

T.C.  
ÇALI MA VE SOSYAL GÜVENL K BAKANLI I  
TÜRK YE KURUMU GENEL MÜDÜRLÜ Ü

**AVRUPA B RL UYUM SÜREC NDE  
TARIMDAN KOPAN GÜCÜNÜN ST HDAM  
ED LMES NDE AKT F ST HDAM  
POL T KALARININ ROLÜ VE ETK NL**

**MUSTAFA T RYAK**  
ST HDAM VE MESLEK UZMAN YARDIMCISI

Ankara 2007



T.C.  
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI  
TÜRK YEĞİT KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNDE  
TARIMDAN KOPAN GÜCÜNÜN İSTİHDAM  
EDİLMESİNDE AKTİF İSTİHDAM  
POLİTİKALARININ ROLÜ VE ETKİNLİKLERİ**  
(Uzmanlık Tezi)

**MUSTAFA TIRYAK**  
İSTİHDAM VE MESLEK UZMAN YARDIMCISI

TEZ DANIŞMANI  
**FERUDUN GÖRRESUN**  
GÜCÜ UYUM DANIŞMANI

Ankara 2007

## TÜRK YE KURUMU GENEL MÜDÜRLÜ ÜNE

stihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Mustafa T RYAK ' ye ait, "Avrupa Birli i Sürecinde Tarımdan Kopan gücünün stihdam Edilmesinde Aktif stihdam Tedbirlerinin Rolü ve Etkinli i " adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZ olarak kabul edilmi tir.

|                 | Unvanı | Adı ve Soyadı | mzası |
|-----------------|--------|---------------|-------|
| <b>Ba kan :</b> |        |               |       |
| <b>Üye :</b>    |        |               |       |
| <b>Üye :</b>    |        |               |       |
| <b>Üye :</b>    |        |               |       |
| <b>Üye :</b>    |        |               |       |

Tez savunma tarihi : ...../...../2007

## **TEZDEN YARARLANMA**

Türkiye Kurumu Genel Müdürlü ü stihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Mustafa T RYAK tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma ko ulları a a ıdaki ekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile ço altılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

**Mustafa T RYAK**  
**stihdam ve Meslek Uzman Y.**

...../...../2007

mza

## ÖNSÖZ

Gelimekte olan bir ülkede işsizlik konusu irdelenirken, tarımdan çözülen iş gücü incelenmeden yapılacak herhangi bir analizle geçerli sonuçlara ulaşılamayacaktır. Tarımdan kopan iş gücü kısa vadede ekonomide yapı kan bir işsizli e neden olurken uzun vadede tüm ekonomi için verimlilik artışıını sağlamaktadır. Ancak bu çözümlenin ilk a amalarında işsiz kalan iş gücü, işsizli in getirdi i bazı sosyal travmalarla yüz yüze kalabilmektedir. Bu travmaların toplumsal maliyeti işsizlikten bile daha fazla olabilmektedir.

Çalışmamızda işsizli i çözüme iddiası ile uygulanan istihdam politikaları incelenmi bu bağlamda tarımdan kopan iş gücünün istihdam edilmesinde, kullanılabilme kapasiteleri tartışılmıtır. Ancak işsizlerin istihdam edilmesi hem arz hem de talep cephesiyle incelenmesi gereken bir olgudur. Ekonomi, yeni istihdam oluşturma kapasitesine sahip de ilken, talep yokken, işsizlerin yeterli donanım (niteliklere) sahip olması yeni istihdam alanları oluşturamamaktadır. Dolayısıyla sadece işsizleri kapsayan aktif tedbirlerle, işsizlik sorunun çözülemeyece i gibi, sadece tevik ve desteklerle de (ekonomik büyüme) işsizlik tek başına çözülemez. Ekonomik büyüme yeterli sayı ve nitelikte iş gücü ile desteklendi inde başarılı sonuçları doğurur.

Çalışmaya olan değerli katkı ve teviklerinden dolayı başta Sayın Genel Müdürümüz Namık ATA olmak üzere, Sayın Genel Müdür Yardımcımız Mehmet Ali ÖZKAN ile Değerli Daire Başkanlarıma ve tüm mesai arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilmekteyim. Özellikle çalışmanın başlangıç a amalarındaki katkılarından dolayı istihdam Dairesi Başkanı Sayın Faruk AHN ile işgücü Yetiştirme Müdüğü Sayın Abdulkadir YANIC 'ye, ebnem GÜLER'e ayrıca çalışmanın tüm a amalarında değerli katkı ve desteklerini her zaman yanımda hissetti im Sayın Başkanım Ferudun GRESUN'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Çalışmam boyunca her an yanımda olarak, tüm sayfalarını titizlikle inceleyip düzelterek yardımını esirgemeyen Sevgili Demet'e, aileme ve ismini burada anmadım ancak çalışmamda eme i olan herkese çok teşekkür ediyorum.

## Ç NDEK LER

|                       |    |
|-----------------------|----|
| ÖNSÖZ.....            | i  |
| Ç NDEK LER.....       | ii |
| TABLolar L STES ..... | vi |
| EK LLER L STES .....  | v  |
| KISALTMALAR.....      | vi |
| G R .....             | 1  |

### B R NC BÖLÜM

#### AVRUPA B RL SÜREC VE GÜCÜ P YASASI

|   |   |
|---|---|
| 1.1 AVRUPA B RL SÜREC .....                               | 3 |
| 1.2 GÜCÜ P YASASINDAK DE M VE GEL MELER.....              | 4 |
| 1.2.1 gücü Piyasasındaki Geli meler.....                  | 4 |
| 1.2.2 gücü Piyasasındaki De iimler.....                   | 6 |
| 1.2.3 gücü ile Aktif stihdam Politikalarının li kisi..... | 8 |
| 1.2.4 gücü Piyasası ve Tarımdan Kopan gücü.....           | 9 |

### K NC BÖLÜM

#### S ZL K

|   |    |
|---|----|
| 2.1 S ZL K SORUNU.....                                  | 11 |
| 2.2 S ZL K ÇE TLER .....                                | 13 |
| 2.2.1 Yaygın sızlık.....                                | 13 |
| 2.2.1.1 Konjoktürel sızlık.....                         | 13 |
| 2.2.1.2 Friksiyonel sızlık.....                         | 13 |
| 2.2.1.3 Do al sızlık Oranı.....                         | 14 |
| 2.2.1.4 Büyüme Yetersizli inden Kaynaklanan sızlık..... | 14 |
| 2.2.1.5 Teknolojik sızlık.....                          | 14 |
| 2.2.1.6 Demografik sızlık.....                          | 15 |
| 2.2.2 Kısmi sızlık.....                                 | 15 |
| 2.2.2.1 Mevsimsel sızlık.....                           | 15 |
| 2.2.2.2 Yapısal sızlık.....                             | 15 |
| 2.2.3 sızlık Sorunu ve Çözüm Öneriler.....              | 16 |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### ST HDAM POL T KALARI

|  |    |
|--|----|
| 3.1 ST HDAM POL T KALRININ TANIMI.....                     | 19 |
| 3.2 PAS F POL T KALAR (GEL R DESTE SUNAN POL T KALAR)..... | 19 |
| 3.2.1 sızlık Sigortası.....                                | 20 |
| 3.2.2 Ücret Garanti Fonu.....                              | 22 |
| 3.2.3 Kısa Çalı ma Ödene i.....                            | 23 |
| 3.2.4 Kıdem Tazminatı.....                                 | 23 |
| 3.2.5 Erken Emeklilik.....                                 | 24 |
| 3.2.6 Sosyal Yardımlar.....                                | 25 |
| 3.3 AKT F ST HDAM TEDB RLER .....                          | 26 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.3.1 Genel Olarak Aktif stihdam Tedbirleri.....</b>             | <b>26</b> |
| 3.3.1.1 Aktif Tedbirlerin Önemi.....                                | 26        |
| 3.3.1.2 Aktif Tedbirlerin Hedef Kitlesi.....                        | 27        |
| 3.3.1.3 Aktif Tedbirlerle gücü Arasındaki li ki.....                | 28        |
| 3.3.1.4 Aktif Tedbirlerin Bulmaya Etkisi.....                       | 29        |
| <b>3.3.2 Aktif stihdam Tedbirlerinin Türleri.....</b>               | <b>32</b> |
| 3.3.2.1 Mesleki E itim.....   | 32        |
| 3.3.2.2 Danı manlık Hizmetleri.....                                 | 35        |
| 3.3.2.2.1 Meslek (Kariyer) Danı manlı ı.....                        | 36        |
| 3.3.2.2.2 Danı manlı ı.....   | 36        |
| 3.3.2.2.3 Danı manlık Hizmetlerinin Önemi.....                      | 37        |
| 3.3.2.3 Kurma ya da stihdam Te vik Programları.....                 | 37        |
| 3.3.2.3.1 Kurma ve Geli tirme Programları.....                      | 38        |
| 3.3.2.3.2 stihdam Te vikleri ve Ücret Sübvansiyonları.....          | 39        |
| 3.3.2.3.3 Toplum Yararına Çalı ma Programları (TYÇP).....           | 40        |
| <b>3.3.3 Aktif stihdam Politikalarının Artan Önemi.....</b>         | <b>41</b> |
| <b>3.3.4 Aktif stihdam Politikalarının Ekonomik Etkileri .....</b>  | <b>43</b> |
| 3.3.4.1 Layard-Nickell Modeli(Orijinal Layard- Nickell Modeli)..... | 44        |
| 3.3.4.2 Beveridge E risinin Modele Katılması.....                   | 45        |
| 3.3.4.2.1 lk Etki.....  | 46        |
| 3.3.4.2.2 kinci Etki.....   | 46        |
| 3.3.4.3 De i tirilmi Layard-Nickell Modeli.....                     | 47        |
| 3.3.4.4 De i tirilmi Beveridge E risi.....                          | 48        |
| <b>3.3.5 Aktif stihdam Politikalarının Do rudan Etkileri.....</b>   | <b>49</b> |
| 3.3.5.1 E leme Süreci Etkileri.....                                 | 50        |
| 3.3.5.2 gücü Üzerindeki Etkileri.....                               | 50        |
| 3.3.5.3 stihdam Halindeki çiler çin Rekabet Etkileri.....           | 50        |

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TARIMDAN KOPAN GÜCÜ VE AKT F ST HDAM TEDB RLER

|   |           |
|---|-----------|
| <b>4.1 TARIMDAN KOPAN GÜCÜ.....</b>                   | <b>51</b> |
| 4.1.1 Tarımsal stihdamda Azalma.....                  | 51        |
| 4.1.2 Tarım Sektöründe Ya anan Dönü üm Süreci.....    | 55        |
| <b>4.2 TARIM SEKTÖRÜNDEK ÇÖZÜLMEN N ETK LER .....</b> | <b>60</b> |
| <b>SONUÇ VE DE ERLEND RME.....</b>                    | <b>64</b> |
| <b>ÇÖZÜM ÖNER LER VE YAPILMASI GEREKENLER.....</b>    | <b>69</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                  | <b>72</b> |
| <b>TER MLER SÖZLÜ Ü.....</b>                          | <b>74</b> |
| <b>ÖZGEÇM .....</b>                                   | <b>75</b> |



## TABLOR L STES

|   |    |
|---|----|
| Tablo 1: gücü Piyasasındaki Geli meler.....           | 5  |
| Tablo 2: Yıllar tibarıyla stihdamda Tarımın Payı..... | 52 |
| Tablo 3: Tarımsal stihdamda ki De i imler.....        | 57 |
| Tablo 4: Tarım ve Tarım Dı ı stihdamdaki De i me..... | 60 |

## EK LLER L STES

|   |    |
|---|----|
| ekil 1: Layard-Nickell Modeli.....              | 43 |
| ekil 2: Beveridge E risi.....                   | 45 |
| ekil 3: De i tirilmi Layard-Nickell Modeli..... | 46 |
| ekil 4: De i tirilmi Beveridge E risi.....      | 47 |

## KISALTMALAR

|        |  |
|--------|--|
| AB     | : Avrupa Birli i.                      |
| a.g.e. | : adı geçen eser.                      |
| AT     | : Avrupa Toplulu u.                    |
| GSMH   | : Gayrı Safi Milli Hasıla.             |
| GSY H  | : Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla.           |
| LO     | : Uluslar arası çalı ma rgütü.        |
| KUR    | : Türkiye Kurumu Genel Müdürlü ü.      |
| K K    | : Kamu stihdam Kurumu.                 |
| KOB    | : Küçük ve Orta Ölçekli letmeler.      |
| OECD   | : Ekonomik birli i ve Kalkınma rgütü. |
| S.     | : Sayı.                                |
| s.     | : Sayfa.                               |
| TYÇP   | : Toplum Yararına alı ma Programları. |
| vb.    | : ve Benzeri.                          |

## G R

Bu tezde Avrupa Birli i uyum sürecinde (ekonomik geli me ve kalkınma ile) tarımdan kopan i gücünün istihdam edilmesinde aktif istihdam politikalarının rolü ve etkinli i konusu incelenmi tir.

