam fırsatlarına erişiminin artırılması, kolaylaştırıcı hizmetlere erişimin artırılması gibi stratejiler geliştirilmiştir.¹¹⁹

Aşağıda Türkiye, Almanya ve OECD ülkelerinin ortalamasını içeren erkek ve kadın istihdam oranlarını gösteren grafikler verilmiştir.

Grafik 2.12: Erkek İstihdam Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

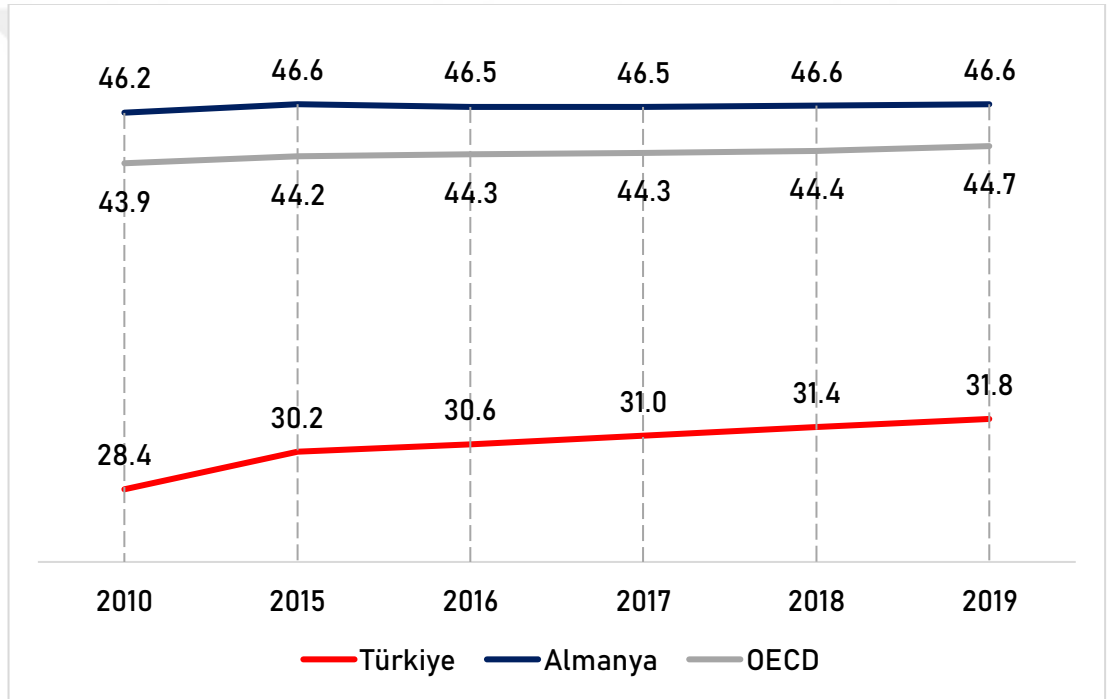
¹¹⁸ <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/barriers-women#global-gap> Erişim Tarihi:9.11.2021

¹¹⁹ Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, "Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Geliştirilmesi Stratejisi 2016-2020", s. 6.

Grafiğe göre erkeklerin toplam istihdam içerisindeki payı Türkiye’de hem Almanya’dan hem OECD ülkelerinin ortalamasından yüksektir. Erkek istihdam oranı Türkiye’de 2010 yılında %71,6 iken; 2019 yılında %68,2’ye düşmüştür.

Diğer ülkelere bakıldığında ise yıllar içerisinde istihdam cinsiyete göre büyük değişkenlik göstermemiştir. 2010 yılında OECD ortalaması %56,1 iken 2019 yılında %55,3 olarak gerçekleşmiş; Almanya’da ise %53,8’den aynı yıllar içerisinde %53,4’e düşmüştür.

Grafik 2.13: Kadın İstihdam Oranı (%)



Kaynak: OECDSTATS, Labour Force Statistic by Sex and Age, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

OECD verilerine göre Almanya’da kadınların toplam istihdam içerisindeki payı hem OECD ortalaması hem de Türkiye’den yüksektir. Kadın istihdam oranı 2010 yılında %46,2’den 2019 yılında %46,6’ya çıkmıştır. OECD ortalaması ise 2010 yılında %43,9’dan 2019 yılında %44,7 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de ise kadın istihdam oranı OECD ortalamasına kıyasla çok düşük olmasına rağmen; yıllar içerisinde sürekli olarak kadın istihdam oranı artmıştır. 2010 yılında %28,4 olan kadın istihdamı oranı 2019 yılına gelindiğinde %31,8 olarak gerçekleşmiştir.

Grafiğimiz, bir önceki grafikteki bilgilerle beraber okunduğunda hem OECD ülkelerinde hem Almanya’da hem de Türkiye’de kadın istihdamının artırılmasına yönelik politikaların görece farklılaşsa da olumlu sonuçlar doğurduğu anlaşılmaktadır. Süreç içerisinde en etkin artış Türkiye’de gerçekleşmiş ve istihdam içerisinde erkeklerin payı 3,4 azalırken kadınların payı 3,4 puan yükselmiştir.

İki grafik beraber incelendiğinde kadın ve erkek istihdam oranlarına bakarak istihdamda cinsiyet farkı gözlemlenebilmektedir.

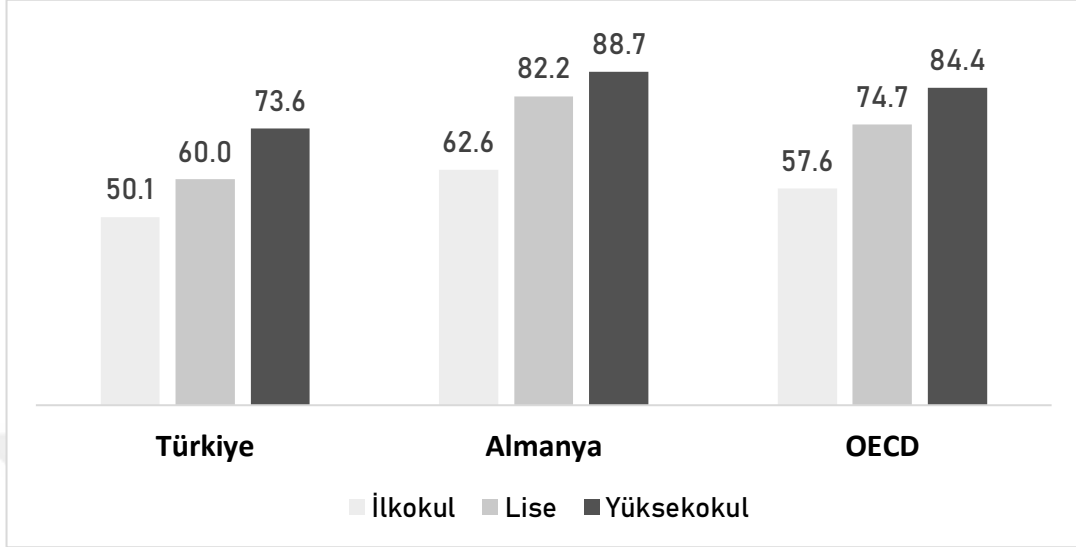
2.2.2.4. Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilebilirlik

İstihdam alanında politika yapım sürecinde bir diğer önemli bilgi ise o ülkede istihdamın eğitim durumuna göre ne durumda olduğunun bilinmesidir. Eğitim durumunun yükseldikçe istihdam edilebilirliğin arttığı bilinen bir durumdur.¹²⁰ Bu alanda birçok ampirik çalışma da yapılmıştır. ¹²¹ Aşağıdaki grafikte eğitim durumuna göre Türkiye ve Almanya’da istihdam edilebilirlik oranları verilmiş ve karşılaştırma yapabilmek için OECD ortalamaları da gösterilmiştir.

¹²⁰ OECD, “How Does Education Affect Employment Rates?”, **Education at a Glance 2012: Highlights, OECD Publishing**, Paris, 2012, s. 38.

¹²¹ Wim Groot, Henriette Maassen Vann De Brink “Education, Training And Employability”, **Applied Economics**, 32:5, 2000, s. 573-581,

Grafik 2.14: Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilebilirlik (%)



Kaynak: OECDSTATS, Educational Attainment and Labour Force Status, <https://stats.oecd.org/> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.01.2022

Grafik bize hem ülkeler hem OECD ortalaması için eğitim durumunun yükselmesiyle istihdam edilebilirliğin arttığını göstermektedir. Türkiye’de her 100 yüksek öğretim mezunundan yaklaşık 74 tanesi istihdam edilebilirken, Almanya’da bu oran yaklaşık 89’dur. OECD ortalamasına göre ise yaklaşık 85’tir. Her eğitim kademesinde Türkiye’de istihdam edilebilirlik OECD ortalamasından düşüktür. Almanya ise her eğitim kademesinde OECD ortalamasından daha yüksek istihdam edilebilirliğe sahiptir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ALMANYA'DA UYGULANAN GENÇLERE YÖNELİK AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

3.1. Genç İşsizliğine Genel Bir Bakış

Ekonomik aktiviteler içerisindeki en önemli faktör olan emek faktörü çeşitli sebeplerden ötürü her zaman verimli şekilde kullanılamamakta ve bu durumun meydana getirdiği koşullarda bireyler işsiz kalmaktadırlar. İşsizlik her ülke için çözüm bulunması gereken bir sorun olarak karşımızda dururken genç bireylerin işsizliği ise bir diğer ana sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. 15-24 yaş arasındaki bireylerin genç olarak tanımlandığını kabul edersek bununla beraber büyük bir kitlenin işsizlik ile karşı karşıya kalabileceğini ve bazı gençlerin işsizlik ile mücadele ettiğini ifade edebiliriz.

Dünya'da 2005 yılında %22,8 olan hem eğitim ve hem de istihdamın dışında yer alan gençlerin oranı 2018 yılına gelindiğinde %22,1 ile neredeyse hiç değişmeden kaldığı görülmektedir.¹²² Dünya nüfusu ve dolayısıyla gençlerin nüfusu artmış ancak ekonomik sorunlardan dolayı iş hayatına girmekte birtakım zorluklar yaşanmıştır. ILO'nun Genç İstihdamında Küresel Trendler raporu dikkate alındığında 1999-2019 yıllarında 1 milyardan 1,3 milyara çıkan genç nüfusun karşısında 15-24 yaş arası gençlerin istihdama katılımlarında düşüş görülmüştür. Dünya genelinde 126 milyon genç görece, 55 milyon genç ise mutlak yoksulluk sınırı ile karşı karşıya kalmaktadır.¹²³ Birçok genç hayatını sürdürebilmek için düşük ücretlerle, uzun çalışma saatlerinde ve kötü koşullarda çalışmak zorunda kalmaktadır. Yine de bir şekilde iş bulabilen gençler bu seferde kayıt dışı istihdam tehlikesiyle karşı karşıya kalarak güvencesiz ortamlarda çalışmak zorunda bırakılmaktadır.

Bu sorunlara ek olarak iş piyasasının beklentilerini karşılayacak şekilde yapılandırılmayan gençlerin nitelikleri okuldan iş hayatına geçişte gençlerin iş bulmalarını zorlaştırarak ne eğitimde ne de istihdamda olmayan gençlerin sayısını

¹²² ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2020, s.3.

¹²³ ILO, *a.g.e.*, s.5.

arttırmaktadır. Gençlerin toplumdan uzaklaşmasına yol açan bu durum gençlerin suç işlemelerine ve atipik işlerde çalışmalarına sebebiyet verebilmektedir. Dünyanın birçok yerinde ve ekonomik sıkıntılarla boğuşan ülkelerde genç işsizlik oranlarının yüksek olması yer altı ekonomisi olarak adlandırılan para kazanma faaliyetlerinin artmasına sebep olmaktadır. Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkeler arasında sayabileceğimiz İtalya yer altı ekonomisi için örnek olarak gösterilebilir.¹²⁴ Geleceğini güvence altında hissedemeyen gençler bu tür yollara başvurmayı tercih edebilmektedir.