Ekonomik kalkınma ve geli me süreci toplumsal yapıda ve iktisadi sistemde de i imlere sebep olmaktadır. Bu ba lamda, bu çalı manın birinci bölümünde ülkemizin Avrupa Birli i üyelik sürecini ve i gücü piyasasının genel durumu ile son dönemlerdeki de i imleri incelenecektir. kinci bölümünde ise i sizlik konusu ve çe itleri tanımlanacak ve etkileri belirlenmeye çalı ılacaktır. Sınırları ve etkileri belirlenen i sizlik sorunun çözümü ise üçüncü bölümde, istihdam politikaları ba lı ı altında incelenecektir. Bu bölümde, ana hatlarıyla pasif istihdam tedbirleri ile aktif istihdam politikalarının ne oldu u ve nasıl kullanılaca ı belirtildikten sonra dördüncü bölümde çalı manın da ana konusu olan tarımdan kopan i gücünün istihdam edilebilirliklerinin arttırılmasındaki rolüne de inilecektir. Çalı manın sonuç bölümünde ise genel bir de erlendirme ile sonuç ve önerilere yer verilecektir.

Çalı mada istatistiksel verilerden hareketle toplumsal de i imler ile i gücünün durumu incelenerek analiz edilmeye çalı ılacak, ekonomik geli me ve kalkınma süreciyle tarımsal i gücünde gözlenen çözümler incelenecek ve tarımdan kopan i gücünün istihdama katılmasının nasıl sa lanaca ı tespit edilmeye çalı ılacaktır.

Tarımdan çözülen i gücü; son dönemlerde ki yüksek oranlı yapı kan i sizli in en önemli sebeplerinden birisidir. Örne in 2005 yılında kaydedilen yüzde 7,6'lık yüksek oranlı büyümeye ra men istihdam oranındaki artı bir önceki yıla göre atması gerekenden çok daha az bir miktarda: yüzde 1,2 olarak gerçekleşmi tir. Aynı yıl sanayi sektörü istihdamı yüzde 7,3, hizmet sektörü istihdamı yüzde 8,4 artmasına ra men, tarımsal istihdam yüzde 12,3 gibi yüksek bir oranda daralmı tir. Bu durum istihdamdaki artı ı önemli ölçüde sınırlamı tir. Böylece tarım dı ı sektörlerde 1,2 milyon yeni i

yaratıldı ı halde toplam istihdamdaki artı 255 bin ki i ile sınırlı kalmı tır.<sup>1</sup> Benzer bir yapı 2006 yılında da görölmektedir. Yıllık bazda GSMH büyüklü ünde bir önceki yıla göre yüzde 6 oranında bir büyüme oranına ula ılmasına ra men istihdam edilenlerin sayısı; bir önceki yıla göre 284 bin ki i artarak, 22 milyon 330 bin ki iye ula mı tır. Yüksek oranlı büyümeye ra men 2006 yılında tarım sektöründe çalı an sayısının 405 bin ki i azalması ile tarım dı ı sektörlerde çalı an sayısının 689 bin ki i artmasını gölgelemi tir. Sonuç olarak 2006 yılında ekonomi 284 bin yeni istihdam olu turabilmi tir.

stihdam edilenlerin sektörel da ılımı da; % 27,3'ü tarım, % 19,7'si sanayi, % 5,7'si in aat, % 47,3'ü ise hizmetler sektörü eklinde gerçekle mi tir. Rakamlardan da anla ılabilece i gibi bir önceki yıl ile kar ıla tırıldı ında, tarım sektörünün istihdamdaki payının 2,2 puan azaldı ı, buna kar ılıklı hizmetler sektörünün payının 1,5 puan arttı ı görölmektedir.<sup>2</sup> Görüldü ü üzere tarım sektöründen ba ta hizmetler sektörü olmak üzere, ekonominin di er alanlarına yo un bir akı devam etmektedir. Bu akı ın incelenmesi, bir sistem dâhilinde izlenerek Ülke gerçekleri do rultusunda olu turulacak bir istihdam stratejisi ile de erlendirilerek; ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirilmesi ile ölkemizin ara insan gücü kar ılanabilecektir. Piyasanın ihtiyaçları do rultusunda, yeti tirilerek, e itilen bu ki ilerde kısa bir süre sonra i sizlikten kurtulabileceklerdir.

---

<sup>1</sup> Türkiye statistik Kurumu, **Haber Bülteni**, Mart 2007

<sup>2</sup> Türkiye statistik Kurumu, **Haber Bülteni**, Mart 2007

**B R NC BÖLÜM**  
**AVRUPA B RL SÜREC VE GÜCÜ P YASASI**  
**1.1. AVRUPA B RL SÜREC**

Avrupa Ekonomik Toplulu u, 1958 Roma Antlaşması ile kurulmuştur. Avrupa Ekonomik Toplulu u demir-çelik birliği örgütüyle başlayan ve 49 yılın sonunda Avrupa Birliği adı altında; tek bir hukuk düzenine sahip ve tüm Avrupa'yı bir çatı altında birleştirmeyi hedefleyen bir yapılanma haline gelmiştir. Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki ilişkiler, Avrupa Topluluğu (AT) ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması'nın temel oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde kurulmuştur.<sup>3</sup> Avrupa Topluluğuna kuruluşundan hemen sonra "ortak üye" olarak başvuruda bulunan Türkiye, yaklaşık 43 yıllık bu yolculuğun sonunda birliğe üyelik sürecindeki ülke konumuna gelmiştir. AB süreci özellikle son on yılda Ülkemizde kalkınmanın ve büyümenin motoru olmuştur.

Son dönemlerde yapılan tüm reformların altında Avrupa Birliği uyum süreci yer almaktadır. Uyum süreci; bir çeşit sosyo-ekonomik ve kültürel değişim (dönüşüm) süreci haline dönüşmüştür. Yukarıda da belirtildiği gibi Avrupa Birliği uyum süreci en fazla ekonomide kendini hissettirmektedir. Üretim faktörlerinin verimliliği en önemli konu haline gelmiştir. Üretim sürecinde ki bu verimlilik artışı özellikle tarım sektöründe kendini göstermekte verimsiz üretim faktörleri yavaş yavaş üretim sürecinden ayrılmak zorunda kalmaktadır. Birlik içinde yaşanan yoğun rekabet ortamının yanı sıra, tüm dünya genelinde yaşanan ve temelde verimlilik üzerine kurulu yoğun rekabet nedeniyle, üretimin her aşamasındaki firmaların kar marjları azalmakta ve firmaları verimsizliği daha az tolere edebilir hale getirmektedir.

Ancak belirtilen değişim sürecinde (tarım sektöründe yaşanan) belki de en dramatik ve keskin gelişme; üretim kalıplarında ve iş gücünün sektörel dağılımında görülmektedir. Tarımsal iş gücü; tarım sektöründe yeterince kazanç elde edememekte ve

---

<sup>3</sup> Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri Tarihiçe, [www.ceterisparibus.net/ab/iliskiler.htm](http://www.ceterisparibus.net/ab/iliskiler.htm)- 21k, (11.10.2007)

mevcut üretim olanakları ile tarım sektörü; bu kadar çok sayıdaki iş gücünü mas edememektedir. Bu durum tarım sektöründen (kırsaldan) diğer sektörlerle (kente) doğru bir iş gücü geçişine sebep olmaktadır. Bu geçiş, yörenün bir göç sürecini ve bu kişilerin için çok uzunlukla uzun bir işsizlik süresini de beraberinde getirmektedir. İş gücünün bu şekilde yörenün bir şekilde bir alandan başka bir alana geçmesi nitelik farklılaşmasını da beraberinde getirmektedir. Özellikle tarımdan gelen iş gücünün nitelikleri ile modern toplumlarda en fazla iş gücünü mas eden sektörler olan hizmetler ve sanayi sektörlerinin ihtiyaç duyduğu nitelikler oldukça farklı olmaktadır. Bu durum ileride ayrıntılı bir şekilde anlatılacak olan yapısal işsizliğe sebep olmaktadır.

## **1.2. GÜÇÜ PİYASASINDAKİ DEĞİŞİMLER VE GELİMLER**

### **1.2.1. İş Gücü Piyasasındaki Değişimler**

Ekonomik gelişme ve kalkınma ile ekonomik ve sosyal alanda yapısal değişimler gözlemlenmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi Avrupa Birliğine katılım süreci; üretim anlayışımızı da etkilemiş ve sonucunda verimlilik önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle 1999 ve 2001 krizleri her aşamada üretim yapanların daha verimli çalışmasını gerekli kılmıştır. Verimli çalışmaya beraberinde yüksek oranlı büyümeyi getirmiş, yapısal değişimleri hızlandırmıştır. Ancak yakalanan yüksek oranlı büyüme rakamları işsizliğin azalmasına yol açmamıştır.

2007 yılı Ağustos sonu itibariyle istihdam edilenlerin sayısı, geçen yılın aynı dönemine göre 269 bin kişi artarak, 23 milyon 548 bin kişiye ulaşmıştır. Bu dönemde tarım sektöründe, önceki yıllarda ki trende uygun bir şekilde, çalışan sayısı 218 bin kişi azalırken, tarım dışı sektörlerde çalışan sayısı ise 487 bin kişi artmıştır. Ayrıca istihdam edilenlerin sektörel dağılımı; % 28'i tarım, % 19,1'i sanayi, % 6,5'i inaat, % 46,5'i ise hizmetler sektöründe olmuştur. Önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında, tarım sektöründe istihdamın payının 1,2 puan, sanayi sektörünün payının ise 0,4 puan azaldığı, buna karşılık inaat sektörünün payının 0,6 puan, hizmetler sektörünün payının ise 1,2 puan arttığı görülmektedir.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Türkiye İstatistik Kurumu, **Haber Bülteni**, Kasım 2007

Tablo. 1: İücü Piyasasında Geli meler

|   | 2006*  | 2007** |
|---|--------|--------|
| gücü (000)  | 25 622 | 25 931 |
| stihdam (000)   | 23 279 | 23 548 |
| siz (000)   | 2 343  | 2 383  |
| gücüne katılma oranı (%)  | 49,5   | 49,3   |
| stihdam oranı (%)   | 45     | 44,7   |
| sizlik oranı (%)  | 9,1    | 9,2    |
| <i>Tarım dış ı sizlik oranı (%)</i>   | 12     | 11,9   |
| <p>* A ustos 2006<br/> ** A ustos 2007<br/> Türkiye statistik Kurumu, <b>Haber Bülteni</b>, A ustos 2007.</p> |        |        |

Yukarıdaki tabloda da görülece i gibi bir önceki döneme göre istihdam edilen ki i sayısı artarken, (269 Bin Ki i) bir önceki döneme göre i sizlik oranı 0,1 puan artmı tır, bu durum demografik ve sosyal bazı nedenlerle de ilgili olsa da ço unlukla temel neden; tarımdan kopan i gücüdür.

Tarımdan kopan i gücü ile ortaya çıkan bir ba ka sorun da i gücüne katılma oranlarıyla ilgilidir. 2005 ve 2006 yıllarında görülen yüksek oranlı (sırasıyla 7,6-6,0) büyüme oranlarına ra men istihdam oranlarında sınırlı artı lar olmu tur. Yukarıda belirtildi i gibi bu durum tarımdan kopan i gücü ile ilgilidir. Ancak i sizlik oranında ki artı tarımdaki çözülmeye kıyasla oldukça dü ük kalmı tır. Bu durumun temel sebebi i gücüne katılım sürecindeki geli melerden kaynaklanmaktadır. Tarımsal istihdamın azalması, kırsal alandan kentsel alana göç olgusunu ve kırsal alanda i gücüne aktif olarak dâhil olan kadınların, kentsel alana göç etmeleriyle i gücü piyasasından büyük oranda çekildiklerini göstermektedir. Örne in, 2005 yılında kırsal alanda yüzde 33,7 olan kadınların i gücüne katılma oranı, kentsel alanda yüzde 19,3 olarak gerçekte mi tir. Bu olgu, tarımsal dönü üm sürecinde i gücüne katılımı sınırlandırmakta ve sonuçlarını i gücüne katılma oranında göstermektedir. Yine aynı



yıl, i gücüne katılma oranı yüzde 48 seviyesinde (erkeklerde yüzde 72, kadınlarda ise yüzde 25 seviyesinde) gerçekte mi tir. Aynı dönemde AB-15 ülkelerinde kadınların i gücüne katılım oranı yüzde 64 seviyesinde gerçekte mi tir.<sup>5</sup> E itim, i gücüne katılım oranlarını dikkat çekici bir ekilde arttırmaktadır. Ülkemizde üniversite mezunu kadınların yakla ık yüzde 70'i i gücüne dâhilken, ilk ve orta dereceli okul mezunu kadınlarda bu oran yüzde 10'lara tekabül etmektedir.

### **1.2.2 İ gücü Piyasasındaki De ğ i mler**

Günümüz dünyasında öne çıkan en önemli olgu bilgidir. Modern anlamda bilgi ikiye ayrılmaktadır. Yetenek ve beceriler olarak tanımlayabilece ğ imiz bu özellikler; i gücünün sahip oldu u de ğ erleri (nitelikleri) ifade eder. Modern üretimin her a amasında nitelikler önem kazanmakta ve çalı anların bu becerilere sahip olması i verenler için çok önemli hale gelmektedir. Bu niteliklerin kazanılmasında en etkili yol ise e itim olmaktadır. Ekonomik kalkınma ve büyüme sonucu olu an yo un rekabet ortamı, i gücünün niteliklerini gittikçe daha önemli kılmaktadır. Nitelikli i gücü kolayca i bulabilirken niteliksiz ki iler açık durumda olan birçok i e uygun niteliklere sahip olmadıkları gerekçesiyle alınmamakta ve i siz kalabilmektedir. Bireylerin nitelikleri sayesinde, kazanç elde etmeye ve ya am standardı olu turmaya ba lamı lardır. Bu durum mesleki bilgi ve beceriyi daha da önemli kılmaktadır.

Nitelikler, ekonomi için bu kadar önemli olması sebebiyle, geli tirilmesi gerekmektedir. Bu sayede ekonominin ihtiyaç duydu u alanlarda ara eleman temini de çok önemli bir konu olmaktadır. İstihdam odaklı ve güncel bilgiler do rultusunda, i piyasasının ihtiyaçları do rultusunda verilecek bir mesleki e itim ile ekonomik büyüme ve kalkınmayı oldukça fazla etkileyece ğ i söylenebilir.

Bu ba lamda mesleki e itim i verenlerin talepleri do rultusunda biçimlendirilmeli; istihdam odaklı bir hale getirilerek ya am boyu öğrenme ilkesiyle yeniden düzenlenmelidir. Mesleki e itimde geli en teknolojinin takibi i veren

<sup>5</sup> 2006 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program, <http://www.sp.gov.tr/documents/KEP2006.pdf>, (14.10.2007)

beklentileri açısından son derece önemlidir. Yeti tirilen kursiyerlerinde yeni teknolojilere kolayca uyum sa layabilmeleri, ya am boyu ö renmenin ba langıç noktasıdır.

Programların güncelli i, hızlı teknolojik geli im sebebiyle i verenler için çok önemlidir. Bu anlamda çalı mamızın ana konusu olan tarımdan kopan i gücünün de istihdam edilmesinde de mesleki e itim en önemli konu olmaktadır.

leride ayrıntılı olarak de erlendirilecek olsa da burada de inilmesinde fayda görülen bir ba ka konu da i gücünün de i iminde mesleki e itimin rolüdür. Geli mi bir ekonomide aktif i gücünün en az yarısının hizmetler sektöründe istihdam edilmektedir. Avrupa Birli i ülkelerinde hizmet sektörü toplam istihdamın yakla ık yüzde 60-70'ini mas etmektedir.<sup>6</sup> Ülkemizde ise; hizmet sektörü 2006 yılsonu TU K verilerine göre toplam istihdamın yüzde 46'sını mas etmektedir. Ekonomik geli me ve kalkınmanın ilerleyen dönemlerinde bu de i imin daha yo un hissedilebilece i unutulmamalıdır. Ancak bu de i imin sa lanması için bazı yapısal dönü üm programlarına da ihtiyaç duyulmaktadır. Piyasada arz edilen ve talep edilen beceriler arasındaki dengesizlikler; e zamanlı olarak hem i sizli e hem de bo i pozisyonlarına neden olmaktadır. Özellikle hizmetler sektörü kendi içerisinde, kendine has bazı niteliklere ihtiyaç duymaktadır. Bu alanda çalı anların bazı niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bu açıdan mesleki e itim; nitelik uyu mazlı ı ya andı ı zamanlarda, i gücünün niteliklerinin artırılmasın da kullanılması gerekmektedir. gücü i veren talepleriyle örtü tü ü oranda i bulabilecektir.

### **1.2.3 gücü ile Aktif stihdam Politikalarının li kisi**

Bireylere nitelik kazandırmanın en önemli yolu daha öncede belirtildi i gibi e itimdir. E itim teorik veya pratik olarak ya da her ikisini de kapsayacak ekilde yapılabilir. E itim formal anlamda e itim kurumlarınca sa lanabilir. Ancak nonformal

---

<sup>6</sup> sizlik, <http://www.haberx.com/n/1040897/ismmmo-goc-issizligin-dususunu-engelliyor.htm>, (12.09.2007)

olarak da ç e itli üretim a amalarına (tezgâh ba nda ya da i ba ı e itimi gibi) katılarak da gerç ekle tirilebilir.

Aktif istihdam programları, ya am boyu ö renme ö lküsüyle kurgulanan ve bireylerin niteliklerinin artırılarak güncellenmesini hedefleyen programlardır. Bu programlarla bireylere i gücü piyasasının ihtiyaç duydu u niteliklerin en güncel hali kazandırılmaya ç alı ılmaktadır. Aktif programlar; bireylere meslek kazandırma amacıyla düzenlenen meslek kursları, mevcut niteliklerinin geli tirilmesine yönelik olarak düzenlenen meslek geli tirme kursları, i sizlerin ve i lerini kaybetme riski bulunanlara dönük olarak yapılan i arama seminerleri, mülakat teknikleri, danı manlık hizmetleri, kariyer danı manlı ı vb. faaliyetleri kapsamaktadır. Aktif programlar bireylerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya dönük her türlü faaliyetlerdir.

Aktif istihdam programları ç e itli kurum ve kurulu larca yerine getirilmeye ç alı ılmaktadır. Bu programların etkin olarak kullanılmaları; bütüncül, planlı ve istihdam odaklı bir anlayı la de erlendirildiklerinde gerç ekle ebilecektir. Bu etkinli in sa lanabilmesi için sunulan hizmetlerin belli bir mantık silsilesi ve programlamayla uygulanması gerekmektedir. Dolayısıyla uygulanan programların verimlili inin sa lanması da göz önünde tutuldu unda; i piyasasına olan yakınlı ı ve istihdam olu turabilme olanaklarıyla, istihdam kurumlarının bu faaliyetleri en etkin ekilde gerç ekle tirebilecekleri söylenebilir. Kamu istihdam kurumları; i sizlerin ki sel durumlarına uygun, i gücü piyasasında e le me kolaylıkları sa layan, aktif programları verimli bir ekilde kullanabilmektedir.

i gücünün istihdam edilebilirlik kapasitesini arttırmaya yönelik faaliyetler kural olarak kamunun yerine getirmesi gereken bir hizmet olarak dü ünülmektedir. Bu hizmetler ço unlukla kamu yararına yönelik ve i sizli in sosyal maliyetinden kaçınmaya dönüktür. Bu giderleri toplumun hiçbir kesimi tek ba ına kar ılamamaktadır. Hizmetlerin faydalanıcısı durumunda olan i sizler hali hazırda ekonomik sıkıntılarla yüz yüze olmalarından dolayı, di er bir faydalanıcı kesim olan i verenler ise aynı nitelikte bu kadar çok ki iyi istihdam etmek istememelerinden dolayı böyle bir gideri üstlenmemektedirler. Bu sebeple bu hizmetler kamu tarafından kamu hizmeti olarak ve

kamu istihdam kurulu ları (K K) eliyle yürütölmektedir. Devlet tarafından sa lanan bu hizmetin yürütölmürken her türlü ayrımcılıktan ve sınıfsal farklardan ba ımsız hareket edilmesi; hizmetin herkese e it ve ücretsiz olarak ula tırılması K K'lerin asli fonksiyonudur.

#### **1.2.4 gücü Piyasası ve Tarımdan Kopan gücü**

Daha önce de belirtildi i gibi ekonomik kalkınma ve geli me sürecinde i gücünde ciddi bir nitelik farklılaşması ve geli mesi gerçekleşmektedir. Bu durum birçok çalı an için i siz kalmak anlamına gelmektedir. sizlik problemi, i gücünü; co rafi ve sektörel açıdan etkilemektedir. sizler i bulabilmek için göç etmekte ve aynı zamanda mevcut nitelikleri dı ındaki alanlarda çalı mak durumunda kalmaktadırlar. Bu ki ilerın dı arıdan bir müdahale olmaksızın nitelik kazanmaları uzun sürebilmekte dolayısıyla i siz kaldıkları süreler uzayabilmektedir. sizlere nitelik kazandırma amaçlı mesleki e itim, bu ki ilere i gücü piyasasının ihtiyaçları do rultusunda nitelik kazandırma amacıyla sunulmalıdır. Bu sunum kamu adına i piyasasının gerçekleri do rultusunda K K'ler tarafından sa lanmalıdır.

Ekonomik geli me ve kalkınma sürecinde, özellikle tarım sektöründe verimlilik artı na ba lı olarak yo un bir i sizlik ortaya çıkmaktadır. Aslında ortaya çıkan bu i sizlik üretim sürecinden çıksalar bile, toplam üretimde azalmaya sebep olmayan çalı anlardır. Bu duruma iktisat literatüründe “gizli i sizlik” adı verilmektedir. Tarım sektöründe genelde ücretsiz aile i çileri olarak çalı an gizli i sizler üretim sürecine dahil oldukları halde artı bir katma de er üretemeyen ki ilerdir. Üretim sürecinde olmasına ra men, üretimin verimsiz parçaları olan ve ço unlukla tarım sektöründe görölen gizli i sizler; ekonomik geli me ve kalkınmayla artan verimlilik sebebiyle üretim sürecinden dı lanmakta veya yeterli kazancı elde edememektedirler. Bu sebeple tarımda görölen ve ço unlu u ücretsiz aile i çisi konumunda ki gizli i sizler, açık i sizler olarak ortaya çıkmaktadırlar.

Bu durum ayrılmak zorunda kaldıkları sektörün gerektirdi i nitelikler dı nda, niteli i olmayan bu i sizlerin tarım dı ndaki sektörlerde istihdamını gerekli kılmı tır. Modern üretim anlayı ı; verimlili e dayanan rekabetçi yapısı ile çok fazla nitelik gerektirmektedir. Bu durum hali hazırda çok sayıda olan i sizle, dezavantajlı sayabilece imiz tarımdan kopan i gücünün istihdam olanaklarını sınırlamaktadır.

A ustos 2007 itibariyle net 269 Bin ki ilik istihdam artı ı sa landı ı daha önce belirtilmi ti yine aynı dönemde istihdam edilenlerin % 28'i tarım, % 19,1'i sanayi, % 6,5'i in aat, % 46,5'i ise hizmetler sektörünce mas edilmi tir. Daha önce de belirtildi i gibi i gücünün sektörel da ılımına ili kin bu oranlar sanayile mi bir ülkenin sahip olması gereken oranlardan oldukça uzaktır. Önceki yılın aynı dönemi ile kar ıla tırıldı nda, tarım sektöründe istihdamın payının 1,2 puan, sanayi sektörünün payının ise 0,4 puan azaldı ı, buna kar ılık in aat sektörünün payının 0,6 puan, hizmetler sektörünün payının ise 1,2 puan arttı ı görölmektedir.<sup>7</sup> Bu geli meler genel olarak ekonominin verimlili ini artmasıyla ilgilidir. Hem sanayi hem de tarımdan kopan i gücü; kısa dönemde i sizli i arttırsa bile, uzun dönemde verimlilik artı ıyla genel ekonomik dengeye olumlu etki yapacaktır.

---

<sup>7</sup> Türkiye statistik Kurumu, **Haber Bülteni**, Kasım 2007

## K NC BÖLÜM

### S ZL K

#### 2.1. S ZL K SORUNU

sizlik sorunu tüm dünya genelinde ciddi bir sorun olarak 1930’lu yıllarda ki büyük “Büyük Buhranla” ortaya çıkmı tır. Bu dönemde i letmelerin üretim kapasiteleri dü mü tür. Firmalar ürünlerini satamamı , üretim seviyelerini dü ürmek zorunda kalarak i sizli in artmasına yol açmı lardır. Bu döneme kadar yaygın olan iktisadi görü , cari ücret seviyesinde i arayan herkesin i bulabilece i yönündeydi. “Her arz kendi talebini olu turur” diyen “Mahreçler Yasası” bu dönemin iktisadi buhranına çözüm olamamı tır. Büyük Buhran, klasik iktisadi görü ün bu inanı mı bo a çıkarmı yüksek i sizlik oranları sanayi ülkelerinde bile görülmeye ba lamı tır.

1936 yılında iktisat literatürünün önemli ismi J. Maynard KEYNES’in ortaya attı ı “ stihdam Faiz ve Paranın Genel Teorisi” ile iktisat politikalarında yeni bir dönem ba lamı tır. Klasik iktisadi görü devleti ekonominin aktif bir ö esi olarak görmemi düzenleyici ve denetleyici (jandarma devlet) kurum olarak nitelemi tir. Keynes ise devleti aktif ekonominin içinde düzenleme ve denetleme rolünden öte, dengeleri de i tiren bir oyuncu olarak görmü tür. Keynes, yeni ekonomi anlayı nda “efektif talep” kavramı üzerinde durmu , devletin gerekti i durumlarda toplam talebi arttıracak harcamaları bir fiil gerçekte tirmesi gerekti ini belirtmi tir. Keynes’in ortaya attı ı bu model ekonomik geli me yönünde olumlu etkiler yaratmı tır. Ancak modelin yarattı ı iyile me geçici olmu tur. Nitekim yetmi li yıllarda dünya yeni bir iktisadi buhranla yüzyüze kalmı tır. Petrol fiyatlarındaki artı otuzlu yıllardaki büyük buhranda görülen talep kökenli enflasyonun yerine, maliyet kökenli ve yapı kan bir enflasyonu ekonomi literatürüne sokmu tur. Stagflasyon adı verilen enflasyon ve i sizli in aynı anda görüldü ü kriz halini tanımlayan bu yeni süreç ortaya çıkmı tır. Bu durum tıpkı otuzlu yıllardaki büyük buhranda oldu u gibi en fazla i gücünü etkilemi ve i sizlik oranları tüm dünyada oldukça yüksek rakamlara ula mı tır.

iktisat yazınının iki önemli teorisi olan keynesyen ve klasik yakla ımlar aynı konunun farklı açılardan incelenmesini sa lamaktadır. Krizlerle test edilen bu teoriler,

iktisat biliminin en önemli konularından birisi olan işsizlik konusunda da farklı çözüm önerileri sunmaktadır. Klasik yaklaşım işsizliği bir sorun olarak görmemekte, piyasa aksaklıklarının giderilmesi halinde tam rekabet piyasasının sorunu hemen çözebileceğini iddia etmektedir. (her arz kendi talebini yaratır.) Keynesyen yaklaşım ise; piyasa aksaklığını baskınlık bir sorun olarak nitelendirmektedir. Bu yaklaşımda piyasa aksaklığının çözümü için kamu müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır.