Genç işsizliğinin nedenlerini genel olarak ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin istenen seviyede olmaması, konjonktürel durumlardan dolayı iş gücü piyasasında belirsizliklerin oluşmasıyla genç iş gücüne olan talebin yeterli seviyede olmaması ve iş gücü piyasalarının talepleriyle gençlerin niteliklerinin uyuşmaması olarak söyleyebiliriz.¹²⁵

¹²⁴ Naci Gündoğan, “Genç İşsizliği ve Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Uygulanan Genç İstihdam Politikaları”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 54-1, 1999, s. 71.

¹²⁵ **A.e.**, s. 68.

Tablo 3.1: Genç İşsizliğinin Nedenleri

Genç İşsizliğinin Yüksek Olması	Talep Yönlü	Arz Yönlü
Mevcut İşler	Mevcut ekonomik şartlar nedeniyle gençler için yeterli iş imkânı yoktur.	Ücret düzeyi düşük bir çok iş vardır.
Ücretler	Asgari ücret ve diğer yasal düzenlemeler düşük ücret düzeyindeki işlerin sayısını azaltır.	Gençlerin piyasa ile uyumlu olmayan ücret talepleri vardır.
Mobilité	Kısa süreli geçici işler yüksek işsizlik oranının asıl sebebidir.	Genç işçilerin mobilité oranı çok yüksektir.
Tavırlar	Gençler gelecekte de yapabilecekleri bir iş arzu eder. Ancak işveren tavırları bunu engellemektedir.	Gençler, cari ücret düzeyinde boş zamanı tercih ederler ve işe bağlılıkları daha azdır.
Nitelikler	Çalışma hayatının nitelikleri çalışırken kazanılır.	Gençlerde eğitim ve nitelik eksikliği mevcuttur.
Genç Nüfusunun Hızlı Artışı	İş piyasasında mevsimlikte olsa gençler için her zaman iş vardır.	Genç nüfusun hızlı artması genç işsizliğine yol açmaktadır.

Kaynak: Richard Freeman and David Wise, ‘The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequence’ adlı makaleden yola çıkılarak hazırlanmıştır.

Gençler doğal yapıları itibariyle yeniliklere ve değişikliklere kolay uyum sağlayabilen bir grup olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu grubun eğitim veya istihdam dışında kalması ekonomik faktörlerin ve iş gücünün verimsiz kullanılmasına yol açacağı gibi toplumsal ve sosyolojik problemleri de beraberinde getirecektir. İş hayatına giremeyen bir genç kendisini toplumun bir parçası yapacak unsurların birinden mahrum kalmaktadır. Gençlerin bir yönüyle bu sosyalleşme eylemine katılamaması sadece maddi kazançtan mahrum bırakmamakta aynı zamanda toplumsal ve sosyal yapının da dışında kalmasına yol açmaktadır. Bu da beraberinde psikolojik sorunları getirebilmektedir.

Son yıllarda yapılan araştırmalara göre genç nüfusun kalitesinin ve yetkinliğinin artmasına rağmen özellikle AB ülkelerinde genç işsizliği hala önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. 1997 yılında Lüksemburg’da düzenlenen İstihdam Zirvesi programında AB ülkelerinin 15-24 yaş arası genç işsizlik oranlarını

düşürmeleri ve iş ya da eğitim alanlarından birine yönlendirmeleri kararlaştırılmıştır. İş ve eğitim alanında özellikle Almanya'nın örnek gösterilebilecek bir ikili eğitim sistemi mevcuttur.¹²⁶ Almanya'da yeni işe başlayanlara ve okuldan işe geçiş yapan gençlere verilen teşvikler aktif politikalar arasında geniş yer tutsa da yine de her ülkede olduğu gibi Almanya'nın da genç işsizliği önemli bir sorun olmakta ve okuldan işe geçişte sorunlar yaşanmaktadır.¹²⁷ Türkiye açısından ise son 10 yıla baktığımızda genç nüfusta artışlar meydana gelmiş bununla beraber üniversite mezunu gençlerin sayısı artmış ama buna karşın genç işsizliğinde bir azalma meydana gelmemiş tersine artış yaşanmıştır.¹²⁸

2003 ve 2005 yılları arasında Almanya'da yeni bir iş gücü piyasası politikaları yürürlüğe girmiştir. Hertz reformları denen bu düzenlemelerle iş gücünün yapısının modern istihdam hizmetleri ile güçlendirilmesi kararlaştırılmıştır.¹²⁹ Çeşitli alanlarda iş gücü piyasaları ile ilgili 20 farklı kurum ile yapılan görüşmeler sonucunda alınan kararların büyük çoğunluğu uygulanmış ve eski etkisiz politikalardan vazgeçilmiştir.¹³⁰

Aşağıdaki grafikte Türkiye, Almanya ve AB ülkelerinin NEET (ne istihdamda ne de eğitimde olanlar) grafiği verilmiştir. Grafikten de anlaşılabileceği gibi Almanya'nın bu durumdaki gençlerinin oranı hem Türkiye hem de AB ortalamasından oldukça düşük seviyededir. Genel işsizlik seviyesi bakımından da diğer Türkiye ve AB ortalamasından daha düşük bir oranda olan Almanya bu konuda diğer ülkelerden daha başarılı bir grafik çizmektedir. Geçen 10 yılda Almanya'nın oranında %1'lik AB ortalamasında ise %2' ye yakın bir düşüş görülebilirken Türkiye 2016 yılına kadar %5'lik düşüşünü koruyamamış ve 2020 yılında tekrardan %32,7 gibi yüksek bir NEET oranına çıkmıştır.

¹²⁶ Gündoğan, **a.g.e.**, s. 72.

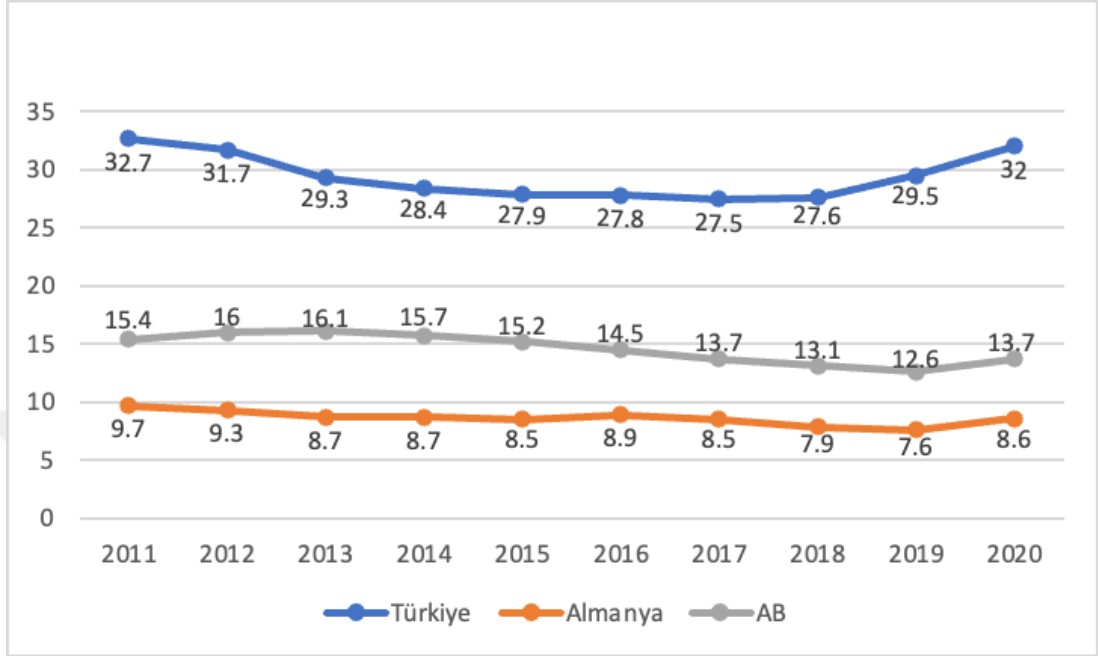
¹²⁷ Banu Metin, "Genç İşsizliği İle Mücadelede Aktifleştirme Stratejileri: İstihdama Geçişte Güçlü Bir Politika Aracı Mı?", **Emek ve Toplum**, Cilt:V, Yıl: 5, Sayı: 11, 2016, s. 98,

¹²⁸ Murat Kubilay, "Türkiye'de Genç İşsizliğine Yönelik Politika Önerileri", **İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Politika Notu**, İstanbul, 2020, s. 4.

¹²⁹ Jochen Kluve, "Active Labour Market Policies With A Focus On Youth", **EFT**, 2014, s. 17.

¹³⁰ Kluve, **a.g.e.**, s.18

Grafik 3.1: Ne Eğitimde Ne İstihdamda Olanlar-NEET (%)



Kaynak: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser> , Erişim tarihi: 25.11.2021

3.2. Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları

Gençlere yönelik aktif istihdam politikalarının amacı çalışma hayatına girmek isteyen gençlerin niteliklerini yükselterek iş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yetkinliklerini elde etmelerine katkı sağlamaktır.

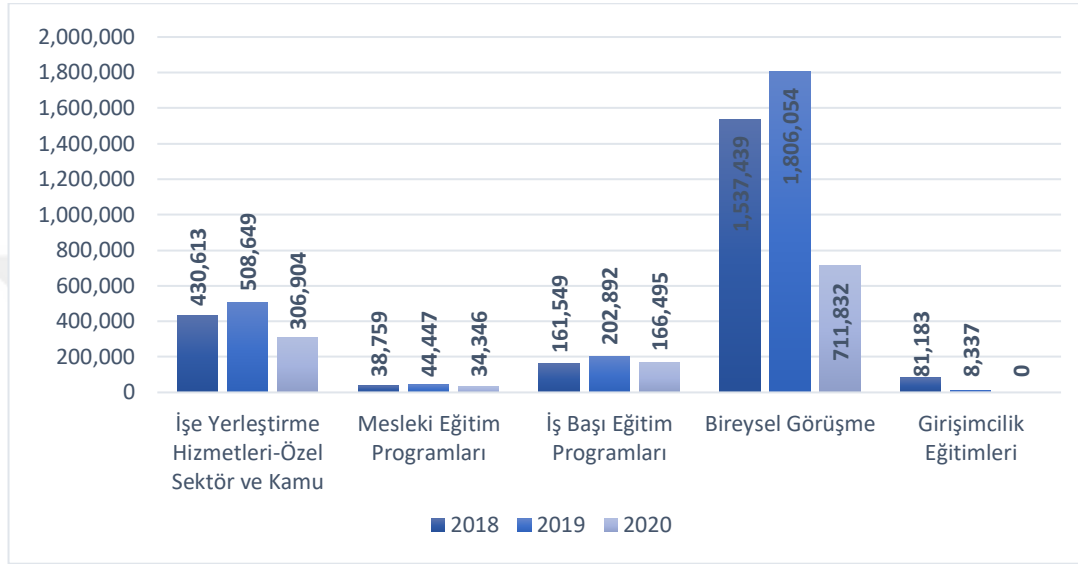
Türkiye’de İŞKUR üzerinden yürütülen bu faaliyetler Almanya’da federal hükümet tarafından yürütülmektedir ve bu politikaların uygulanmasına yönelik düzenlemeler Sosyal Kanun III (SGB-III) olarak adlandırılan kanunda yer almaktadır.¹³¹

Aşağıda İŞKUR’un gençlere yönelik uyguladığı aktif istihdam programlarına katılı gösteren bir grafik bulunmaktadır. Grafiğe ilk baktığımızda dikkatimizi çeken unsur işe yerleştirme uygulamalarının diğer uygulamalardan çok daha fazla olduğudur. Bu uygulamadan sonra sırasıyla işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim

¹³¹ Marco Caliendo, Staffan Künn, Ricarda Schmidl, “Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labour Market Policies”, *IZA*, Sayı: 6222, Aralık, 2011, s. 5.

programları gelmektedir. Girişimcilik uygulamalarına katılanların sayısının ise 2019 ve 2020 yıllarında bir hayli düştüğü görülmektedir.