İşsiz piyahasında işsizlerin iş bulamamasının en önemli nedeni olan nitelik uyuşmazlığı da bir piyasa aksaklığıdır. Bu piyasa aksaklığının giderilmesinde devlete biçilen rol her iki yaklaşım için farklıdır. Ancak aksaklığın giderilmesi, farklı yollarla da olsa, ortak noktadır. Çalı mamızın ana konusu olan aktif istihdam tedbirleri ise; bu piyasa aksaklığının düzeltilmesinde ana etkidir. Nitelik uyuşmazlığı temelde bilgi-yetenek eksikliğine dayanmaktadır. Bu eksiklik çoğunlukla kazanılabilir eksikliklerdendir. Daha öncede belirtildiği gibi eğitim nitelik kazandırmanın en önemli yoludur. Günlük yaşamda bireylerin özellikle yeni iş gücüne dahil olanların ya da dezavantajlı bireylerin tam bilgi sahibi olduklarını söylemek oldukça zordur. Aynı zamanda işverenler ihtiyaç duydukları iş gücünü kolayca ve istedikleri nitelikte hemen bulamamaktadırlar. Bu durum bir piyasa aksaklığını göstermekte ve kamu müdahalesi olmadan çözümü zor görülmektedir.

Günümüz ekonomi anlayışı iki modelin ortak noktalarını bulmaya çalışmakta ve her iki analizinde geçerli yönlerini uygulamaya çalışmaktadır. Örneğin devlet işveren ve işçiler arasında ilişkide jandarma rolü oynarken, sendikaların kurulmasına izin vererek ve korumacı yasal mevzuat oluşturarak işçileri koruma yoluna gitmektedir. Bu durum karma bir model olarak da adlandırılabilir.

## 2.2 İŞSİZLİK ÇEŞİTLERİ<sup>8</sup>

Literatürde çeşitli işsizlik türleri belirtilmekte ve tasnif edilmektedir. Burada işsizlik çeşitleri işsizlik; yaygın veya kısmi olmasına göre tasnif edilmektedir.

---

<sup>8</sup> PAYA, Merih; **Makro İktisat**, Filiz Kitabevi, 1. baskı, İstanbul 1997, s. 29.

## 2.2.1 Yaygın işsizlik

Emer işsizlik belirli sektörlerle sınırlı kalmayıp, ekonominin geneline yayılmış ise, yaygın işsizlikten söz edebiliriz. Aşağıda yaygın işsizliğin bazı çeşitleri belirtilmektedir.

### 2.2.1.1 Konjonktürel işsizlik

Bu işsizlik türü bazı literatürde Keynesci işsizlik olarak da tanımlanmaktadır. Mal piyasalarındaki talep yetersizliğinin emek piyasasına yansımaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, mal ve emek piyasasında arz fazlası yani talep açığı bulunmakta olup, gayri iradi işsizlik söz konusudur. Konjonktürel işsizlikte işverenler, cari fiyatlarda ve ücretlerde üretimi genişletmeye hazır olmakla birlikte, talep yetersizliği üretimin genişlemesini engeller. Konjonktürel nitelikte olan bir diler işsizlik türü klasik işsizlik olarak bilinir. Bu işsizlik türünde, cari fiyat ve ücret düzeyinde girişimcilerin üretimi karlı bir şekilde artırmaları mümkün değildir. İşsizliğin azalması için rantabilitenin girişimciler lehine değişmesi, yani ücretlerin düşmesi gerekmektedir.

### 2.2.1.2 Friksiyonel işsizlik

Friksiyonel işsizlik, arizi işsizlik olarak da tanımlanmaktadır. Bu işsizlik emek piyasasının yeteri kadar saydam olmaması ile ilişkilidir. Bu nedenle emek arz ve talep edenlerin bulması gecikebilir. Arizi işsizlik ortamında, aslında ekonomiler işsizlik mas edecek iş imkanlarını sağlamaktadır. Ancak emek arz ve talebinin bulamaması nedeniyle işsizlik ortaya çıkmaktadır. Bu işsizlik türü, emek piyasasına yeni girenlerin veya işini terk edip yeni iş arayanların oluşturduğu kitleyi tanımlamaktadır. Belirtelim ki; friksiyonel işsizlik, kılgiler açısından geçici niteliktedir. Ancak ekonomi bir bütün olarak bünyesinde daima belirli bir friksiyonel işsizliği barındırır.



### 2.2.1.3 Do al sızlık Oranı

1960'lı yıllarda friksiyonel i sızli e yakın bir kavram geli tirildi; do al i sızlık oranı. inden memnun olmadıkları için ayrılıp yeni i arayanlar, ba ka bir ehirde i kabul etmedikleri için i siz kalanlar, mevsimlik i lerde çalı anlar veya bu tip i lerde çalı mayı tercih edenler, özürlü oldukları için i imkanları sınırlı olanlar v.b. gibi geni bir kitle do al i sızlık oranını olu tururlar. Bu kavram, konjonktürel i sızlık dı nda, pek çok i sızlık çe idini içerir. Bu i sızlık, ekonominin normal performans sergiledi i durumlarda gözlenen i sızlık oranını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin geli mesi ile birlikte, do al i sızlık oranı da yükselmektedir. Çünkü i sızlık sigortası gibi kurumların varlı ı i sızli in maliyetini dü ürmekte; ki ileri, i tercihleri konusunda daha seçici davranmaya itmektedir.

### 2.2.1.4 Büyüme Yetersizli inden Kaynaklanan sızlık

Büyüme yetersizli inin i sızli e sebep olması çe itli ekillerde mümkündür. Talebin doaygunluk noktasına yakla ması veya karlı üretim imkanlarının azalması halinde iktisadi büyüme yava lar. Bu ortamda, i gücü verimlili inin normal artı temposunu sürdürmesi halinde, i sızlık ortaya çıkabilir. verimlili inin artması, aynı üretimin daha az i ç i ile sa lanması anlamına gelmektedir.

### 2.2.1.5 Teknolojik sızlık

Teknolojik geli me ile birlikte i verimlili inin artması, büyüme oranlarının ise sabit kalması sonucu, i sızlık ortaya çıkabilir. Bu durumda, teknolojik i sızlikten söz edilmektedir.

### 2.2.1.6 Demografik işsizlik

Nüfus artışı devam ederken büyümenin yavaşlaması veya kadın nüfusunun daha fazla oranda iş gücüne katılması gibi gelişmeler demografik işsizliği ortaya çıkarır.

### 2.2.2 Kısmi işsizlik

Ekonominin tümüne yansımayan, belirli sektörlerde kendini gösteren işsizliğe, kısmi işsizlik denir. Mevsimsel işsizlik ve yapısal işsizlik, kısmi nitelikteki işsizliğin en bilinen örnekleridir.

#### 2.2.2.1 Mevsimsel işsizlik

Yapılan işin sadece belirli mevsimlerde icra edilebilmesi ile ilişkilidir. Örneğin, tarımda, turizmde istihdam belirli mevsimlerde söz konusudur.

#### 2.2.2.2 Yapısal işsizlik

Konjonktürel işsizlikten farklı olarak, emek piyasasının genelinde değil, sadece belirli kesimlerinde ortaya çıkar. Buna göre, emek piyasasının genelinde dengesizliğe sebep olacak unsur bulunmamasına rağmen, tekil piyasalardaki uyumsuzluklar nedeni ile toplam emek arz-talebinin örtülememesi halinde, yapısal işsizlikten söz edilir. Yapısal işsizlik; emek arz-talep profilinde ki farklılıktan kaynaklanır ve bu farklılıkları ortadan kaldırmayı tasfiye edecek uyum süreçlerinin, yani emek mobilitesinin (hareket-seyyaliyet-nitelik-yeterlilik) zayıflığından kaynaklanmaktadır. Bu işsizlik emek piyasasının; bölgesel, sektörel, mesleki, cinsiyet ve yaş grubu özelliklerine göre oluşur ve alt gruplarında ortaya çıkar ve uzun süre etkisini gösterir. Yapısal işsizliğin de iki sebebi vardır. Bunları aşağıda inceleyelim;

- Mal talebinin yapısında veya teknolojiye meydana gelen değişimler, emek talebinin yapısını değiştirir.
- Teknolojik gelişme sektörlerine göre farklılıklar arz eder. Örneğin, tarım kesiminde, emek verimliliği hızlı artışlar sergiler, buna karşılık tarımsal üretime olan talep yeterli hızla gelişmeyebilir. Bu durumda, tarımsal istihdamda daralmanın ortaya çıkması, yani işsizliğin oluşması kaçınılmazdır, bu durum çalı mamızın da ana konusunu oluşturmaktadır.
- Uluslararası iş bölümünün gelişme sürecinde ortaya çıkan arz ve talep kaymaları, bir ülkede yapısal nitelikte işsizliğe sebep olabilir. Örneğin, günümüzün gelişmekte olan bazı ülkeleri, gelişmiş ülkeler karşısında bazı avantajlar yakalamışlardır ki, bu durum endüstri ülkelerinde belirli sektörlerin daralması dolayısıyla işsizliğe sebep olmaktadır. Örneğin, sermaye-madde-çevre yoğun, sektörler ile emek-yoğun üretim yapan, ancak fazla vasıflı işçi gerektirmeyen sektörler gelişmiş ülkelerde gerilemektedir. Günümüzde bu avantajlarını tutarlı politikalarla tamamlayan ve Asya Kaplanları olarak da anılan ülkeler, gelişmiş ülkelerin bu piyasalarında büyük paylar edinip işsizliğe yol açmışlardır.

Hemen ifade edelim ki, çok değişik şekilde ortaya çıkabilecek yapısal işsizlik, uzun süreli ve inatçı bir nitelik taşıyor, topluma sancılı dönemler yaratıyor. Özellikle iktisadi büyümenin yavaşladığı dönemlerde, yapısal işsizlik sorunu ciddi boyutlara ulaşmaktadır. Kriz anlarında ve kalkınma-yükselme dönemlerinde yapısal işsizlik kendisini çok fazla hissettirmektedir. Yapısal işsizlik çözümü en zor işsizlik türlerinden birisidir. Bire bir ilgi gerektiren ve sadece bir tek alanda çözüm üretilebilecek bir konu olması devleti bu işsizlik türünün çözümünde çok fazla zorlamaktadır. Örneğin tarımdan kopan iş gücü tümüne yönelik tek bir politika üretilmesi yeterince faydalı olmamakta her bir bireyin kişisel durumu göz önünde tutularak bireye özel programların geliştirilmesi gerekmektedir.

### 2.2.3 İstihdam Sorunu ve Çözüm Önerileri

Daha önce belirttiğimiz üzere, bu kavramlar çerçevesinde daha fazla istihdam türleri de tanımlanabilir. Açık istihdam-gizli istihdam (eksik istihdam) gibi; açık istihdam, istatistiklere yansıyan istihdamdır. Gizli istihdam ise teknolojik düzeyin sabit olduğu bir ortamda istihdam düzeyinde yapılacak bir kısıntının üretimi azaltmaması halinde söz konusu olur. Üretime katkıda bulunmayan; marjinal verimliliği sıfır olan istihdam gücü bu kapsamdadır.

İstihdam konusunda yapılabilecek çok sayıda tanımlama olmasına rağmen çalışmamızın ana konusu olan istihdamla mücadelede gizli istihdamın tanımı çok fazla önem arz etmemektedir. Genel olarak çalışmaya istekli olup, çalışmaya istek ve arzusu olan ancak istihdam bulamayan herkes istihdam sayılmaktadır. Ancak yapısal istihdam türleri istihdam türlerine göre daha tehlikeli ve kalıcı olması sebepleriyle dikkat edilmesi ve mücadele edilmesi zorunlu olan ve çalışmamızda da üzerinde en fazla duracağımız istihdam türüdür. Yapısal istihdamla mücadelede en fazla uygulanan argüman aktif istihdam tedbirleri olmaktadır. Belli bir sektörde ve belli bir üyeden kaynaklanan (yapısal sorun) aksaklıkla mücadelede aktif istihdam tedbirleri rahatlıkla uygulanabilir.

Sebebi ne olursa olsun ülkemizde ve tüm dünyada istihdam gittikçe artmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde 1965’de % 3,4 olan istihdam OECD ülkelerinde % 2 iken 1994’e gelindiğinde AB’de %7,8, OECD’de %11,2 olmuştur.<sup>9</sup> Bu eğilim aynı hızla devam etmektedir. Bu kapsamda özel önlemlere ihtiyaç duyulduğunu açıktır. Avrupa Komisyonu’nun 1995 yılında yaptığı çalışmada istihdamı etkileyen faktörler 5 ana başlık etrafında toplanmıştır:

1. Mesleki eğitime yeteri kadar yatırımın yapılmaması,
2. Ekonomik gelişimin yeteri kadar istihdam yaratamaması,
3. Ücret-dışı maliyetlerinin yüksekliği,
4. İstihdam gücü piyasası politikalarının yeteri kadar etkin olamaması,
5. Uzun dönem yapısal istihdam.