Grafik 3.2: İŞKUR’un 15-29 Yaş Arası Gençlere Uyguladığı Aktif İstihdam Politikalarına Katılım (Bin)

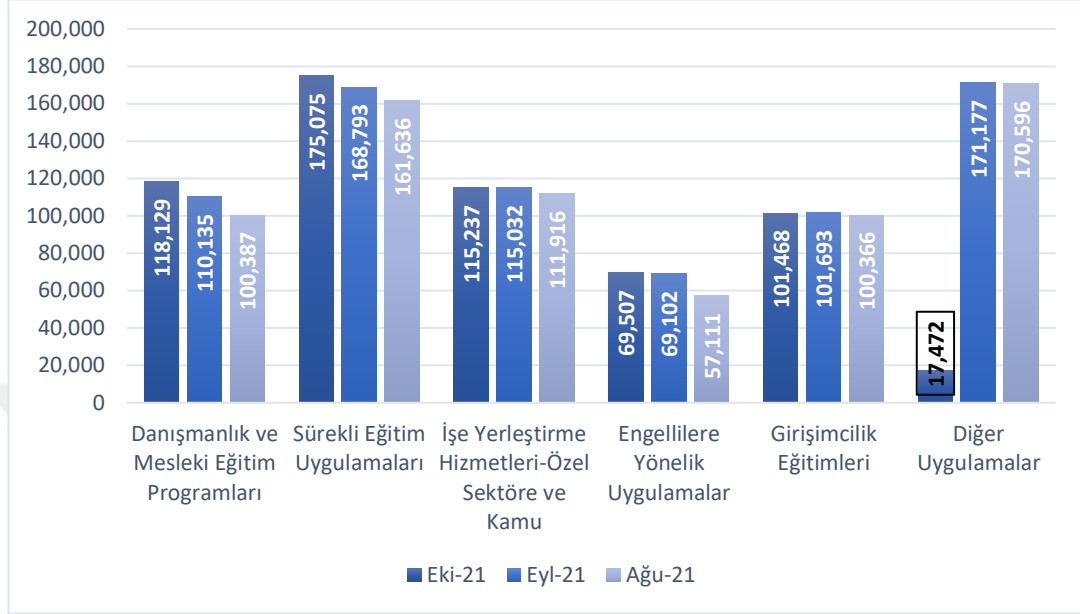


Kaynak: İŞKUR’un 2018, 2019 ve 2020 faaliyet raporları incelenerek hazırlanmıştır.

Aşağıdaki grafikte ise Alman Federal İş Kurumu’nun uyguladığı aktif istihdam politikaları görülmektedir. 2021 yılına ait bu grafikte Ağustos-Eylül-Ekim aylarına ait istatistikler bulunmaktadır. Bu grafikte ilk dikkat çeken unsur ise sürekli eğitim uygulamalarının diğer uygulamalardan daha fazla katılımcıya hizmet vermesidir. Mesleki eğitimin çok önemli olduğu Almanya da sadece bu üç aylık dönemde ortalama 110 bin kişi programlara katılım sağlamıştır. Bu programlara katılımların büyük çoğunluğu 15-29 yaş arasındaki gençlerden oluşmaktadır. Türkiye’den farklı olarak da girişimcilik uygulamalarına katılanların sayısının bir hayli fazla olduğu görülmektedir. Sadece bir ayda 100 bin kişiden fazla birey girişimcilik uygulamalarına katılım sağlamıştır. Özellikle mesleki eğitim ve sürekli eğitim uygulamalarına gençlerin ağırlıklı olarak katıldığı bildirilmektedir.¹³²

¹³² “Data Report”, Bundesinstitut Für Berufsbildung, 2015, s. 34.

Grafik 3.3: Alman Federal İş Kurumunun Uyguladığı Aktif İstihdam Politikalarına Katılım (Bin)



Kaynak: Arbeitsagentur Statistik, <https://statistik.arbeitsagentur.de> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 25.11.2021

Ülkeler arasında genellikle 2,8 olan genç/yetişkin işsizlik oranı Almanya için geçerli değildir. Almanya’da bu oran 1,8 civarında seyretmektedir. Bunun başlıca sebebi okuldan işe geçişin hızlı olması olarak söylenebilir.¹³³

3.2.1. Mesleki Eğitim Uygulamaları

Ülkemizde ve Avrupa ülkelerinde de en etkili aktif istihdam politikası aracı olarak mesleki eğitim politikaları başı çekmektedir.¹³⁴ İş hayatına girmenin ve sürekli olarak burada kalabilmenin yolunun mesleki bilgi, becerileri ve yetkinliklerin artırılması olduğu düşünüldüğünde bu politika aracının ne kadar önemli olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle uzun dönem işsizliğinin azaltılmasında mesleki niteliklerin geliştirilmesi önemli bir yer tutmaktadır.

İŞKUR raporuna göre 2020 yılında düzenlenen kurs ve programlardan en çok gençlerin yararlandığı görülmektedir. Toplam katılımcılar arasında 15-29 yaş arası

¹³³Kluve, a.g.e., s. 5.

¹³⁴ Ceren Başaran, “Türkiye’de Genç İşsizliği ve Genç İşsizliğinin Giderilmesinde Aktif İstihdam Politikaları”, **Gençlik ve Spor Bakanlığı Gençlik Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 26, 2017, s. 23.

gençlerin oranı %56'dır.¹³⁵ Özellikle 20-24 yaş arasındaki gençlerin daha yoğun katıldığı tablodan da anlaşılmaktadır. Üniversite bitirme yaş aralığına denk gelen bu dönemde eğitim hayatının bitmesinden sonra gençler iş piyasasına girebilmek için mesleki ve teknik bilgilerini geliştirmeye çalışmaktadırlar.

Tablo 3.2: Mesleki Eğitim Kurslarından Yararlananların Yaşlara Göre Dağılımı- Türkiye

Yaş	Erkek Katılımcı		Kadın Katılımcı		Toplam	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
15-19	4.425	16,2	6.518	10,8	10.943	12,5
20-24	9.214	33,8	14.189	23,6	23.403	26,8
25-29	5.974	21,9	8.454	14,1	14.428	16,5
30-34	3.116	11,4	6.975	11,6	10.091	11,5
35-39	1.922	7,1	7.885	13,1	9.807	11,2
40-44	1.21	4,4	7.061	11,7	8.271	9,5
45-49	794	2,9	5.188	8,6	5.982	6,8
50-54	339	1,2	2.348	3,9	2.687	3,1
55-59	155	0,6	1.093	1,8	1.248	1,4
60-64	75	0,3	319	0,5	394	0,5
65+	21	0,1	97	0,2	118	0,1
Genel Toplam	27.245	100	60.127	100	87.372	100

Kaynak: İŞKUR, Faaliyet Raporu, 2020, s. 61.

3.2.1.1. Mesleki Eğitim Paketi

Mesleki Eğitim Paketi, Alman federal hükümeti ve iş dünyasının önde gelen isimleri ile gençlerin mesleki eğitim imkanlarının geliştirilmesi amacıyla hazırlanmış ve yürürlüğe girmiş bir anlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır. Gençlere eğitim yoluyla iş hayatına dair beceriler kazandırarak onların daha sağlam ve güvenceli bir şekilde iş hayatına girmeleri amaçlanmıştır. İlk imzalandığı 2004 yılında, 2006 yılına kadar

¹³⁵ İŞKUR 2020 Faaliyet Raporu, s. 63.

geçerli olması belirtilmişken daha sonraki yıllarda 2007'ye, 2010'a ve 2014'e kadar uzatılmıştır.¹³⁶

2004-2007 yıllarını kapsayan zaman diliminde;

- Sanayi sektörü üç yıl boyunca 30.000 çırak istihdam etme sözü vermiştir.
- Şirketler yine üç yıl boyunca 25.000 genç istihdam etme sözü verirken yeterliliği olmayanlar için eğitim kurumlarıyla iş birliği yapmaya hazır olduklarını bildirmişlerdir.

Bu programların uygulanmasında Federal İş Ajansı finansal destek sağlamıştır. Başlangıçta hükümet bu uygulamaları yasal zorunluluk haline getirecek düzenlemeler yapmış ancak iş piyasasından gelen tepkiler üzerine bu durumdan vazgeçerek bu uygulamaların işverenlere özendirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu anlaşmanın ardından 2006 yılında çıraklık sistemine girenlerin sayısı 2003 yılına göre %8,7'lik artış göstermiştir.¹³⁷

2007-2010 yıllarını kapsayan zaman diliminde;

- Bir önceki dönemin hedefleri büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde çıraklık eğitimi ile istihdam edilecek gençlerin sayısında revizeye gidilmiş ve sayı 60.000 olarak güncellenmiştir.
- Hükümet “Gençler İçin İşe Başlangıç” düzenlemeleri kapsamında 40.000 işyerini desteklemeyi taahhüt etmiştir.
- Genç göçmenlerin iş piyasasına girmelerini kolaylaştırmak adına 7.500 genç göçmenin mesleki eğitim almasını sağlayacak bir programı devreye sokmayı planlamıştır.

2010-2014 yıllarını kapsayan zaman diliminde;

- Yıllık 60.000 çırak istihdamı hedefi yinelenmiştir.

Geçen yıllardan gelen tecrübe ile bu zamana kadarki görülen aksaklıkların giderilmesi için daha denetimli bir yapı ile programın sürdürülmesi vurgulanmıştır.

¹³⁶ “Nationaler Pakt Für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland”, Berlin, 2014, s. 3.

¹³⁷ www.bmbf.de/allianz-fuer-aus-und-weiterbildung (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 28.11.2021

Açık çıraklık pozisyonu olmasına rağmen bu pozisyonlar boş kalmış ve bununla başa çıkabilmek için anlaşmanın odaklandığı alan gençlerin mesleki eğitimlerini arttırmaya doğru geçiş yapmıştır.

2014 yılında bu program sona erdikten sonra federal hükümet, eyalet hükümetleri, sendikalar, sanayi sektörü gibi iş gücünün paydaşları mesleki eğitimin kalitesini arttırmak için birlikte hareket etmeyi kararlaştırmışlardır.¹³⁸ Bu birlik neticesinde alınan kararları şöyle özetleyebiliriz;

- 2015 yılından itibaren küresel ve bölgesel gelişmeler yakından takip edilerek gençler için mesleki eğitim uygulamalarının etkin metotlarla yaygınlaştırılması ve eğitim kurumlarıyla iş birliğinin gelişerek devam etmesinin önemi vurgulanmıştır.
- Mesleki eğitimin öneminin ve çekiciliğinin arttırılmasına yönelik çalışmalar yapılması planlanmıştır.
- Resmi olarak bir okul derecesi olmayan gençlerin sayısının azaltılması gerektiği vurgulanmıştır.
- Gençlere profesyonel yaşamlarına geçişteki en kısa yolu gösterecek danışmanlık ve eğitim faaliyetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi kararlaştırılmıştır.
- Sisteme başvuran gençler ile şirketler arasındaki uyumun daha yukarılara çekilmesi hedeflenmiştir.
- Mesleki eğitim verilen kurum ve şirketlerin sayısının arttırılması gerektiği kararlaştırılmıştır.

¹³⁸ “Nationaler Pakt Für Ausbildung und Frachkäftenachwuchs in Deutschland”, s. 6.