İstihdam bu anlamdan itibaren Avrupa Birliği Hükümetlerinin öncelikli ilgilenmesi gereken konu olmuştur. Bu kapsamda yukarıda belirtilen sorun alanlarına

<sup>9</sup> 1994 The OECD Job Study: Evidence and Explanations, <http://www.oecd.org/document>

yönelik politikalar belirlemi lerdir. Bu kapsamda özellikle aktif istihdam tedbirleri öne çıkmı ve i sizlikle mücadelede en önemli politika olmaya ba lamı tır. Özellikle yıllarca uygulanan sosyal devlet politikalarının ve pasif tedbirlerin yeterli olumlu sonuç üretememesi bu sonucu do urmu tur.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ST İHDAM POLİTİKALARI

#### 3.1 ST İHDAM POLİTİKALARININ TANIMI

İstihdam politikaları işsizlerin ya da işini kaybetme riski yüksek olan çalışanların istihdam edilmelerini sağlayacak her türlü politikalardır. Temelinde ikiye ayrılmaktadır.

Birinci bölüme genel olarak “pasif istihdam politikaları” adı verilmektedir. Doğrudan bu araştırmamızın konusu olmasa da istihdam politikalarının tamamlayıcı bileşeni olarak çalışmanın bu bölümünde kısaca değinilmesinde fayda görülmüştür. Pasif istihdam politikaları işsizliğe, işsiz kaldığı dönemde gelir desteği sağlayarak işsiz piyasasından kopmaması temel felsefesi üzerine kurgulanmış çeşitli politika araçlarından oluşmaktadır. Bu politikalar aşağıda ayrıntılı olarak tanımlanmıştır.

Uygulanan istihdam politikalarının ikinci bölümünü “aktif istihdam politikaları” oluşturmaktadır. Aktif istihdam politikaları, bireylerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik her türlü faaliyetlere verilen genel adıdır. Bireylerin istihdam edilmesini sağlayacak, niteliklerini geliştirmeye yönelik her türlü faaliyet bu kapsamda değerlendirilebilir. Meslek kazandırmaya yönelik meslek kursları ve hali hazırda geçerli bir meslekte bulunan kişilere yönelik meslek geliştirme kursları AP’nin en fazla uygulanan bölümüdür. Ayrıca danışmanlık hizmeti ve kariyer rehberliği hizmetleri de bu konuda değerlendirilmesi gereken diğer önemli alanlardır. Araştırmamızın önemli bir bölümünü oluşturduğu bu başlık ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenecektir.

#### 3.2 PASİF POLİTİKALAR (GELİR DESTEĞİ SUNAN POLİTİKALAR)

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de belirtildiği gibi aktif işsizliği piyasası politikaları, pasif politikalardan bağımsız olarak değerlendirilemez. Zira pasif politikalarla aktif politikalar arasında birbirlerini tamamlayan, kimi zaman da ters etki yaratan bir ilişki mevcuttur.<sup>10</sup> Bu nedenle programların bir bütün olarak incelenmesi ve

<sup>10</sup> VARÇIN, Recep; **İstihdam ve İşsizlik Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 2004, s.15.

programlar arasındaki etkile imin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Pasif i gücü piyasası politikalarının çe itli türleri vardır ve her pasif politikanın i leyi i ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bu programların ana hatlarını incelemek hem programları anlamak hem de sonradan aktif politikalarla ba lantısını gösterebilmek açısından önem arz etmektedir.

### 3.2. 1 sızlık Sigortası

sızlık sigortası en yaygın ve en efektif politika olarak, en fazla öneme sahip olan pasif programdır. sızlık ödene inden kimlerin hangi ko ullarda yararlanaca ı ve bu yararlanma süresinin ne kadar olaca ı uygulamadan, hedeflenenlere ve ülkenin sosyo-politik durumuna göre de i en bir yapı arz etmektedir. sızlık sigortasının uygulandı ı ülke korumacı bir yapıya sahipse, yani sosyal bir devlet yapılanması mevcutsa, i sızlık tazminatından yararlanan sayısı ve süresi oldukça fazla olabilmektedir.

sızlık tazminatının iki önemli aya ı mevcuttur. Birincisi i sızlık sigortası, di eri ise i sızlık yardımıdır.<sup>11</sup> sızlık sigortası çalı anları hedeflemektedir. Sigortanın uygulanması, uygulayan ülkenin sosyo-politik ve ekonomik durumuna göre de i mektedir. sızlık sigortası fonuna belirli bir süre prim ödeyen çalı anların, i siz kaldıkları süre zarfında satın alma gücünün korunmasını sa layan programlardır. Fondan yararlanma artları yasada (ödeme ve prim süreleri) belirtilmi tir. Burada ki iye kendi inisiyatifi ya da istihdam kurumu aracılı ı ile i buluncaya kadar gelir deste i sa lanması hedeflenmektedir.

sızlık tazminatının di er önemli aya ını ise i sızlık yardımını olu turmaktadır. Bu pasif politika ile i sızlık sigortası fonundan yasa gere i yararlanmayı hak edemeyen ama i siz olan bir kitle, hedef kitle olarak alınmaktadır. Bazı ülkeler kimlerin, hangi ko ullarda bu programdan yararlanaca ını hukuki olarak belirtmi lerdir.<sup>12</sup> Ülkemizde böyle bir uygulama bulunmamaktadır. 4477 sayılı sızlık Sigortası Kanunu ile 2000’li yılların ba nda ülkemiz sızlık Sigortasıyla tanı mı tır. Uygulamaya konulan sızlık Sigortası Kanunu ile olu turulan fon hizmetleri ve i sızlık tazminatının ödenmesi

---

<sup>11</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 15

<sup>12</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 15

faaliyetleri Kurum bünyesinde olu turulan birimce yürütölmektedir. Fon Kurum Yönetim Kurulunca yönetölmektedir. Fonun gelirleri i çö-i veren, kamu katkıları ile faiz gelirlerinden olu maktadır. Ülkemizde Fondan yararlanma usulleri, sosyal devlet ilkesine ters bir anlayı la, sıkı bir ekilde düzenlenmi tir. Kanunda i siz kalınan dönemde i sizlik sigortasından yararlanabilmek için son yüz yirmi günü kesintisiz olmak üzere 600 gün prim ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca i sizlik ödene i en fazla altı ay süreyle ve en çok asgari ücret miktarında ödenmektedir. Bu haliyle de uygulanan i sizlik sigortası yukarıda da belirtildi i gibi sosyal devlet ilkesiyle uyu mamaktadır. Fonda biriken kaynak, yüksek faizlerle birlikte asıl kullanım amacından uzakla maktadır.

i sizlik Sigortası uygulaması, temel olarak ülke genelinde gerçekte en yapısal dönü üm çerçevesinde ya da firma bazında çe itli nedenlerle i ini kaybeden i çilere geçici gelir deste i sa lamak ve bu ki ilerin aktif bir ekilde i piyasası içinde olmalarını sa lamak amaçlarıyla uygulanmaktadır. Yapısal dönü ümler; ekonomik dalgalanma veya ekonomik anlamda kapsamlı de i ikliklerin oldu u dönemlere denilmektedir. Kriz durumları dı nda bu de i imler uzun dönemde ülke nüfusunun önemli bir kısmının yararına sonuçlar verecektir. Kriz dönemlerinde i sizlere ödenecek i sizlik ödene i i ini kaybedeceklere geçici gelir deste i sa layacak (konjonktürel dalgalanma) ve ekonomik istikrara katkı sa layacaktır. Ekonomik dönü üm programları uygulayan ölkelerde, yapısal dönü üm programlarında ba arılı olabilmek ve bu programlar çerçevesinde i ini kaybedeceklere geçici gelir deste i sa layabilmek amacıyla i sizlik sigortası uygulamaya konulabilir. Bahsedilen bu geçi döneminde ekonomi bir miktar i siz üretmekte ve bu i sizlerin satın alma gücünü korumada, i sizlerin i piyasasından kopmadan tekrar istihdama dahil edilmesinde i sizlik sigortası önemli bir rol oynamaktadır.<sup>13</sup>

i sizlik sigortasının temel amacı i siz kalan i gücünün i piyasasından kopmaması iken bazen de tam tersi olarak i sizlerin sayısının artmasına neden olabilmektedir. Bu süreçte i çiler gelir getirici bir i te çalı mak yerine i sizlik ödene inden faydalanmayı dü ünebilmektedir. gücü arzlarını geri tutabilmektedirler. Özellikle i sizlik ödene inin uzun süreli ve yüksek oranlı oldu u durumlarda bu durum

---

<sup>13</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 17



sıkça görülebilmektedir. Örneğin 20 OECD ülkesinde yapılan çalışmada işsizlik sigortası kapsamında yapılacak ödeme %10 arttı ve aynı zamanda işsizlik sigortasının süresi bir ay arttı. İstatistiksel olarak işsizlerin sayısında %1 gibi bir artış görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise işsizlik sigorta tutarında %10'luk bir artış, işsizlik süresinin bir hafta uzamasına yol açmaktadır.<sup>14</sup> İşsizlik tazminatının böyle bir sonuç üretmemesi için ödeneğin süresi ve miktarının işsizlerin asgari geçimlerini sağlayacak ancak onları iş piyasasından uzak tutmayacak bir miktarda olması çok önemlidir.

Ülkemizde uygulanan işsizlik Sigortası uygulamasında işsizlere ödenecek miktar; yukarıda da belirtildiği gibi, asgari ücretle sınırlandırılarak, işsiz kalan kişilerin son almış olduğu maaşın yarısı olarak tespit edilmiştir. Bu yapıyla işsizlik sigortası oldukça cimri bir yapılanmadır. Belirtildiği gibi sosyal devlet yapılanmasında, bireye tanınan hak ve imkanlar kural olarak oldukça geniş bir yelpazede değerlendirilebilmektedir.

Pasif istihdam politikası olan işsizlik Sigortası, aktif istihdam politikalarıyla eşgüdüm içerisinde yürütülmelidir. İşsiz kalan kişilerin işsizlik sigortasının bitiminden önce tekrar istihdama dahil edilebilmeleri için çeşitli ülkeler aktif programlarını bu yönde geliştirmektedirler. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde işsizlik sigortası kapsamında işini kaybeden kişilerin ilk altı ay boyunca son almış olduğu maaşın %60'ını alırken, işsiz kaldıkları süre içerisinde aktif programlardan birisine katıldıkları zaman işsizlik sigortasından alacakları ücret 10 puan artmakta ve bu süre içerisinde katılımcıların programla ilgili masrafları istihdam kurumu tarafından karşılanmaktadır.<sup>15</sup>

### 3.2.2 Ücret Garanti Fonu

Pasif istihdam politikaları içinde çalışanları korumak ve desteklemek amacıyla türetebilecek çok sayıda politika bulunmaktadır. Bu politikalar içinde ülkemizde de uygulanmakta olan ücret garanti fonu: işverenin ödeme gücüne düşmesi hallerinde (işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için Aciz Vesikası alınması veya iflası nedenleri ile) çalışanların, işvereni tarafından kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını/alacaklarını garanti etmek amacıyla, Kanununun 33. maddesine istinaden,

---

<sup>14</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 18

<sup>15</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 18

uygulanmakta olan bir yapılanmadır. Ücret garanti fonu ile çalı anların i ili kisinden kaynaklanan alacaklarını kar ılayarak; bu ki ilerde ücret alamadan bo a çalı ma (angarya) gibi bir duruma kar ı korunması amaçlanmaktadır. Ücret Garanti Fonu sosyal devlet ilkesinin gere i olarak; çalı ma hayatına küsebilecek i gücünü, i piyasasında tutabilmek adına uygulanan pasif tedbirlerden birisidir.

### **3.2.3 Kısa Çalı ma Ödene i**

sizlik Sigortası ve Ücret Garanti Fonuna ek olarak ülkemizde uygulanan bir di er pasif istihdam politikası da Kısa Çalı ma Ödene idir. Ücret Garanti Fonunda oldu u gibi Kısa Çalı ma Ödene i de çalı anları koruma maksadıyla türetilmi pasif bir tedbirdir. Kısa Çalı ma Ödene i Kanunumuzda “genel ekonomik kriz ya da Bakanlıkça kabul edilebilecek zorlayıcı nedenler (i verenin kendi kusuru olmaksızın) sebebiyle, i verenin üretimi en az üçte bir oranında azaltmak zorunda kalması ya da üretimi kısmen veya tamamen durdurması hallerinde i çilerin gelir kaybını gidermeyi amaçlamaktadır” ekinde tanımlanmaktadır. Ülkemiz uygulamalarında bu ödenek sizlik Sigortası miktarını geçememektedir.

Kısa Çalı ma Ödene i, Ücret Garanti Fonunda oldu u gibi, çalı ma hayatını ve çalı ma barı nını koruma ve çalı anların dı sal sebepler dolayısıyla ezilmelerinin engellenmesi amaçlarıyla uygulanmaktadır.

### **3.2.4 Kıdem Tazminatı**

Ülkemizde uygulanan bir di er önemli pasif i gücü piyasası politikası da kıdem tazminatı olmaktadır. Kıdem tazminatı ile çalı anların i yerinde i güvenli inin sa lanması hedeflenmektedir. Kıdem tazminatı ile i veren i ten atmayı dü ündü ü elemanına tazminat ödemek zorunda kalmaktadır. Dolayısıyla i verenler çalı anlarını kolayca i ten atamamaktadırlar. Kıdem tazminatı uygulaması i yerlerinde i güvencesini sa layan bir sistemdir. Bu güvence sistemi genel ekonomi açısından çalı an i gücünün i siz kalmayaca ı anlamına gelmektedir. Ayrıca bu güvence sistemi i verenlere, firmanın uzun dönemde istikrar yakalamasını, kurumsalla masını ve yeni çalı an almanın yüksek maliyetlerinden kaçınmasını sa layacaktır. Bu sebeple kıdem tazminatı i letmelerde istikrarı sa layan bir özelli e sahiptir. verenler i ten atmayı

dü ündükleri personele tazminat ödemektense, bu ki ileri ya e itimden geçirerek de i en ko ullara ve i letmenin ihtiyacına göre istihdam etmeye devam etmekte ya da personelin kariyer planlamasını ve performans de erlendirmesini yaparak personelin i akdini fesh etmek yerine i letme için uygun olabilecek bir ba ka birimde de erlendirme yoluna gitmektedir.