Tablo 3.3: Almanya-Mesleki Eğitim Programlarına Katılım Sayısı

	2020/21	2019/20	2018/19
Mesleki Eğitim Pozisyonları İçin Başvuranlar	433.543	472.981	511.799
Başvuran Adaylar	408.929	443.642	487.274
Diğer yollarla Başvuranlar	24.614	29.349	24.525
Sisteme Kayıtlı Meslek Eğitimi Pozisyonları	511.282	530.265	571.982
Açık Kalan Mesleki Eğitim Pozisyonu	63.176	59.948	53.137

Kaynak: Arbeitsagentur Statistik, <https://statistik.arbeitsagentur.de> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 25.11.2021

Yukarıdaki tabloya göre 2018 yılından bugüne geldiğimizde mesleki eğitim faaliyetlerine katılımın kısmen azaldığını görülmektedir. İş piyasasının talepleri doğrultusunda açık olan pozisyonların eğitim alan bireylerle doldurulduğu düşünüldüğünde bu durumun normal olduğunu söyleyebiliriz. Ancak aynı zamanda açık kalan mesleki eğitim pozisyonlarında da artış görülmektedir. Bu demektir ki işe yerleşen bireylerden daha fazla açık pozisyonu olan iş yerlerinin sayısında artış meydana gelmiştir.

Bu başlık altında Türkiye ve Almanya'yı karşılaştırdığımızda görmekteyiz ki mesleki eğitim konusunda Almanya çok daha fazla bireye fırsatlar sunmaktadır. 2020 yılı için toplamda 87.332 olan Türkiye'deki mesleki eğitim katılımcıları sayısı Almanya'da 511.282'dir. Mesleki eğitimin hayati önem taşıdığı alman iş gücü piyasasında katılımcı sayısının yüksek çıkması beklenen bir durum olsa da Türkiye'nin de mesleki eğitime katılım özendirilmesi ve cazip hale getirilmesi için çalışmalar yapması iş piyasasının beklentileri ve iş gücünün niteliği açısından faydalı olacaktır.

3.2.1.2. İkili Çıraklık Eğitimi

Almanya'da verilen mesleki eğitim pratik ve teorik olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Eğitimin üzerinde duracağı kriterler Meslek Eğitim Yasası (Berufsbildungsgesetz) baz alınarak belirlenmiştir. Mesleki Eğitim Yasası aşağıdaki maddeleri içermektedir:

- Meslek eğitimine hazırlık (Berufsausbildungsvorbereitung)
- Meslek eğitim (Ausbildung)

- Meslek içi geliştirme eğitimi (Weiterbildung)
- Daha önce meslek edinmiş kişilerin başka bir mesleğe yönelmesi (Umschulung)

Eğitimin hem pratik hem de teorik bölümü meslek eğitimi sunan işletmeler ve meslek okulları (Berufsschulen: berufsbildende Schulen und Berufskollegs) tarafından verilmektedir. Eğitimin hangi pratik ve teorik kısımlarının nasıl olacağı farklı meslekler için farklı oranlardadır. Ancak genel olarak Alman mesleki eğitim sistemi pratik uygulamaları ön planda tutmaktadır.

Almanya’da çıraklık eğitimine 9. veya 10. Sınıflardan sonra başlanmaktadır. Ekonomik ve teknolojik gelişmeleri takip eden süreçte mesleki eğitime erken yaşlarda başlamak daha önemli hale gelmektedir. Alman Federal Meslek Eğitimi Enstitüsü raporuna göre Almanya’da yaşayan 25-34 yaşları arasındaki Türk gençlerin mesleki eğitim diplomasına sahip olma oranı %43 iken bu oran aynı yaş grubundaki Alman gençlerinde %75 olarak görülmektedir.¹³⁹ Yani her 4 Alman gencinden 3’ü meslek eğitimi görmektedir.

Çıraklık eğitiminde iki temel uygulama mevcuttur. Biri haftalık olarak 3-4 gün olan ve işletmelerde pratik yapılarak geçiren sürelerden oluşurken diğeri uygulamada haftada 1-2 gün meslek okullarında görülen 8-12 saatlik pratik eğitimler verilmektedir.

Çıraklık eğitim alan bireyler uygulama esnasında sınava alınmaktadırlar. Bireylerin çalışma esnasında gerekli nitelikleri kazanıp kazanmadığını ölçmeyi amaçlayan bu ara sınavın bitirme sınavına bir etkisi olmamaktadır. Bu sınavın amacı bitirme sınavına girebilmek için yeterli düzeyde olduğunu belgelemek olup geçerli puanı alamayan bireyler son sınava girmeye hak kazanamamaktadırlar. Final sınavını geçen bireyler gerekli belgelerini alabilirken geçemeyenler için bağlı oldukları sanayi ve ticaret odaları tarzı kurumlar tarafından ikinci bir hak verilerek tekrar sınava girebilmektedirler.

¹³⁹ Peter Bott, Robert Helmrich, Hans-Joachim Schade, “Vocational Education and Employment in Germany”, **BWM**, 2009, s. 19.

Birçok ülkeyle kıyaslandığında Alman mesleki eğitiminin oldukça önemli ve başarılı olduğunu görmek mümkündür. Eğitim alabileceği meslek sayısı yasal düzenlemelerin değişmesine bağlı olarak 350 ile 800 arasında değişmektedir.¹⁴⁰

Almanya'nın ikili çıraklık sistemi iş piyasası için rol model olarak gösterilse bile genç işsizliği bu ülke içinde bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁴¹

Ayrıca bu sistemi desteklemek için 2006 yılında "JOBSTARTER Plus" adlı bir program oluşturularak 300'den fazla bölgesel proje finanse edilerek eğitim tecrübesi veya eğitim vermesi mümkün olmayan iş yerleri desteklenmiştir.¹⁴²

3.2.1.3. Gençlik Garanti Programı (Youth Guarantee)

2013 Nisan ayında AB üyesi devletler Youth Guarantee programı kapsamında bir dizi uygulamaya karar vererek gençlerin iş hayatına geçişini kolaylaştırmayı amaçlamışlardır. Bu program kapsamında üye devletler 25 yaş altındaki bir gencin eğitim hayatından veya iş hayatından ayrıldıktan sonra dört ay içerisinde bir iş bulmasını ilke edinmişlerdir.¹⁴³ Bunun mümkün olmadığı durum veya ülkelerde ise staj, mesleki eğitim, çıraklık gibi yeteneklerini geliştirebilecekleri alanlara yönlendirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu program kapsamında ne eğitimde ne de istihdamda olmayan birçok genç iş bulma fırsatlarından yararlanmaktadır. Çünkü program kapsamında sadece iş bulma faaliyetleri değil işsizliği önleyici yapısal reformlarda tartışılmakta ve yeni politikalar, uygulamalar üretilmesi konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda sürekli eğitim uygulamaları kullanılarak gençlerin mesleki ve teknik becerileri geliştirilmektedir.

2016 yılındaki gözlem raporlarına göre programa katılan 2,1 milyon gencin;

- %67,2'si önerilen iş fırsatlarını değerlendirdiği,
- %13,9'nun stajyerlik tekliflerini kabul ettiği,

¹⁴⁰ **Berufsbildungsgesetz-BBİG yasal düzenlemelerinden sonra yeni 350 meslek eğitimi tanımlanmış olup, düzenlemeler her yıl devam etmektedir.

¹⁴¹ Clienda vd., **a.g.e.**, s. 2.

¹⁴² "JOBSTARTER Plus", <https://www.bibb.de/en/738.php> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 29.11.2021.

¹⁴³ Annette Curth, "Continued Education Offers Under The Youth Guarantee", **European Comission**, 2018, s. 1.

- %12'sinin sürekli eğitim faaliyetlerine katıldığı,
- %6,9'unun çıraklık eğitimi aldığı,

bildirilmiştir.¹⁴⁴

Özellikle çıraklık eğitiminin eskiden beri uygulanageldiği Almanya, Danimarka, Avusturya gibi ülkelerde programın uygulanması ve başarısı daha kolay gerçekleşmiştir.

Programa katılan bireyler sadece mesleki anlamda yetkinliklerini arttırmakla kalmamakta aynı zamanda sürekli eğitimlere katılarak kişisel nitelikleri artırma fırsatı da yakalamaktadırlar. Ancak sosyal, bireysel veya ekonomik zorluklardan ötürü gençlerin bu programa katılımı her zaman istenen düzeyde olmamakta bununla mücadele için ise bu programların gençler açısından daha cazip hale getirilmesi vurgusu yapılmaktadır. Her ülke kendi kültürel yapısına uygun olarak özendirme ve denetim faaliyetlerini yapmaktadır.

Programın hedefinde genel eğitim ve öğretim kademelerini erken bırakmak zorunda kalan düşük vasıflı gençler yer almaktadır. Bu gruplar;

- Genel eğitimi erken bırakmış ve yeterliliği olmayan gençler,
- Genel eğitimini sosyal, ailevi veya ekonomik sebeplerden ötürü erken bırakma riskiyle karşı karşıya olan gençler,
- Lise düzeyinde eğitimini bırakmış düşük vasıflı gençler,
- Ne eğitimde ne de istihdamda yer almayan gençlerdir.¹⁴⁵

Bu gençlere ulaşmanın kolaylaştırılması adına Almanya'da mobil kariyer bilgi merkezleri kurulmuştur. Gençlik hizmetleri, kariyer merkezleri, danışmanlık hizmetleri gibi gençlerin istihdamına yönelik uygulamalar tek bir yerde toplanmış ve bu noktadan hizmet vermeye devam etmektedir.

Yine bu program kapsamında Almanya'da Baden-Württemberg eyaletinin sanayi ve ticaret odası tarafından Eğitim ve İş Ortaklıkları adlı bir projeye okul öğrencilerini ve şirketleri buluşturan bir yapı kurulmuştur. Şirket temsilcileri okula

¹⁴⁴ A.e, s. 5.

¹⁴⁵ Curth, a.g.e., s. 7.

gelerek kurumlarının iş imkanlarından, staj programlarından ve çıraklık sistemlerinden bahsederek öğrencilere iş piyasaları hakkında bilgi vermektedir.

Almanya, AB ülkeleri arasından istihdam oranı bakımından en yüksek, işsizlik ve genç işsizlik oranı ile uzun süreli işsizlik oranı olarak da en düşük orana sahip ülke konumundadır.¹⁴⁶ Almaya genelinde 1 Ocak 2014'te başlayan program aktif bir şekilde takip edilmeye çalışılmaktadır. Program kapsamında özellikle mesleki eğitim başlığı altında izlenen politikaları daha kolay bir şekilde uygulayabilen Almanya'da dijitalleşme ile gelen değişimler gençlerin bu tarz programlara olan ilgisini geçmişe göre azaltmış durumdadır.¹⁴⁷ Bu sebepten Almanya dijitalleşme ve teknolojiye yeni atılımlar yaparak bu alanda öncü olmaya ve gençlerin cazibesini kazanmaya çalışmaktadır.¹⁴⁸

3.2.1.4. Okulda veya İşbaşında Eğitim Programları

Gençlerin iş piyasasına girmelerini kolaylaştırmak adına mesleki yetkinliklerini geliştirebilmeleri için staj programları uygulanmaktadır. Bu programa katılan genç bireyler hem mesleki yetkinliklerini pratik yaparak ve yerinde görerek geliştirebilmekte hem de yapılan iş karşılığında günlük belirli bir miktar ücret kazanmaktadırlar. İşveren açısından maliyet unsuru olarak sayılabilecek sosyal güvenlik primleri ve sigortası İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.

Türkiye'de 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 17. maddesi doğrultusunda mesleki bilgi olmaksızın yapılamayacak tehlikeli ve ağır işlerde çalışacaklar için “çalışanların mesleki eğitimi” uygulaması da ayrıca verilmektedir.