Kıdem Tazminatı bazı sakıncaları da bünyesinde bulundurmaktadır. Kıdem Tazminatı; i yerlerinde ve i piyasasında mobilitenin azaltılması, i verenlere yeni bir yük getirmesi, verimsiz personelin i ten atılamaması gibi sakıncalar olu turmaktadır. Ayrıca kıdem tazminatı uygulama olarak i sizlik sigortasına alternatif te kil eden bir yapı olu turmaktadır. Ancak Ülkemizde kıdem tazminatı ile i sizlik sigortası birlikte uygulanan bir yapılanmaya dönü mü tür. i sizlik sigortasının uygulandı ı pek çok ülkede kıdem tazminatı uygulanmamaktadır.<sup>16</sup>

### **3.2.5 Erken Emeklilik**

Bir di er pasif i gücü piyasası politikası ise halen i piyasasında bulunan ve verimlili i dü mekte olan ya lı nüfusun erken emekli edilmesi olarak tanımlanabilir. Aslında böylesi bir politikanın uygulanması çok sık görülen bir durum de ildir. Erken emeklilik, çok ciddi sosyal güvenlik sorunlarına yol açabilecektir. Çalı mayan çok sayıdaki insanın olu turaca ı; sosyal problemlerin yanı sıra yeni emekli olan çok sayıda birey sebebiyle, devletin sosyal alandaki harcamaları normal artı hızının çok üzerine çıkabilmektedir. Sosyal güvenlik konusu ise bu politikanın yumu ak karnı olmaktadır. Çünkü erken emeklilik gibi uygulamalar sosyal güvenlik fonlarının aktüeryal dengesini alt üst edebilecek bir etkidir. Bozulan denge bu fonlarda ve dolayısıyla devlet bütçesinde açıklara sebep olmaktadır. Ancak ekonomik anlamda en belirgin etkisi; enflasyonu arttırarak, ekonomik büyümeye negatif yönlü etki yapması ve i sizli e neden olmasıdır.

Erken emeklilik gibi pasif politikalar, yapısal uyum politikaları çerçevesinde uygulanmalıdır. çinde bulunulan geçi dönemi ya da yapısal de i im dönemlerinde ülkeler erken emeklilik programları ile i gücünü istenilen ekle sokmayı deneyebilirler.

---

<sup>16</sup> VARÇIN; a.g.e. s. 20

Ancak dikkat edilmesi gereken husus; erken emeklilik uygulamaları sebebiyle bozulan sosyal güvenlik aktüeryal dengelerinin, tekrar dengeye gelmesini için uzun sürelere ihtiyaç duyulmasıdır. Erken emeklilik gibi bir politikayı tercih eden bir yönetimin güçlü bir ekonomik yapıya ve genç bir nüfus oranına sahip olması gerekmektedir. Bozulan dengenin hızlı bir şekilde dengeye gelebilmesi için olası açıkların, hem ekonomik hem de demografik açıdan, hemen kapatılması gerekmektedir. Erken emeklilik, gerek sektörel bazda gerekse de sektörün alt bileşen alanlarda, tek tek ya da genelini (tamamını) içerecek şekilde yapılandırılabilir.

Erken emeklilik: daha çok yaşlı iş gücünün istihdam edildiği sektörlerde ve işletmelerde kullanılabilen; geçiş sürecinde veya yapısal dönüşüm dönemlerinde ekonomik ve demografik parametrelerin uygunluğu ölçüsünde başarılabilecek bir yoldur. Geçiş sürecinde ve yapısal dönüşüm dönemlerinde uygulanan özelleştirme faaliyetleriyle, ekonomik olarak zarar eden veya çeşitli nedenlerle kapatılması söz konusu olan işletmelerde erken emeklilik uygulamasıyla verim artırılabilir. Piyasa ekonomisine yeni geçmeye çalışan ülkelerde bir defaya mahsus olarak işten atılma riski yüksek olan yaşlı iş gücünün erken emekli edilmesi önerilebilir. Bu durum genç ve tecrübesiz iş gücünün daha deneyimli iş gücü ile rekabet edemediği sektörlerde de uygulanabilir. Gençlerin işsiz kalmasındansa yaşlıların erken emekli edilmesi sosyal açıdan daha adaletli görülmektedir.

### **3.2.6 Sosyal Yardımlar**

Sosyal yardım, toplumda gelir desteğine ihtiyaç duyan bu destek olmaksızın hayatını idamede zorlanabilecek bireylere yönelik yapılabilecek; aynı, nakdi her türlü yardımı içeren programlara verilen genel addır. Bu haliyle sosyal yardım programlarının bir istihdam politikası olup olmadığı tartışmalıdır. Ayrıca yardım yapılan hedef kitle iş gücü niteliğine haiz bile olmayabilmektedir. Ancak bireylere gelir desteği sağlanması (yardımların bir kısmı aynı şekilde olabilmekte, belediyelerin kömür dağıtım gibi) ve iş gücü niteliğine haiz bireyler için işsizlik yardımıyla aynı neticeleri vermesi sebebiyle değerlendirilmesinde fayda görülmüştür.

Ülkemizde sosyal yardımlar, çeşitli kamu kurumları kamuya yararlı vakıflar ve bazı sivil toplum kurumları tarafından yürütülmektedir. Ancak belirtilen bu kurumlar

arasında tam bir iletişim, işbirliği ve koordinasyon bulunmamaktadır. Bu durum yardımların her zaman istenilen sonuçları üretmesini engellemektedir. Belirtilen koordinasyon sağlanırsa bile, bu yardımların istenilen etkileri oluşturmaları için etkin bir planlama ve dağıtım sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Sosyal yardımlar diğer pasif tedbirlerle organize bir şekilde yürütülmelidir. İşsizlik sigortasından yararlanan bir ferdin sosyal yardımlardan da yararlanması adaletsiz bir dağılıma sebep olmaktadır. Bu kapsamda bu yardımların dağıtımında bir üst organizasyonun hizmet alanları ve bölgeleri tespit etmesi gerekmektedir. Belirlenecek bölge ve alanlara hizmetlerin planlı ve yaygın bir şekilde götürülmesi kanımızca daha faydalı olacaktır. Aynı zamanda böylesi bir üst kuruluşa varlığı pasif tedbirleri yürütmekle sorumlu istihdam kurumunun da bu yardımlardan tam haberdar olmasını sağlayacaktır. Bu sayede mükerrerliklerde yaşanmayacaktır.

### **3.3 AKTİF İSTİHDAM TEDBİRLERİ**

#### **3.3.1 Genel Olarak Aktif İstihdam Tedbirleri**

##### **3.3.1.1 Aktif Tedbirlerin Önemi**

Ülkemizde kamu istihdam hizmetleri Türkiye Kurumunca yürütülmektedir. Yürütülen kamu istihdam hizmetleri çeşitli aktif ve pasif istihdam hizmetlerinden oluşmaktadır.

Sanayileme ile ekonomik birimler gittikçe daha fazla uzmanlık alanlarına bölünerek uzmanlaşmaktadır. Bu anlayışı; adama göre işten ziyade, işe göre adam anlayışını zorunlu kılmıştır. İşgücünün daha çok teknik bilgiye sahip ve nitelikli olmasını zorunlu hale getirmiştir. Ancak her zaman nitelikli işgücü ile işveren iş piyasasında buluşmamaktadır. Aslında bu durum bir piyasa aksaklığıdır ve kamu müdahalesine ihtiyaç duymaktadır. Çeşitli sebeplerden kaynaklanmakta olan bu aksaklık, çeşitlilikle iş piyasasının yeteri kadar şeffaf olmaması sonucu oluşmaktadır.

Piyasada arzı oluşturan işgücü için iş piyasası bilgilerine ulaşmak oldukça zor olabilmektedir. Özellikle gençler, uzun süreli işsizler ve işgücüne yeni dahil olmuş bireyler için bu durum en başta çok ciddi bir handikaba sebep olmaktadır. Bu sebeple

ihtiyaç duyulan elemana hemen ulaşılamamakta ve bir aracı köprüye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu köprü kamu istihdam hizmetlerinin de varoluş sebebi olmaktadır.

Kamu istihdam hizmetlerinin ana görevi işveren ile çalışanların buluşmasını sağlamaktır. Ancak iş gücünün nitelikleri işveren beklentileriyle her zaman uyumlu değildir. Tamamıyla bu durum, yani işverenin gerektirdiği niteliklerle iş gücünün niteliklerinin uyumsuzluğu, aktif istihdam politikalarının uygulama gereğini oluşturur. İş gücü işverenin istediği niteliklere haiz olmadığı takdirde kamu istihdam hizmetleri çerçevesinde bu kişilerin nitelikleri artırılabilir. Mesleki eğitim ve gelişim kursları bu amaçla kullanılmaktadır. Aynı zamanda bireylerin iş piyasasında karşılaşabilecekleri her türlü soruna çözümlerini bulmalarına yardımcı olmak amacıyla yapılacak kariyer danışmanlık hizmetleri de bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

### 3.3.1.2 Aktif Tedbirlerin Hedef Kitleleri

İşsizlik ya da işini kaybetme riski olan iş gücü aktif istihdam politikalarının genel hedef grubudur. Gittikçe karmaşıklaşan üretim süreçleri sebebiyle iş gücü piyasasını düzenlemek ve bu konudaki talepleri karşılayabilmek amacıyla istihdam hizmetlerinin ortaya çıkması 20. yüzyılın başlarına tekabül etmektedir.<sup>17</sup> İşverenin uygun personeli bulabilmek amacıyla harcamış olduğu zaman ve nakit hem işletme açısından hem de ulusal ekonomi açısından önemli bir kayıptır. Öte yandan iş arayan elemanın pazarlanabilir niteliklerine ve özelliklerine uygun iş bulabilmek amacıyla geçirdiği işsizlik süresi; bu konuda harcadığı zaman ve nakit, iş arayan eleman açısından da bir kayıptır. Dolayısıyla iş gücü piyasasında sağlıklı bir iş-iletişim hizmetinin yapılamaması taraflara ve topluma önemli ve gereksiz bir ek maliyet yüklemektedir.

İstihdam hizmetlerinin ana hedefi iş gücü piyasasında tarafların kaybını azaltmak ve gittikçe karmaşıklaşan iş gücü piyasasının düzenli bir hale gelmesini sağlayarak bu konudaki talepleri gidermektir. İstihdam hizmetleri; iş gücü piyasasındaki iş-iletişimi sağlamada işverenin yanında, işsizlere iş ve meslek danışmanlık, mesleki eğitim hizmetleri sunarak, kişilerin kendi vasıfları ve özelliklerine uygun iş ve mesleğe yönelmelerini de

---

<sup>17</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 24

kapsamaktadır. Ayrıca bu hizmetler; çalı an ya da i ini kaybetme riski olan i gücüne i veya meslek geli tirme seminerlerini de içermektedir.

### 3.3.1.3 Aktif Tedbirlerle gücü Piyasası Arasındaki li ki

Kamu istihdam kurumları, uygun aktif politikaları; istihdam hizmetlerini sunarken hizmet sunmu oldu u kesimlerden toplamı oldu u bilgiler ı ı nda tespit eder. Aslında bu durum hizmetlerin bütünlü ünü sa ladı ı gibi i gücü piyasasına ili kin sa lıklı verilerin toplanmasını da sa lar. gücü piyasasına ili kin veriler politika yapıcılarının strateji olu turmalarına imkan sa lamaktadır. Olu turulacak sa lıklı politikalar ile i sizlikle mücadele belli hedeflere yönelik olarak belirli araçlarla, bir plan çerçevesinde gerçekleştirilebilecektir.

sizlik sigortasının uygulandı ı ülkelerde, i sizlik yardımı alan ki ilerin tamamının kamu istihdam kurumlarına kayıtlı olması ve kamu istihdam kurumlarının bu ki ilerin i gücü piyasasındaki hareketlerini gözleme ansına sahip olması, kamu istihdam kurumlarına; i gücü piyasasını kontrol etme ve gözleme ansı vermektedir. Bu gözlemler ve kontroller temelinde kamu istihdam kurumları, i sizlik yardımını alan ya da genel olarak i gücü piyasasında istihdam edilmeyi bekleyen ki ilerin, istihdama daha kısa sürede dahil edilebilmeleri için uygun aktif politikaları tespit ederek yürürlü e sokmaya çalı abilmektedir. Örne in, i gücüne talebin çok fazla oldu u mesleki alanlarda, kayıtlı olan i sizlerin niteliklerinin uygun dü memesi ya da bunların talebi karşı layamayacak sayıda olmaması nedeniyle e le tirmenin gerçekleştirilememesi durumunda, istihdam kurumları i siz kitleleri ya bu mesleklere yöneltir ya da ki ilerin bu alanda mesleki bilgi almasını Kurum bizzat kendisi organize eder.<sup>18</sup>

### 3.3.1.4 Aktif Tedbirlerin Bulmaya Etkisi

Vasıfsız ve yarı vasıflı ki ilerin istihdam edilmelerinde zorluklar ya andı ı pek çok ülke de tespit edilen bir durumdur. Özellikle bu kesimlerin istihdam hizmetlerinden yararlanmalarını sa lamak, gerekti inde mesleki kurslardan geçirilerek yeni beceriler

---

<sup>18</sup> VARÇIN; a.g.e, s. 27.

kazanmalarına yardımcı olmak, yukarıda belirtildi i gibi i sizlik yardımın ödenmesi ve uygun aktif politikaların tespit edilip yürürlü e konması, kamu istihdam kurumlarının istihdam hizmetlerinde var olmasını gerekli kılmaktadır.<sup>19</sup>

Tarımdan kopan i gücü genelde vasıfsız i çi durumunda bulunmaktadır. Buradan gelecek i sizlerin yeni nitelikler kazandırılmadan istihdam edilmeleri mümkün de ildir. Nitelik kazandırmanın en önemli yolunun e itim oldu u daha önce belirtilmi ti, ancak bazı durumlarda bireylerin sahip oldukları ama nasıl kullanmaları gerekti ini bilmedikleri bazı yeteneklerinin de açığı a çıkartılması gerekebilmektedir. Bu durumlarda da bu ki iler için danı manlık hizmetine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ki iler ve genel olarak i gücü piyasasına girmekte zorlanan tüm kesimler için kamu istihdam kurumlarınca yo un i arama programları düzenlenebilmektedir. Bu programlar daha çok yeni i gücünü ve kendi ba larına i arama deneyimi olmayan kesimi hedeflemektedir.

Yıllardır bir firmada çalı ıp da i ini kaybeden ve görece ya lı olan i sizler i gücü piyasasına ve i arama becerisine sahip olamamaktadır. Birçok i siz için i in nerede bulunabilece i ve i görü mesinin nasıl yapılaca ı konuları bilinmezliklerle doludur. Birço u bu konuda deneyimden yoksundur. Özellikle yeni mezun gençler yüksek nitelikli olmalarına ra men bu nitelikler temelinde kendi adlarına i bulmaları çok zor olabilmektedir. Ülkemizde gençler arasında ki i sizlik oranları genel i sizli in de üzerinde yakla ık yüzde on be li seviyelerdedir.

Bu kesimler için de yo un i arama hizmetleri gerekmektedir. Pazarlanabilir vasıfları olan ve geçici i siz kalan kesimler için yo un i arama programları daha çok i e yaramaktadır. Kamu istihdam kurumları; gençlere bu programlar aracılı ı ile i arama e itimi ve seminerleri sa lamaktadır. Özgeçmi in nasıl hazırlanaca ı veya mülakat tekniklerinin neler oldu u gibi konularda genç kesim aydınlatılmaktadır. arama becerilerinden yoksun bireylerin, pazarlanabilir nitelikleri olmasına ra men bu özelliklerini yansıtamamaları i sizlik sürelerinin uzamasına yol açabilmektedir. Aktif istihdam hizmetleri kapsamında, pazarlanabilir vasıflara sahip olan ve ço u zaman yeni mezun olmu gençlere yönelik olarak seminerler düzenlenmesi ve bu seminerlerde i

---

<sup>19</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 25



arama becerileri kazandırılması ile mülakat ve görüşme ilkelerine ilişkin bilgiler sunulması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilenlere ek olarak aktif tedbirler kapsamında, görece ya da i gücü için i arama klüpleri de kurulabilir. Kamu istihdam kurumları, tüm i sizlerin yararlanabilece i i arama klüplerinin kurulması faaliyeti kamu istihdam hizmetlerinin bir parçası ve bir kamu hizmeti olarak sunulmalıdır. arama klüpleri ile i sizler sosyal hayattan soyutlanmamakta, sosyal bir birey olarak kalabilmektedirler. Ayrıca bu klüpler i sizler arasında bir dayanı ma kültürünü de olu turmaktadır. arama klüplerinin temel kurulu amacı kamu istihdam kurumunun danı manlarının gözetiminde ki ilerin deneyimlerini birbirlerine aktarmalarını sa lamak ve istihdam kurumunun rehberli inde bu faaliyetlerin organize edilerek ki ilerin istihdama dahil edilmesini sa lamaktır. stihdam kurulu ları bu tür hizmetleri internet üzerinden de verebilmektedirler.

Kamu istihdam kurumları, ülkenin ekonomik geli iminde ki bölgesel farklılıkları gözeterek, gerekli öncelik alanlarını tespit etmeli ve bölgesel farklılıkları en aza indirecek önlemleri almalıdır. Bölge bazında bulunan aktif i gücü ile i letmelerin ihtiyaç duyaca ı i gücü aç ı arasındaki fark, bölgesel anlamda i sizli e sebep olabilmektedir. Bu durum ülke genelinde; ülkenin bir kısmında i gücü fazlası varken di er bir kısmında i gücü aç ına sebep olabilmektedir. Yapılacak faaliyetler hem i sizli i azaltmakta hem de bölgesel dengeyi sa lamaya yardım etmektedir. Ancak kamu istihdam hizmetlerinin önemli bir bölümünü olu turan i gücü piyasasına ili kin bilgi ve donelerin do ru yeterli ve kapsamlı olmaması halinde; hangi bölgede kaç i sizin veya ne kadar açık i in oldu u tam olarak bilinmemektedir. Bu durumda uygulanmak istenilen herhangi bir istihdam politikası etkin olamayacaktır. Dolayısıyla kamu istihdam kurumları özellikle yerel seviyede güçlü bir bilgi akı ı ve altyapısı olu turmak zorundadır. Sa lam bilgi akı ı ve altyapısı ile bölgesel dengesizli i giderme maksatlı kamu istihdam hizmetleri yürütülebilecektir. Kamu istihdam kurumları tarafından, i arayanlara talebin oldu u bölgeler (co rafi) ve talebin oldu u sektörlerle ilgili bilgiler verilmeli ve bölgelerarası dengesizli i giderebilmek için i gücünü o bölgeye çekecek cazip ko ullar olu turmalıdır.

Bu konuda di er kamu kurumlarıyla ortaklıklarda kurulabilir. Bu sayede kamu istihdam kurumları, i gücü arzının yüksek ve talebin dü ük oldu u bölgelerdeki

i gücünün niteliklerini, vasıflarını tespit ederek, bu i gücünü talebin yüksek oldu u bölgelere çekebilecektir. Dolayısıyla i gücü piyasasına ili kin bilgiler, kamu istihdam kurumları için hayati öneme sahip bir konu olmaktadır. Talebin analizini yaparak makro ve mikro düzeyde e le tirme yapılmakta ve i gücüne mobilite kazandırılmaktadır.

Yukarıda belirtilen konulara ek olarak yapısal i sizlik, i sizlik türleri içerisinde müdahaleye ve mücadeleye en fazla ihtiyaç duyan konudur. Yapısal i sizlikle mücadelede en önemli araç aktif istihdam politikaları olmaktadır. Aktif istihdam programları, ekonomik farklıla madan (arz-talep nitelik uyu mazlı ndan) kaynaklanan yapısal i sizlikle mücadelede, i gücü arzının niteli ini arttırarak yapısal dönü üm sa lanmasını hedeflemektedir. Dolayısıyla aktif istihdam tedbirlerinin ba arı ya da ba arısızlı ı yapısal i sizlikle ne kadar mücadele edebildi i konusunda do rudan ilgilidir. gücüne talebin bulundu u ancak i gücünün niteli i nedeni ile bu talebin kar ılanamadı ı durumlarda aktif istihdam politikaları aracılı ıyla yürütülen programlarla yapısal i sizlikle mücadele edilmektedir. Yapısal i sizli e kar ı yürütülen temel programlar; mesleki e itim ve ücretlerin sübvans e edilmesidir.

### **3.3.2 Aktif stihdam Tedbirlerinin Türleri**

#### **3.3.2.1 Mesleki E itim**

sizlik türleri arasında en yaygın ve çözümlmesi di er türlere göre daha kolay olan yapısal i sizli e kar ı mücadele etmede en fazla uygulanan ve en efektif yoldur. Kalkınma ve büyüme ile de i en ekonomik ve teknolojik ko ullar üretim artlarını ve rekabet gücünü etkilemekte, çok daha fazla nitelikli elemana ihtiyaç duyulmaktadır. Ço u yapısal i sizlik durumunda, piyasada genel olarak çok sayıda açık i ve bu açık i sayısının en az iki-üç katı i siz varken nitelik uyu mamasından dolayı bu i ler açık kalabilmektedir. Bazı durumlarda da mevcut i gücünün vasıflarının demode olması ya da o alanda talep olmaması nedeni ile bazı i ler açık kalabilmekte ve bireyler sahip oldu u vasıflar do rultusunda istihdam edilememektedir. Kamu istihdam kurumları do rudan ya da bazı e itim kurulu ları ile i birli i içerisinde çalı arak organize etti i mesleki beceri kazandırma e itimleri ile bu sorunu a maya çalı maktadır.

Bu kapsamda kamu istihdam kurumları i gücü talebinin hangi sektörlerde olu tu unu, i gücü piyasasında niteliksel iyile tirmelerin hangi sektörlerle yönelik olarak

yapılması gerektiğini, işsizlerin vasıflarının neler olduğunu ve bu işsizlerin işsiz kaldıkları zaman aralığını en iyi bilen ve buna uygun politika gerçekleştirebilecek durumda olan tek kurum olmaktadır. Bu nedenle kamu istihdam kurumları, mesleki eğitim verilecek alanları belirlemekte ve talebin olduğu bu mesleklere göre eğitim gücü yeten kursları organize etmektedir. Ancak burada da dikkat edilmesi gereken konu işsizlik gücü piyasasına ilişkin veri ve bilgilerin doğru ve tüm toplumu kapsayacak şekilde olması gerektiğidir. Bu haliyle kamu istihdam kurumunun uygulayacağı her türlü politika bileşimi için veri ve bilgi hayati öneme haiz ve olmazsa olmazdır.

Meslek edindirme veya geliştirme kurslarının konusu, süresi, hedef kitlesi ve finansman kaynakları, içinde bulunulan sosyal ve ekonomik şartlara göre değişmektedir. Örneğin Ülkemizde kullanılan kaynakların çok büyük çoğunluğu yurtdışı kaynaklıdır. Uluslararası donör kurumlarının desteklediği çeşitli projeler ile yurtiçi kaynaklarla (Kurum Bütçesi, İşsizlik Sigortası Fonu, Ceza Paraları vb) düzenlenen kurslarla işsizlere mesleki eğitim sağlanmaktadır. Kurslar ortalama 4 ay sürmektedir. Ülkemiz uygulamalarında (Kurum Mevzuatı) meslek edindirme veya geliştirme kursları en fazla 6 ay olabilmektedir. Ülkemizde uygulanan işsizlik yetiştirme programları çeşitli kurum ya da kuruluşlarca sağlanmaktadır. Belirtilen kurum ya da kuruluşların mesleki eğitim programlarını hazırlayabilmektedirler. Bu programlarla, hemen istihdam edilemeyen ancak iyi niteliklere sahip işsizlerin kurslardan sonra istihdama dahil edilmesi hedeflenmektedir. İstihdam konusunun kurs başlamadan halledilmesi yani mezun olacak kursiyerleri istihdam edecek kurum ya da kuruluşların kurs başlamadan daha doğrusu kurs fikri oluştuğunda tespit edilip herhangi bir olumsuzluğa yer verilmemesi gerekmektedir. İşsizlik yetiştirme programları ekonomik gelişme ve yatırıma teşvik amaçlarıyla da kullanılabilir.

Mesleki eğitim kursları ya da işsizlik yetiştirme programları diğer istihdam politikaları ile yakından ilişkilidir. Örneğin işsizlik sigortasından yararlanan işsizlerin mesleki eğitim programına alınarak yeniden istihdama katılmaları işsizlik sigortası uygulamasını pekiştiren ve bir ölçüde tamamlayan bir olgu olmaktadır. İşsizlik sigortası kapsamında bulunan ve kısa sürede istihdam edilemeyecek durumda olanlara ya da bu kapsamdaki uzun süreli işsizlere kamu istihdam kurumları mesleki eğitim hizmeti sunabilmektedir. Bazı ülkelerde işsizlik sigortası kapsamında bulunan işsizlerin mesleki eğitime katılarak istihdamını kolaylaştırabilmek amacıyla kamu istihdam kurumları

te vikler sunmaktadır. Örne in Çek Cumhuriyeti'nde i sızlik sigortası kapsamında bulunan ki i i gücü yeti tirme programlarına katıldı ında i sızlik sigortası ödene i %10 artmaktadır. Benzer ekilde Polonya ve Macaristan'da i gücü yeti tirme programlarına katılan ve i sızlik sigortası kapsamında bulunan ki ilere i sızlik sigortası %15 zamlı olarak ödenmektedir. Ayrıca bu ki ilerinin bütün e itim masrafları kamu istihdam kurumu tarafından kar ılanmakta ve i gücü yeti tirme programlarına katılan i sizlere ayrı bir maliyet getirmemektedir.<sup>20</sup>

gücü yeti tirme e itimleri çe itli adlar altında çe itli özel ve kamu kurum ya da kurulu larınca verilmektedir. gücü yeti tirme kurs maliyetleri bazı durumlarda çok yüksek olabilmekte ve bazı mesleklerde kurslar açılmayabilmektedir. Aynı zamanda genel olarak birçok kurulu gelir sa lamak amacıyla bu kursları düzenlemektedir. Bu haliyle özel kurulu larca kar amacıyla düzenlenen mesleki e itim kursları, ekonominin genel i gücü ihtiyacını sa lamaktan uzaktır. Aynı zamanda bu tarz kursların maliyetleri kursiyerlerden kar ılanmaktadır. Ancak ekonomik olarak zor artlar altında bulunan i sizlerin bu kursları finanse etmesi sosyo-ekonomik (gelir da ılımı bozuklu u gibi) bazı problemlere sebep olabilmektedir. Bu maliyetlerin i verenler tarafından kar ılanması gerekti i de söylenebilir. Ancak bu durum, i verenler açısından gereksiz görülmekte, üretim maliyetlerini ve fiyatı arttıran bir kalem olmaktadır. Yo un i sizli in oldu u dönemlerde, i sizlerin kendi aralarında bo i ler için rekabet etmesi gerekebilmekte olup, mali açıdan durumu daha iyi olan i siz, bu kursları finanse etmektedir. Dolayısıyla bu hizmetin bir kamu hizmeti olarak sa lanması sosyal ve adil devlet ilkesinin bir gere didir.