3.2.1.5. Şirketler Arası Mesleki Eğitim Merkezi- Almanya

Şirketler arası mesleki eğitim merkezleri, merkezileştirilmiş tamamlayıcı mesleki eğitim ve öğretim ile ileri eğitim ve sürekli eğitim alanında yeterlilik için öğrenme imkanları sağlayan ortamlardır.¹⁴⁹ KOBİ'lerin mesleki eğitim ve öğretim

¹⁴⁶ European Commission, “The Youth Guarantee Countr By Country: Germany”, **Employment, Social and Affairs**, Ekim, 2020, s. 4.

¹⁴⁷ European Comission, **a.g.e.**, s. 8.

¹⁴⁸ Birgit Thomann, “VET Trend 2019”, **BMP Sepicial Edition**, 2019, s. 3.

¹⁴⁹ **Alman Mesleki Eğitim Yasası**, Madde: 5 Bölüm 2 No: 6, s. 6.

sağlama yeteneğinin sağlanmasına önemli ölçüde katkıda bulunmak ve böylece vasıflı işgücü arzının korunmasına yardımcı olmak amacıyla faaliyetlerinin sürdürmektedir.

Küçük ve orta ölçekli işletmelerinde eski çalışma anlayışından uzaklaşıp uzmanlaşmasıyla birlikte mesleki eğitim ve öğretim uygulamalarının da eksiksiz şekilde yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu program sayesinde KOBİ'lerin mesleki eğitim alanında yetenekleri geliştirilerek çıraklık sisteminin önemli bir ayağı olan pratik uygulamaların daha etkin şekilde yapılmasına katkı sağlayacağı öngörülmektedir.

Bu eğitim merkezleri şimdilerde kuruluştaki amacından daha fazla misyon üstlenerek usta eğitimleri, göçmenlerin entegrasyonu, belirli meslek gruplarına özel çalışmalar gibi daha özel konularda da eğitimler vermeye devam etmektedir. Şirketler arası mesleki eğitim merkezleri mesleki eğitim ve öğretim alanında;

- KOBİ'lere meslekli eğitim ve öğretim yeteneğinin sağlanması,
- Mesleki eğitim ve öğretimde kalitenin artırılması,
- Vasıflı iş gücü arzının korunmasına yardımcı olmak,
- KOBİ'lerin rekabet kapasitesinin desteklemek,
- Meslek eğitimi verecek eğiticilerin kalitelerini arttırmak,

gibi görevler üstlenerek merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin desteğiyle mesleki eğitimde çok önemli rol üstlenmektedir.¹⁵⁰

Yine Alman Mesleki Eğitim Yasası'na göre şirketler arası mesleki eğitim merkezleri genellikle zanaat odaları ve bağlı kuruluşlara ek olarak sanayi ve ticaret odaları ve ziraat odaları (kamu hukuku kapsamındaki yasal kuruluşlar) tarafından yönetilir; bununla birlikte, ilgili bir eğitim görevini kabul etmiş olan bağımsız tüzel kişiler (özel hukuk kapsamında kâr amacı gütmeyen tüzel kişiler) tarafından da yönetilebilmektedir.

¹⁵⁰ “Inter-Company Vocational Training Centers”, <https://www.bibb.de/en/12303.php> (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 29.11.2021

Tablo 3.4: İşbaşı Eğitim Programlarına Katılanların Yaşlara Göre Dağılımı- Türkiye

Yaş	Erkek Katılımcı		Kadın Katılımcı		Toplam	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
15-19	22.625	12,8	18.858	11,9	41.483	12,4
20-24	64.357	36,3	60.655	38,3	125.012	37,2
25-29	41.515	23,4	30.307	19,1	71.822	21,4
30-34	20.94	11,8	16.428	10,4	37.368	11,1
35-39	12.325	7,0	14.167	8,9	26.492	7,9
40-44	8.367	4,7	10.602	6,7	18.969	5,6
45-49	4.827	2,7	5.117	3,2	9.944	3,0
50-54	1.705	1,0	1.719	1,1	3.424	1,0
55-59	545	0,3	476	0,3	1.021	0,3
60-64	95	0,1	85	0,1	180	0,1
65+	17	0,0	29	0,0	46	0,0
Toplam	177.318	100,0	158.443	100,0	335.761	100,0

Kaynak: İŞKUR, Faaliyet Raporu, 2020, s. 64.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi programın asıl amacına uygun olarak da işbaşı eğitim programlarından en çok gençlerin yararlandığı görülmektedir. 15-29 yaş aralığındakilerin programdan yararlanma oranı %71 gibi çok yüksek bir orandadır. En fazla yararlanan yaş grubunda ise 20-24 yaş aralığı yer almaktadır. 2020 yılında satış elemanı(tezgâhtar), konfeksiyon işçisi, perakende satış elemanı (gıda) ve makineci (dikiş) programlarına daha fazla katılım olmuştur.¹⁵¹

¹⁵¹ İŞKUR 2020 Faaliyet Raporu, s. 64.

3.2.1.6. Geleceğin Mesleklerinde İşbaşı Eğitim Programları

Teknolojik gelişmeler ve dijitalleşmeyle birlikte bazı mesleklerin önemini kaybedeceği ve yeni mesleklerin ortaya çıkacağı herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Bu kapsamda gelecekte önemli olacak mesleklere yönelik eğitimlerde aktif politikalar kapsamında verilmektedir. Programlama, kodlama, siber güvenlik gibi teknoloji yoğun mesleklere 18-29 yaş arası gençlerin katılımları özendirilmektedir. Bu program kapsamında 9 aya kadar işbaşı eğitimleri verilmekte ve günlük 100 liraya kadar cep harçlığı ödenmektedir. Genel Sağlık Sigortası Primleri ile İş Kazası ve Meslek Hastalığı Primleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.

3.2.1.7. Jump Plus Programı- Almanya

İlk çıkış noktası olarak Almanya'nın Mannheim şehrinde uygulanan bu programla gençlerin iş gücü piyasalarına hızlıca katılması amaçlanmıştır. Mesleki eğitim faaliyetleri, sosyal yardım hizmetleri gibi araçların kullanıldığı bu programda gençlerden somut olarak çıktı beklenmektedir. Yani bu uygulamalar sonucunda gençlerin bazı şeyleri başarmış olmaları mesleki bilgi ve becerilerine yeni şeyler kattıklarını ve iş piyasasına göre yeteneklerini geliştirdiğini göstermeleri beklenmektedir.

İş piyasası ile sıkı bir ilişki içinde olan bu program ile gençler sisteme kaydolduktan çok kısa bir süre sonra bir staj veya iş teklifi almaktadırlar. Staj veya iş başladıktan sonra sıkı bir denetim ve takip süreci başlamaktadır. Hem denetimli olan hem de iş başında eğitim verilen bu program ile normal iş bulma yolları ile iş bulamayan gençler iş gücü piyasasına dahil edilmeye çalışılmaktadır.

İşe veya staja başlayanların motivasyonlarını yüksek tutmak ve devamlılıklarını sağlamak için yetkililer tarafından telefonla iletişim veya gerekirse evinde ziyaret gibi uygulamalar yapılmaktadır.¹⁵²

Bölgesel iş kurma kurumu ve yedi kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşu tarafından programın finansmanı sağlanmaktadır. Önceden sadece Mannheim şehriyle

¹⁵² Felix Hörisch, Jale Tosun, Jennifer Shore, "Labour Market Policies and Youth Unemployment", CUPESSE, Eylül, 2014, s. 5.

sınırlı olan bu program daha sonra Almanya'nın birçok şehrinde uygulanmaya başlanmıştır.¹⁵³

3.2.2. İş Arama Yardımları ve Danışmanlık Faaliyetleri

Gençler iş gücü piyasalarına girdiklerinde beceri eksikliği ve deneyimsizlik gibi iki tür başlıca zorlukla karşılaşmaktadırlar. Başarılı istihdam politikaları bu iki sorunu çözmeye yardımcı olmak adına danışmanlık, mesleki eğitim, teşvikler gibi uygulamaları yürütürler. Bu tarz politika ve uygulamaların öncemi birçok kez G20 raporlarında vurgulanmıştır.¹⁵⁴

İşsiz kalan bireylere meslekler ve iş piyasasının gerektirdiği nitelikler hakkında bilgiler verilirken aynı zamanda bireylerin kişisel özelliklerine göre yönlendirme ve danışmanlık faaliyetleri yapılmaktadır. Bireylerin gerekli bilgi donanımına ulaşmasını sağlayarak iş bulma sürelerinin mümkün olduğunca kısaltılması amaçlanmaktadır. Bu amaçla iş arayanlar ve açık iş pozisyonu bulunan işverenlerin buluşmaları hedeflenmekte ve iş piyasasındaki istihdam eksikliklerinin doldurulması istenmektedir.

3.2.2.1. Almanya Federal Eğitim ve Araştırma Bakanlığı

Mesleki Oryantasyon Programı (BOP)

Program kapsamında 7. ve 8. sınıf öğrencilerine yönelik çeşitli atölye çalışmalarıyla zayıf ve güçlü yanlarını keşfederek öğrencilerin doğru bir kariyer seçimi yapmalarına katkıda bulunmaktadır. Programa katılan gençlerin kariyerleri hakkında fikir sahip olmaları hedeflenmektedir. Bu çalışma potansiyel analiz ve atölye çalışmaları olarak iki bölümden oluşmaktadır.

Potansiyel analizde güçlü yönlerini keşfetmeye çalışan gençler bir kariyer seçimi yapmadan teorik olarak bilgiler edinmektedirler. Daha sonra bireysel ve grup görevleri verilen gençler uzmanlar tarafından izlenerek gençlerin yeteneklerinin hangi alanlarda daha iyi olduğunu ölçmeye çalışmaktadırlar.

¹⁵³ Hörisch, vd., **a.g.e.**, s. 6.

¹⁵⁴ Stephane Carcillo, Herwing Immervoll, "Activation Strategies For Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices", **OECD Workshop**, Temmuz, 2013, s. 27.

Alman Federal Eğitim Bakanlığı tarafından açıklanan verilere göre 2008 yılında uygulanmaya başlanan program 2017 yılına kadar 408 milyon Euro bütçeye ulaşmış ve 2018 yılına kadar 1,2 milyondan fazla öğrenci programa dahil olmuştur.¹⁵⁵

3.2.2.2. Öğrencilere Yönelik Danışmanlık Faaliyetleri-Türkiye

Alan Seçimine, Kariyer Planlamasına Destek Çalışmaları: Ortaöğretim sonrası ve üniversite öğrencilerine odaklanan bir programdır. İŞKUR eğitim merkezlerinde veya eğitim kurumlarının ziyaret edilmesiyle hizmet verilmektedir. Bu kapsamda:

- Bireysel olarak kendini tanımlarına yardımcı olarak kendilerine uygun olan mesleği seçmede danışmanlık faaliyetleri yapılmaktadır.
- Genellikle meslek tanıtımlarının yapıldığı, mesleki gerekliliklerin anlatıldığı ve seçilen mesleklere nasıl ulaşılacağı konusunda grup çalışmaları yaparak öğrenciler bilgilendirilmektedir.
- Okullarla yapılan iş birliğiyle sadece öğrencilerin değil velilerinde bilgilerin arttıracak programlar yapılmaktadır.

Meslek Seçimine Destek Dergisi: Eğitim hayatını bitirmek üzere olan veya bitirmiş gençlere ve velilerine yönelik mesleklerin tanıtıldığı 2013 yılından itibaren basımına ve dağıtımına devam edilmektedir.

İŞKUR Kampüs: Hedef kitlesinin üniversite öğrencilerinin olduğu bu program ile gençlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri verilmektedir. 2013 yılından beri devam eden bu uygulama kapsamında devlet ve vakıf üniversiteleri ile iş birliğiyle faaliyetler sürdürülmektedir. Verilen hizmetler arasında;

- Üniversite öğrencilerine doğrudan iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri verilebilmesi,
- Mezuniyeti yaklaşan öğrencilere bireysel veya grup görüşmesi şeklinde iş piyasasına girişte gerekli olacak teknik bilgiler verilmesi,
- Beyaz yakalı olarak adlandırılan eğitilmiş iş gücünün kamu kaynaklarından yararlanmaları,

¹⁵⁵ Federal Institute For Vocational Education and Training, **Annual Report 2019**, s. 15.

yer almaktadır.¹⁵⁶

3.2.2.3. İş Kulüpleri

İŞKUR tarafından uygulanan bu program ile özel politika gerektiren gençler, uzun süreli işsizler, engelliler, eski hükümlüler, tedavisini tamamlamış madde bağımlıları gibi gruplara yönelik iş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri yapılmaktadır.¹⁵⁷

İş kulüplerinin 2017 yılında faaliyete geçmesinden sonra 2020 yılına kadar 81.869, 2020 yılında ise 27.440 birey programa katılım göstermiştir.¹⁵⁸ Kamu kurumu veya vakıf olmak üzere İŞKUR'un iş birliğiyle hedef gruplara daha hızlı bir şekilde ulaşılmış ve bireylerle daha yakından ilişki kurulmuştur. Kovid-19 salgını süresinde ise görüşmeler online olarak gerçekleştirilmiştir.

3.2.2.4. İş Arama Eğitimi Becerileri

İş ve Meslek Danışmanları aracılığıyla, mesleki eğitim ve halk eğitim merkezlerinde, cezaevlerinde, kadın sığınma evlerinde, askeri birliklerde, ortaöğretim kurumlarında, üniversitelerde bulunan kişiler ile sosyal yardım yararlanıcılarına, işsizlik ödeneği alanlara, denetimli serbestlik kapsamındaki kişilere, ÇODEM / ÇEKOM / ÇES kapsamındaki gençlere, İŞKUR'a kayıtlı iş arayan bireylere, işgücü yetiştirme kurslarını başarı ile bitirenlere vb. gruplara yönelik iş arama becerileri eğitimleri verilmektedir. Bu eğitimlerle kişilerin işgücü piyasasındaki etkinliklerinin artırılması sağlanmakta ve bu yolla bahsi geçen grupların çalışmak istediklerinde işgücü piyasasına girişlerini daha kolaylaştırılmak amaçlanmaktadır. 2020 yılında 80.941 kişiye iş arama becerileri eğitimi verilmiştir.¹⁵⁹

¹⁵⁶ İŞKUR Faaliyet Raporu 2020, s. 77.

¹⁵⁷ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı (2021-2023)”, 2021, s. 67.

¹⁵⁸ İŞKUR Faaliyet Raporu 2020, s. 73.

¹⁵⁹ İŞKUR Faaliyet Raporu 2020, s. 75.

3.2.2.5. Genç İstihdam Ajansı (Youth Employment Agency)- Almanya

Alman İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun 2011 yılındaki raporuna göre bu projenin amacı gençlerle daha etkin ve kurumsal bir bağ kurarak istihdam hizmetlerini daha erişilebilir hale getirmektir. Genç İstihdam Ajansı'nın temel hedefleri;

- 15-25 yaş arasında eğitimli veya eğitimsiz fark etmeksizin gençlerin sisteme kaydedilmesi ve aktif iletişime geçilmesi,
 - 8. Sınıftan başlayarak sistematik mesleki yönlendirme ve olası meslekler hakkında eğitim kurumlarıyla birlikte gençlerin meslekleri tanımlarını sağlama,
 - Yetkin, kişiye özel, ayrıntılı ve hızlı bir şekilde hedef kitle ile iletişime geçebilmek için tek noktadan hizmet verme,
 - Ajansın işleyişinde birlikte çalışılacak kurum ve kuruluşların belirlenen politikaları sıkı bir şekilde takip edip etkin sonuçlara ulaştırması,
 - Gelecekteki nitelikli ve iş piyasasının isteği doğrultusundaki iş gücünün oluşturulması
- şeklinde özetleyebilmekteyiz.¹⁶⁰

3.2.3. Gençlere Yönelik İstihdam Sübvansiyonları

Özellikle eğitim hayatının son senesinde olan veya yeni bitirmiş tecrübe noktasında eksik olan gençlerin işverenler tarafından istihdam edilmesi için bazı ücret sübvansiyonları verilmektedir. İşverenle açısından maliyet unsuru olan bazı ücretlerin kamu tarafından ödenmesiyle sübvansiyon edilen bu uygulama diğerlerine nazaran kamu bütçesinden daha fazla kaynak kullanmaktadır.

Burada atlanmaması gereken önemli bir husus ise işverenlerin normal işçiler yerine sübvansiyon edilen işçilere ağırlık vermesinden kaynaklanacak dengesizliklerin

¹⁶⁰ Jan Pörksen, "Policy Solutions For Youth Experiencing Disadvantage", **European Commission Workshop**, Kasım, 2013, s. 9.

önüne geçmektir. Sıkı bir denetim mekanizması bu uygulamanın daha verimli yürütülmesi açısından gerekli görülmektedir.

İŞKUR tarafından 2020 yılında özel sektörde işe yerleştirilenler içerisinde gençlerin oranı %35,7 olarak gerçekleşmiştir.¹⁶¹

3.2.4. Doğrudan Kamu İstihdamı

İşsiz kalan bireylerin kısa süreliğine de olsa gelir elde etmesini amaçlayan programlardır. Türkiye’de son yıllarda Keynesyen politikalara göre aldığı kararlar çerçevesinde kamu tarafından istihdam imkanları oluşturulmaya başlanmış ve bireylere iş imkânı sunmaya yönelik uygulamalar hız kazanmıştır.¹⁶² Bu uygulamaların ana hedefinde gençler, engelliler ve kadınlar yer almaktadır. Bu uygulamalarla istihdam sağlanan bireylere çok yüksek olmayan ücretler ödenmektedir.

Özellikle ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde işsizliğin hızlıca yükselmesi sebebiyle iş hayatından kopan insanların iş piyasasından soyutlanmasını önlemek, çalışma alışkanlıklarının kaybolmasını engellemek ve olası maddi zorluklarla başa çıkabilmelerini sağlamak amacıyla bu politikalar uygulanmaktadır. Bir diğer faydası olarak ekonominin durumundan bağımsız olarak iş piyasasına girmek için gerekli nitelikleri taşıyamayacak bireylerin varlığı kabul edilmiş olup bu bireylerin de kısmi bir gelir elde etmesi amaçlanmıştır.

Doğrudan kamu istihdamının tipik bir örneği olarak söyleyebileceğimiz “Toplum Yararına Çalışma Programları” sayesinde özellikle işsizlik sigortasından yararlanan ancak bu durumu suiistimal etme ihtimali olan bireylerin çalışma hayatından kopmasını önlemek amaçlanmış ve bu türdeki işsizlerin bu hallerinden kurtulmaları amaçlanmıştır.

3.2.5. Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Uygulamalar

Kendi işini kurma isteğinde olan ancak maddi yönden ve bilgi yönünden eksik olan bireylerin gerekli eğitim almalarını sağlayan, geri ödemeli veya hibe destekli olan uygulamalardır. Böylece kendi işini kurabilenler için hem kendileri hem de daha sonra

¹⁶¹ İŞKUR Faaliyet Raporu 2020, s. 143.

¹⁶² Başaran, a.g.e., s. 22.

işe alacakları bireyler için istihdam oluşturulmuş olmaktadır. Ayrıca bu uygulama düşük ücretlerle çalışmak istemeyen bireyler için cazip fırsatlar sunmaktadır. Türkiye’de son yıllarda bu tür programlara başvuranların sayısı ve kamunun desteği artmıştır.¹⁶³

1980 ve sonrasında işsizliğin tüm ülkeler için yapısal bir sorun haline gelmesi, ekonomik krizler ve bu krizleri fırsatçılık yapmak isteyen işverenlerin varlığı bireyleri bağımlı çalışma fikrinden uzaklaştırıp kendi iş yerlerini açma fikrine yaklaştırmıştır.

3.2.6. Ne İstihdamda Ne Eğitimde Olan Gençlere Yönelik

Faaliyetler

İŞKUR'a kayıtlı 15-24 yaş aralığındaki gençlere yönelik potansiyel NEET tespiti ve İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmet Modeli hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada İŞKUR’a kayıtlı 15-24 yaş arasındaki kişilerin eğitimde, istihdamda ve aktif işgücü piyasası programlarında olup olmama durumu sorgulanmaktadır. Bu sorgulama sistemsal olarak sürekli yapılmakta olup, İŞKUR'a yeni kaydolan bireyler de Potansiyel NEET sorgu sürecinden geçmektedir.

Bu sorgu Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ve Millî Eğitim Bakanlığı (MEB) ile kurumları arasında sağlanan veri akışı yardımıyla gerçekleştirilmektedir. Bu sayede İŞKUR’a kayıtlı olan kişiler içinden potansiyel olarak NEET kapsamına girebilecek olanlar tespit edilebilmektedir. NEET olarak tespit edilen kişilerin işgücü piyasasına kazandırılmasında İş Avcılığı Modeli uygulanmaktadır.

İş Avcılığı Modelinde, İş ve Meslek Danışmanı potansiyel NEET birey için uygun kurum hizmeti taraması yapmakta, uygun hizmet tespit edildiğinde birey ile iletişime geçilmektedir. Eğitimde ve istihdamda yer almayan gençlere yönelik uygulanan bu hizmet modeli kapsamında performans göstergesi olarak NEET Ligi uygulaması hayata geçirilmiştir.

2020 yılında 177.002 gence NEET ligi kapsamında ulaşılmış olup, bu gençlerin 19.187’si İŞKUR aracılığıyla işe yerleştirilmiş, 14.959’u ise aktif işgücü piyasası

¹⁶³ Başaran, a.g.e., s. 25.

programına dâhil edilerek işgücü piyasasına kazandırılmıştır. Diğer yandan 398 genç Mesleki Yönelim Test Bataryası uygulamasından yararlandırılarak, kendilerine uygun mesleklerin tespit edilmesi sağlanmıştır.¹⁶⁴

3.2.7. Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı (2021-2023) Kapsamında Uygulanacak Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları

Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisi programı kapsamında gençlerin için özel olarak hazırlanmış olan bu plan doğrultusunda var olan uygulamalar devam edecek geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. Toplumsal, sosyolojik, ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak yeni aktif politika uygulamaları eklenmiş olup var olanların daha etkin bir şekilde uygulanmasına karar verilmiştir. Bu program çerçevesinde eğitim ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi politikasına göre;

- Öğrencilere ve velilere yönelik mesleki tanıtım ve danışmanlık faaliyetleri yürütülecektir.
- Var olan Danışman Bilgi Sistemi (DABİS) güçlendirilerek yaygınlaştırılacak ve herkesin kolay ulaşabilmesi sağlanacaktır.
- İş ve meslek danışmanlarının yetkinliklerinin arttıracak eğitimler düzenlenerek işverenler ve üniversiteler ile iş birliği yapılması sağlanacaktır.
- Kariyer fırsatlarının herkes için eşit şekilde değerlendirilebilmesini sağlayan Yetenek Kapısı Çevrimiçi Platformu'nun kullanımının daha yaygın hale gelmesi için bilgilendirme çalışmaları yapılacaktır.
- Üniversite öğrencilerini hedef alan mesleki eğitim ve kariyer danışmanlığı hizmetleri kapsamında YÖK ile iş birliği içerisinde Kariyer Planlama Dersi'nin dijital ortamda yaygın olarak verilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁶⁵

¹⁶⁴ İŞKUR Faaliyet Raporu 2020, s. 78.

¹⁶⁵ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı (2021-2023)”, 2021, s 57.

- Mesleki Eğitime Kazandırma Programı (MEK) kapsamında 14-17 yaş arasındaki temel eğitimini tamamlamasına rağmen bir sebepten ötürü eğitime devam etmeyen öğrencilerin Mesleki Eğitim Merkezlerine yönlendirilerek kalfalık veya ustalık belgeleri almaları sağlanarak diploma elde etmeleri istenmektedir.
- İş gücü piyasalarına geçişi kolaylaştıracak olan gönüllülük faaliyetlerinin daha profesyonelce yapmak için "Gönüllülük Kulübü Gençlerin İyilik Ağacı" projesi kapsamında çevre temizliği, insani yardım ve afet yönetimi gibi konularda etkinlikler gerçekleştirilecektir.¹⁶⁶

Teknolojik gelişmeler ve dijitalleşmenin getirdiği yeniliklerle iş piyasalarında oluşan yapısal değişikliklere gençlerin niteliksel uyumlarını arttırmak amacıyla aktif istihdam politikalarını teknolojik yeniliklerle desteklemek amaçlanmıştır. Bu kapsamda;

- Ön lisans ve lisans mezunu olacak öğrencilerin meslekleri hakkındaki bilgileri arttırmak ve mezuniyetten sonra iş imkanları, çalışma alanları, maaşlar ve kariyer gibi bilgileri kolayca elde etmelerini sağlama amacıyla E-Mezun Kariyer Aracı portalının geliştirilmesine karar verilmiştir.¹⁶⁷

Eğitim ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesine yönelik politikalar kapsamında özellikle meslek liselerinin işlevselliğini arttırmak ve yaygınlaştırmak için yeni programlar uygulanmasına yönelik kararlar alınmıştır.

- Eğitim kurumlarıyla sanayi sektörünün ilişkilerini daha sağlam bir noktaya getirmek için sanayi bölgelerinde meslek liselerinin açılması kararlaştırılmıştır.
- Mesleki eğitimin kalitesini ve ulaşılabilirliğini arttırmak için Mesleki Eğitim Mükemmeliyet Merkezleri'nin sayısının artırılması kararlaştırılmıştır.

¹⁶⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **A.g.e**, s. 59.

¹⁶⁷ **A.e**, s. 67.

- Sanayi bölgelerinde olan meslek yüksekokullarının sayıları arttırılarak sektörün talepleri doğrultusunda bölümler açılıp kontenjanlar belirlenecektir.

Bu başlıkların dışında stajların etkinliğinin arttırılması, girişimcilik kültürünün geliştirilmesi ne eğitimde ne istihdamda olan gençlere yönelik yapılacak politikalara ağırlık verilmesi, ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak geleceğin mesleklerine yönelik faaliyetlerin ve eğitimlerin artması gibi politikalarda bu eylem planı çerçevesinde ele alınmış ve uygulanmasına yönelik çalışmalara başlanmıştır.¹⁶⁸



¹⁶⁸ A.g.e, s. 80.

SONUÇ

İşsizlik olgusu bütün ülkelerin ortak sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun çözümüne yönelik ülkelerin sosyal, kültürel ve ekonomik durumlarına göre uyguladıkları birçok farklı politika mevcuttur. İşsizlik karşısında istihdamı arttırmak devletlerin başlıca hedefleri arasındadır. Bu amaç doğrultusunda uygulamalarda farklılıklar gözlenirse de temel düzeyde işsizliği ve işsizliğin olumsuz sonuçlarının etkisini azaltma amacıyla devletler aktif ve pasif istihdam politikalarını uygulamaktadırlar.

İşsizliğin oluşturduğu gelir kaybı, sosyal ve toplumsal bozukluklar gibi işsiz kaldıktan sonra ortaya çıkan problemlerin çözümüne yönelik politikalar olarak pasif istihdam politikaları uygulanmaktadır. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulamalarından oluşan bu politikalar ülkeleri gelişmişlik düzeylerine göre farklı oranlarda uygulama alanı bulabilmektedir.

Diğer istihdam politikası ise çalışmamızın da konusunu oluşturan aktif istihdam politikalarıdır. Aktif politikalar pasif politikaların aksine işsizliğin olumsuz sonuçlarını azaltma yoluyla değil işsizliğin oluşmamasına yönelik uygulamaları kapsayan politikalarlardır. Literatür genelinde dünya genelinde 1950'li yıllardan başlayarak 1960 ve 1980'li yılların sonuna kadar yaşanan ekonomik krizlerde ortaya çıkan işsizliğin çözümü için kullanılmaya çalışılan aktif istihdam politikaları 1990'lı yıllardan itibaren devletlerin işsizliği çözmek amacıyla sürekli olarak uyguladıkları politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel olarak ifade edilmek istenirse aktif istihdam politikaları, istihdamı korumak, işsizliği azaltmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, kariyer yönetim hizmetlerinin verildiği, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde aktif istihdam politikaları, işsizliği azaltıcı genel politikalarından başka çeşitli risk gruplarına yönelik özel politikalara da yönelme eğilimi göstermektedir. Bu bağlamda özellikle Avrupa'da genç iş gücü piyasalarına ilişkin politikalarda önemli

değişikliklerin meydana geldiği görülmekle birlikte, bunlardan en önemlilerinden bir tanesi de gençlerin aktif gücü piyasası programlarına tabi tutulmalarıdır.

Geniş anlamda uygulamasına bakıldığında ülkelerin iş gücü niteliğini arttırmak, gerekirse doğrudan kamu sektöründe istihdam imkanları sağlayarak iş gücüne olan talebi arttırmak ve uzun vadede iş gücü piyasasının düzenlenmesini sağlayarak istihdamın korunmasını amaçlayan aktif istihdam politikaları, bireysel olarak işsiz kalma riskiyle karşı karşıya olan bireyleri çeşitli araçlarla gerekli donanımları sağlayıp işsiz kalmalarını önlemeyi amaçlamaktadır. Aktif istihdam politikalarının hayata geçirilmesinde ülkeler arasında farklılıklar bulunsa da genel anlamda iş gücü piyasasına geçişi kolaylaştırmaya yönelik eğitimler, iş arama yardımları ve genel istihdam hizmetleri, doğrudan kamu sektöründe istihdam programları, istihdam artırıcı sübvansiyonlar, kendi işini kuracaklara ya da mikro girişimlere yönelik yardımlar, gençlere yönelik programlar, engellilere yönelik programlar ve kadınlara yönelik programlar gibi araçlarla bu faaliyetler yürütülmektedir.

İşsizliği önlemek için kullanılan bu politikaların hedef grupları arasında genç işsizler önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerin karşı karşıya oldukları bir diğer büyük sorun geleceklerini etkileyecek olan genç işsizliğidir. Var olan genç nüfusun eğitimden iş hayatına geçişte karşılaştıkları zorlukları çözmek amacıyla genç işsizliğine yönelik özel politika ve uygulamalar yapılmaktadır. Genç nüfusun verimli kullanılması devletlerin gelecekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerini etkileyecek önemli bir unsurdur. Bireylerin işsiz kalmalarını engelleyecek politikalarla beraber gençler için staj, mesleki eğitim, kariyer planlaması, meslek tanıtımları, danışmanlık faaliyetleri gibi özel uygulamalarda yapılmaktadır.

Türkiye ve Almanya'da diğer ülkeler gibi işsizlik ve genç işsizlikle mücadele politikaları uygulamaktadır. İki ülke de aktif ve pasif istihdam politikalarının araçlarını kullanmaktadır. İşsizlik oranlarına bakıldığında Almanya'nın hem OECD ülkeleri arasında en düşük oranda işsizliğe sahip ülkelerden biri olduğu hem de Türkiye'ye kıyasla bu oranın çok daha düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. İşsizlik oranları ile paralel olan genç işsizliğinde de durum bundan farklı değildir. Türkiye OECD

ortalamasının üstünde bir işsizlik ve genç işsizlik oranına sahiptir. AB politikalarının etkin şekilde uygulandığı Almanya’da bu politikalarla birlikte özellikle gençlere yönelik aktif istihdam politikalarının uygulama alanının çok geniş yer tuttuğunu fark edilmektedir. Türkiye’de ise son yıllarda özellikle değinilen bu konuyla beraber devletin gençlere yönelik politikalara daha fazla önem verdiği görülmektedir.

Bu politikaların genel uygulayıcısı olarak Almanya için Federal İş Ajansı’nı, Türkiye’de ise İŞKUR’u göstermek mümkündür. Gençlere yönelik aktif istihdam politikaları değerlendirildiğinde Almanya’nın özellikle mesleki eğitim uygulamalarında yıllardan beri gelen tecrübe ve başarısı Türkiye ile en önemli farkı oluşturmaktadır. Kriz dönemlerinde dahi diğer Avrupa ülkelerine kıyasla Almanya’nın işsizlik ve istihdam alanındaki başarılı grafiği açıkça görülmektedir. Türkiye’nin uyguladığı aktif istihdam politikaları uygulamaları arasında da en başarılı olarak mesleki eğitimi saymak mümkündür. Ancak bu uygulamanın verimliliğini ve etkinliğini Almanya ile karşılaştırdığımızda Türkiye’nin daha az etkili olduğu görülmektedir. İstihdam ve eğitim ilişkisinin önemli bir düzenleyicisi olan mesleki eğitim okuldan işe geçişte gençlerin karşılaşabilecekleri zorluklarla başa çıkmalarından çok önemli bir yer edinmektedir. İkili eğitim sistemi olarak adlandırılan Almanya’nın mesleki eğitim uygulamalarında eğitim kurumları ile özel sektörün sıkı bir ilişkide olduğu görülmektedir. Örgün mesleki eğitimde eğitimin yaklaşık %80’inin işletmelerde geçmesi öğrencilerin uygulama esaslı eğitim görmesine sebep olarak yetkinliklerinin daha fazla olmasına yol açmaktadır. Yaygın eğitim bunun yanında verilerek bir nevi tamamlayıcı rolü üstlenmektedir. Türkiye’de ise mesleki eğitimin uygulama esaslı Almanya’ya göre daha düşük seviyelerdedir. Türkiye’de işletmelere bazı zorunluluklar çerçevesinde uygulatılan mesleki eğitim uygulamaları işverenler tarafından fazladan bir maliyet unsuru olarak görülüp kaçınmalar gözlemlenirken Almanya’da bu durum teşviklerle desteklenerek işverenlerin bu uygulamalara bağlılıkları sağlanmıştır. Türkiye’de özellikle son yıllarda işverenlere çeşitli teşvikler vererek mesleki eğitimin verimliliğini arttırmaya yönelik politika ve uygulamalara yönelmektedir. Mesleki eğitimin işletmeler açısından bir diğer zorluğu da gençlere beceri eğitiminin nasıl verileceğidir. Türkiye’nin işletmelere rehberlik ve yol gösterme açısından Almanya’ya göre eksik kalması uygulamanın verimliliğini düşüren bir diğer

unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Almanya’da üniversiteye gitme hakkını elde etmiş öğrencilerin dahi gerekli yönlendirmelerle mesleki eğitime gidebildiği ve bu sayede iş gücünün kalitesinin arttığı görülmektedir. Türkiye’de bu durum böyle olmamakta genellikle akademik yönden başarılı olamayan öğrenciler mesleki eğitime yönlendirilmektedir.

Türkiye’nin Almanya’ya göre gençlere yönelik politikalarda istenilen etkinlik seviyesine gelememesinin bir diğer dezavantajının AB üyesi olmaması olarak da gösterebilir. Çünkü Almanya’nın mesleki eğitim programları dışında kalan gençlere yönelik aktif istihdam politikaları incelendiğinde diğer AB üyesi ülkelerle etkileşimin ve ortak programların çokluğu açıkça görülmektedir. Almanya’da uygulanan birçok uygulama hali hazırda diğer Avrupa ülkelerinde de uygulandığı için gençleri için fırsatlarında daha fazla olduğu görülmektedir. Türkiye ise genç işsizliğini azaltmaya yönelik politikalarını kendi içerisinde yapacağı uygulamalarla ve kendine özgü parametrelerle çözmek durumundadır. Yine de genel olarak bakıldığında genel politika ve uygulamaların Türkiye’de de olduğu görülmektedir. Gençlere odaklanan kariyer planlama, danışmanlık hizmetleri, staj programları, girişimcilik eğitimleri, iş başı eğitim programları, üniversite öğrencilerine yönelik mezuniyet sonrası için temel eğitimler hem Türkiye’de hem de Almanya’da uygulanan aktif istihdam politikaları uygulamalarıdır.

Sonuç olarak genel işsizliği ve özelde genç işsizlik oranını düşürmeye yönelik uygulanan aktif istihdam politikaları Türkiye ve Almanya içinde gerekli politikalar olarak görülmektedir.

Almanya’nın Türkiye’ye göre daha güçlü ekonomik yapısı ve AB üyeliği sebebiyle aktif politikalardaki başarısı daha fazla olduğu görülmektedir. Mesleki eğitime dayalı ikili eğitim sistemini etkin şekilde kullanan Almanya’nın genç işsizlik oranı da bundan dolayı Türkiye’den çok düşük seviyededir. Türkiye son yıllarda yaptığı reformlar ve politikalarla bu sorunun önüne geçmeye çalışmaktadır. Çalışmamızın son bölümünde de görüldüğü üzere gençlere yönelik özel eylem planları hazırlanmakta ve bütün paydaşlarla genç işsizliği sorunun çözümüne yönelik politikalar üretilmektedir. Almanya içinde genç işsizliği hala sorun olmakla birlikte

hem Türkiye hem de diğ r ülkelere oranla daha başarılı istihdam politikaları yürüttüğü görülmektedir. Buradaki başarıdan kasıt uygulanan politikaların fazlalığı değildir. Hemen hemen aynı uygulama çeşitliliğine sahip iki ülkede asıl farkı oluşturan unsur aktif istihdam politikası uygulamalarının başarısı ve verimliliğindeki etkinlik düzeyiyle ilgilidir. Almanya bu politika ve araçları Türkiye'ye göre daha verimli kullanmaktadır.



KAYNAKÇA

Albanesi, Stefania ve
Ayşegül Şahin:

“The Gender Unemployment Gap”, **Review of Economic Dynamics**, 2018, Sayı:30, s. 47-67.

Aren, Sadun:

İstihdam Para ve İktisadi Politika, Savaş Yayınları, Ankara, 1984

Avrupa İmar ve Kalkınma
Bankası:

Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Geliştirilmesi
Stratejisi 2016-2020

Ay, Sema:

“Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 19., Sayı: 2., 2001, s. 325-343.

Başaran, Ceren:

“Türkiye’de Genç İşsizliği ve Genç İşsizliğinin Giderilmesinde Aktif İstihdam Politikaları”, **Gençlik ve Spor Bakanlığı Gençlik Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 26, 2017, s. 20-31.

Bayrakdar, Seda:

“İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:33., Sayı:1., 2019, s. 378-398.

Begüm Erdil, Şahin ve Yeliz
Sevimli:

“Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR’un Önemi”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:5., Sayı:1., 2013, s. 4-18.

- Bocutoğlu, Ersan: **Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar**, Derya Kitapevi, Trabzon, 2005
- Bott, Peter, Robert
Helmrich, Hans-Joachim
Schade: “Vocational Education and Employment in Germany”, **BWM**, 2009, s. 17-23.
- Calienda, Marco, Staffan
Künn ve Ricarda Schmidl: “Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labour Market Policies”, **IZA**, Sayı: 6222, Aralık, 2011, s. 4-13.
- Canbey Özgüler, Verda: **İstihdam ve İşsizlik**, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 1644, Eskişehir, 2018
- Carcillo, Stephane ve
Herwing Immervoll: “Activation Strategies For Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices”, **OECD Workshop**, Temmuz, 2013, s. 25-33.
- Curth, Annette: “Continued Education Offers Under The Youth Guarantee”, **European Commission**, 2018, s. 1-15.
- Dinler, Zeynel: **İktisada Giriş**, 9. Baskı, Ekin Kitapevi Yayınları, 2003

Erdem, Ekrem ve Can
Tugcu:

“Higher Education and Unemployment: A
Cointegration and Causality Analysis Of The Case Of
Turkey” **European Journal of Education**, 2012,
Sayı: 47, s. 299-309.

European Commission:

“The Youth Guarantee Countr By Country:
Germany”, **Employment, Social and Affairs**, Ekim,
2020, s. 1-23.

Eyüboğlu, Dilek:

2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları,
Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 2003

Federal Institute For
Vocational Education and
Training:

Annual Report 2019

Gök, Mehmet:

İşgücü Piyasası ve Kobiler, 1. Basım, Ankara: Roma
Yayınları, 2004

Görlich, Denni, Ignat
Stepanok ve Fares Al-
Hussami:

“Youth unemployment in Europe and the world:
Causes, consequences and solutions”, **Kiel Institute
for the World Economy (IfW) Kiel Policy Brief**, No
59., s. 58-76.

Groot Wim, De Brink ve
Maassen Vann Henriette:

“Education, Training And Employability”, **Applied
Economics**, 32:5, 2000, s. 573-581.

Gündoğan, Naci: “Genç İşsizliği ve Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Uygulanan Genç İstihdam Politikaları”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 54-1, 1999, s. 69-87.

Günsoy, Bülent: **İktisata Giriş 2**, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 2778, Eskişehir, 2020

Halil Seyidoğlu: **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999

Helali, Kamel: “A New Assessment of The Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment and Capacity Utilization in Tunisia”, **The Romanian Economic Jurnal**, 2018, s. 47-63.

Hörisch, Felix, Jale Tosun ve Jennifer Shore: “Labour Market Policies and Youth Unemployment”, **CUPESSSE**, Eylül, 2014, s. 4-11.

ILO: Global Employment Trends for Youth, 2020, s. 1-30.

International Labour Office: “Global Employment Trends for Youth 2020: Technology And The Future Of Jobs”, **International Labour Office**, 2020, s. 40-86.

Karahan, Dursun ve Uslu
Çağlarırmak:

“Genç İşsizliğin Yetişkin İşsizlik ile Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye için Kalman Filtresi Yöntemi ile Dinamik Bir Uygulama”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2019, s. 26-39.

Kasapoğlu, Mehmet
Muharrem ve Sedat Murat:

“Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye’de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 25, 2018, s. 480-497.

Kluve, Jochen:

“Active Labour Market Policies With A Focus On Youth”, **EFT**, 2014, s. 12-29.

Kocabaş, Fatma ve Özgüler
Verda Canbey:

“Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:11., Sayı:28., Haziran, 2019, s. 274-289.

Koçak, Orhan ve Ahmet
Cahit Akman:

“İşsizlikle Mücadelede İş Danışmanlık Hizmetleri: Yalova Örneği”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:13., Sayı:2., Nisan, 2011, s. 126-147.

Kubilay, Murat:

“Türkiye’de Genç İşsizliğine Yönelik Politika Önerileri”, **İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Politika Notu**, İstanbul, 2020, s. 4-16.

Lavrinovicha, I.,
O.Lavrinenko ve J.
T.Treinovskis:

“Influence Of Education On Unemployment Rate and
Incomes Of Residents”, **Procedia- Social and
Behavioral Sciences**, 174, 2015, s. 3824-3831.

Lordoğlu, Kuvvet ve Nurcan
Özkaplan:

Çalışma İktisadı, Der Yayınları, İstanbul, 2007

Majid, Nomaan:

“On The Evolution of Employment Structure In
Developing Countries”, **Geneva: International
Labour Organization**, 2005, s. 12-30.

Metin, Banu:

“Genç İşsizliği İle Mücadelede Aktifleştirme
Stratejileri: İstihdama Geçişte Güçlü Bir Politika
Aracı Mı?”, **Emek ve Toplum**, Cilt:V, Yıl: 5, Sayı:
11, 2016, s. 90-109.

Mucuk, Mehmet, Ayşen
Edirneligil ve Mustafa
Gerçekler:

“The Relationship Between Unemployment Rate and
Economic Growth: The Case of Turkey”, **Siyaset,
Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Sayı:
5-1., Ocak, 2017, s. 1-8.

OECD:

“How Does Education Affect Employment Rates?”,
Education at a Glance 2012: Highlights, **OECD
Publishing**, Paris, 2012, s. 30-53.

Oktay, Ertan:

Makro İktisat Teorisi ve Politikası, Maltepe
Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006

Orhon, Osman ve Seyfettin
Erdoğan:

İktisada Giriş, Kocaeli, 2013

Öçal, Mehmet ve Âdem
Korkmaz:

“Türkiye’de Emek Piyasası Politikalarında Yeni Bir
Dönem: İşsizlik Yardımı”, **Mehmet Akif Ersoy
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:7,
Sayı:3, Burdur, 2020, s. 734-752.

Özkaplan, Nurcan:

“İşsizlik Sigortası Ödeneği İşsiz Kalma Süresini
Nasıl Etkiler”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:5, Sayı:14,
1994, s. 60-76.

Pörksen, Jan:

“Policy Solutions For Youth Experiencing
Disadvantage”, **European Commission Workshop**,
Kasım, 2013, s. 1.19.

Schomburg H:

“Higher Education and Graduate Employment İn
Germany”, **European Journal of Education**, Sayı:
35-2, 2000, s. 189-200.

Şahin, Levent:

İstihdam ve İşsizlik, İ.Ü AUZEF Ders Notları, T.y,
İstanbul

T.C Çalışma ve Sosyal
Güvenlik Bakanlığı:

Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı
(2021-2023)

- Tekeli, Seda: **İstihdam ve İşsizlik**, A.Ü Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:1644, Eskişehir, 2018
- Thomann, Birgit: “VET Trend 2019”, **BMP Sepcial Edition**, 2019, s. 1-15.
- Tokol, Aysen: **Sosyal Politika**, Vipaş Yayınları, Bursa, 2000
- Tutar, Kürşat: “Türkiye’de İşgücü Piyasasında İş Arama Kanallarının Niteliği”, **İş ve Hayat**, Cilt:1., Sayı:2., 2015, s. 90-106.
- TÜİK: **İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri; Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-1**, TÜİK Matbaası, Ankara
- Uğur, Suat: “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9., Sayı:2., 2011, s. 40-58.
- Unay, Cafer: **Makro Ekonomi**, Vipaş A.Ş Yayınları, Bursa, 2001

Uşen, Şelale: “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, 2007, s. 60-74.

Ülgen, Gülden: **İktisat Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul, 2010

Ülgener, Sabri: **Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme**, Der Yayınları, İstanbul, 1991

Yeşilyurt Temel, Hülya ve Halil Yapraklı: “Küreselleşen Dünyada İşsizlik”, 2015, s. 1-33.

Yıldırım, Kemal ve Doğan Karaman: **Makro Ekonomi**, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Eskişehir, 2001

Yıldız, Kemal: “İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklı Pasif İşgücü Politikalarının Gelişimi: Teorik Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1., Sayı:1., Haziran, 2018, s. 41-56.

Yılmaz, Selman: **İktisat Politikası**, İstanbul Üniversitesi AUZEF Ders Notları, İstanbul, T.Y

Zaim, Sabahattin:

Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1981

Nationaler Pakt Für Ausbildung und
Frachkäftenachwuchs in Deutschland, Berlin, 2014

Data Report, Bundesinstitut Für Berufsbildung, 2015