Ülkemizin 18.02.1950 tarihinde imzaladı ı Uluslararası Çalı ma Örgütünün (LO) 29.10.1919 yılında yayımladı ı II. Sözleşmesi uyarınca istihdam hizmetleri ücretsiz bir ekilde kamu tarafından sa lanmalıdır. Aslında i sizlerin toplumsal maliyetleri onların istihdam edilebilirliklerinin arttırılabilmesi için harcanan paralardan daha fazla olabilmektedir. sızlik, bireyleri suça te vik etmektedir. Aynı zamanda bu bireyler üretim sürecine katılmadan tüketimde bulunmakta ve çalı anların bakmakla yükümlü oldukları pasif nüfusun sayısını ve oranını arttırmakta, iktisadi büyüme ve geli meye olumsuz etkiler yapmaktadırlar. Tüm bu nedenlerle devlet i sizlikle

---

<sup>20</sup> VARÇIN; a.g.e., s. 35

mücadele etmeye, bu mücadeleyi de kamu istihdam kurumu üzerinden; a ırlıklı olarak aktif istihdam tedbirleriyle yapmak zorundadır.

Bu hizmetlerin daha verimli ve etkili olabilmesi için, tek elden (kamu istihdam kurumu üzerinden) sunulması ve bir hedef gözetilerek, program dahilinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Belirtilen gerçekler do rultusunda, Ülkemizde KUR bu hizmetleri tüm ülke sa tında sunmaktadır.

Mesleki e itim temel de ikiye ayrılmaktadır. Birinci bölüm teorik e itim ve ikinci bölüm pratik (uygulamalı, non-formal) e itim olmaktadır. Teorik e itim sınıf ya da dersane ortamlarında yapılan ve mesle e ili kin temel teorik bilgilerin verildi i programlardır. Pratik e itim ise i ba ı e itimler olarak da tanımlanmaktadır. Özel el becerisi gerektiren birçok meslek pratik e itime ba vurulmadan verilememektedir. Bu konuda en ideal yakla ım 4 aylık kurs süresinin en az son bir ayını pratik e itimlere ayırmak olacaktır. KUR bünyesinde verilen e itimlerin birço unda pratik e itimlere yer verilmektedir. Ayrıca bu kapsamda sadece pratik e itimlerin verildi i i birli i kursları da açılmaktadır. KUR bu kurslarda kursun çe idine ve türüne göre de i en çe itli harcamalar yapmaktadır. Ancak kurs ve e itici ücreti bulunmadı ı, kurs sonunda istihdam garantisi bulundu u için bu kurslar düzenlenmesi ucuz ve verimli kurslar olmaktadır. Ayrıca bu kurslarla i verenlerde pratik e itimlerle mesleki beceri kazanımı yeni çalı anlara e itim masrafına katlanmadan sahip olmakta ve bu çalı anlarını do rudan üretim sürecine dahil edebilmektedirler. Bu ki iler e itim aldıkları i letmede i e alınmasalar bile kazanımı oldukları beceriler ile i e giri süreleri kısılacak ve daha kolay i bulabilme imkanları artabilecektir.

### 3.3.2.2 Danı manlık Hizmetleri

Aktif istihdam politikası kapsamında üzerinde durmamız gereken bir ba ka konu da danı manlık hizmetleri olmaktadır. Danı manlık hizmetleri iki ba lık altında incelenebilir. Bu ba lıklar: i sizli i önlemede; i gücüne katılacak gençlerin iyi ve nitelikli yeti tirilmesini sa layan kariyer danı manlı ı ile mevcut i sizlere danı manlık hizmeti sunan i danı manlı ıdır. Danı manlık hizmetleriyle i sizlerin i siz kaldıkları sürelerin kısaltılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda KUR bünyesinde ve Meslek Danı manlı ı hizmetleri sunulmaktadır. Bu hizmetler yukarıda da belirtildi i gibi ikiye

ayrılmaktadır. Birinci bölümü meslek seçme ya da mesle e yeni girme a amasında olan gençlere yönelik olarak Meslek (Kariyer) Danı manlı ı hizmeti ile yeti kin i sizlerin i arama becerilerini arttırmaya ve i gücü piyasasına ili kin bilgilerin sa landı ı Danı manlı ı hizmetleri olmaktadır.

#### 3.3.2.2.1 Meslek (Kariyer) Danı manlı ı

Kariyer danı manlı ı hizmetinin hedef kitlesini meslek seçme ya da i e ba lama arifesindeki gençler olu turmaktadır. Bu hizmet gençlere; meslekleri tanıyıp, meslekler hakkında bilgi sa lama ile yeteneklerine uygun bir meslek seçmelerinde onlara yol göstermeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda gençlerin yetenek ve becerilerini tesbit etmek amacıyla e ilim analizleri gibi testler uygulanmaktadır. Test uygulanan gençlerle yapılan mülakatlarda testlerin sonuçları de erlendirilmekte ve yeteneklerine uygun meslekler belirlenmektedir. Gençlerin bu meslekler için yapması gerekenler örne in gitmesi gereken okullar ya da bölümler belirlenmektedir. Gençler için bir gelecek projeksiyonu olu turulmaktadır. Aynı zamanda i e yeni ba lama a amasında bulunan gençler içinde ba layacakları mesle e ili kin bilgiler, artlara, imkanlara ve kariyer olanaklarına ili kin bilgiler verilmektedir. Bu kapsamda KUR bünyesinde olu turulan meslek tanımları ve mesle e ili kin bilgilerin içinde bulundu u Türk Meslekler Sözlü ünden yararlanılmakta bu sözlük gençlerin kullanımına sunulmaktadır.

#### 3.3.2.2.2 Danı manlı ı

siz kalan bireyler durumlarına uygun olarak danı manlık hizmetleri almalıdırlar. Buna göre i siz, açık birçok i için yeterli niteliklere sahip olmasına ra men kendisine en uygun olan ve kariyerinde do ru ilerlemeyi sa layacak olan i e kamu istihdam kurumu danı manları tarafından yönlendirilmelidir. Bu durumda Kurum Bünyesindeki danı manlar bu ki ileri ilgili birimlere yönlendirerek, bu ki ilerin istihdama dahil olmasını sa layabileceklerdir. Bunun için i siz, Kuruma ilk geldi inde yapılan görü mede ki inin i bulabilmesini kolayla tıracak niteliklerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Nitelikleri belirlenen i siz, açık i lerle nitelikleri uyuyorsa e le tirilmelidir. E er nitelikleri açık i lerle uymuyorsa yeni nitelikler kazandırılması amacıyla mesleki e itim gibi di er aktif tedbirlere yönlendirilmelidir. Bu faaliyetlerin yanı sıra danı manlar i sizlerin daha kolay i bulabilmeleri için mülakat teknikleri ve i

piyahasına dair temel bilgileri vererek bireylerin daha kolay i bulabilmelerini temin edebilirler.

### 3.3.2.2.3 Danı manlık Hizmetlerinin Önemi

Danı manlık hizmetleri aktif istihdam hizmetleri içinde çok önemli bir yere sahiptir. Bu önemine rağmen danı manlık hizmetleri ülkemizde çok fazla önemsenmemektedir. Kuruma gelen i sizler için ilk başvuru noktası danı manların olması gerekmektedir. Danı manlar, i sizlere i piyasasına ilişkin bilgileri sunmakta, i piyasasına yeni girecek gençlerin kariyer planlamasına yardımcı olmakta ve i sizler için di er aktif tedbirlerin alınmasında, yol gösterici olmalarıyla çok önemli bir görev üstlenmektedir. Örne in danı manlar gözetiminde yapılmayan kursiyer seçimleri sonucu ba layacak kurslarda ba arı oranı dü ebilmektedir. Dolayısıyla mesleki e itim kursları ba latılmadan önce kursiyerlerin danı manlarla görü türülmesi ve danı manların fikirlerinin alınması kursları daha verimli hale getirecektir. Yani danı manlar tarafından, i sizlerin e ilimleri do rultusunda yeteneklerine göre mesleki e itim kurslarına yönlendirdiklerinde daha olumlu sonuçlar olu acaktır. Bu sebeple danı manlık hizmetleri di er aktif tedbirler için bir anahtar olabilmektedir. Sunulan kursların ve hizmetlerin verimli ekilde yürütülmesi danı manlık hizmetleriyle ba lamaktadır. Danı manlık hizmeti tüm dünyada gereklili ine binaen yaygın bir ekilde uygulanmaktadır. OECD ve Avrupa Ülkelerinde çok yaygın olarak sunulmakta olan bu hizmet, aktif istihdam politikalarına verilen önemin artmasıyla da daha yaygın ve etkili kullanılmaya ba lanacaktır.

### 3.3.2.3 Kurma ya da stihdam Te vik Programları

u ana kadar anlatılan aktif tedbirlerin hepsi i gücünün arzı üzerinde kurgulanmı politikalar olmaktadır. Ancak i kurma ya da te vik programları aktif tedbirler içinde i gücü talebini arttırarak istihdamı arttırmayı hedeflemektedir. Ayrıca buraya kadar anlatılan aktif-pasif tüm politikalar a ırlıklı olarak kamu istihdam kurumunca yerine getirilirken, i kurma ve te vik programları uygulanırken birçok kurum ya da kurulu un i birli ine ihtiyaç duyulmaktadır. kurma ve te vik programları içinde tanımlanmakta olan çok sayıda politika bile ni bulunmaktadır. Ancak Çalı mada en önemlileri olarak gördü ümüz üç tanesi üzerinde

yo unla ılacaktır. Bu ba lamda ilk incelenmesi gereken ba lık i kurma ve geli tirme programları olmaktadır. Ücret sübvansiyonları ile toplum yararına çalı ma programları (TYÇP) de, bu ba lıkta incelenmesi gereken di er önemli konulardır.

Aslında i kurma ve te vik programları geli me ve kalkınma yolunda ki ülkelere çok önemli fırsatlarda tanınmaktadır. Bu ülkelerde i sizlere yeni istihdam alanları olu turulurken, gelecek dönemde geli me potansiyeli bulunan sektörlerinde önu açılmı olmaktadır. Özellikle te vik programları ile kendi i ini kurmaya yönelik i kurma programları ekonominin istenilen do rultuda ilerlemesini sa layacak ekilde kullanılmasına da destek sa lamaktadır.

#### *3.3.2.3.1 Kurma ve Geli tirme Programları*

kurma ve geli tirme ekonomik geli me dönemlerinde çok önemli fonksiyonları olan programlardır. Aslında temel amaç sermaye birikimini geli tirerek ekonomiyi uzun vadede rekabete açık ve güçlü bir sermaye yapısına sahip firmalardan olu ur hale getirmektir. Bu politikalara KOB te vik programları da denilebilmektedir. KOB 'ler dünya genelinde oldu u gibi ülkemizde de toplam firmaların % 90'ından fazlasını, olu turulan istihdamından da yakla ık % 65'den fazlasını sa lamaktadırlar. KOB 'lerin te viki ile istihdamın artırılması birbirine paralel giden olgular olmaktadır. Dolayısıyla i kurma ve geli tirme programları ile ekonomi mevcut üretim merkezleriyle yeni istihdam üretmedi i durumlarda, yeni istihdam olanaklarına ula maktadır. Bu amaçla önce i sizlerin kendi i lerini kurmalarını sa layacak e itim ve danı manlık hizmeti i sizlere sa lanmaktadır. fikirleri do rultusunda i size kredi deste i ya da aynı yardımlarla i letmesini (KOB ' sini) kurması te vik edilmektedir. Daha sonra kurdukları i lerin geli tirilmesine yardımcı olunmakta, bu sayede açılan yeni i letme ile hem mevcut i siz çalı abilmekte hem de bu i letmeye alınacak yeni çalı anlar ile yeni istihdam olu turulmu olmaktadır. Bu ekilde yeni KOB 'lerin açılması; ekonomiye dinamizm vermekte ve yeni istihdam alanları üretmektedir.

#### *3.3.2.3.2 stihdam Te vikleri ve Ücret Sübvansiyonları*

sizlikle mücadele etmede kullanılan bir di er aktif i gücü piyasası politikasını da ücret sübvansiyonları olu turmaktadır. Daha önce belirtildi i gibi KOB 'ler ekonomi



için önemli aktörlerdir. Bu küçük işletmelerin sürekli olarak desteklenmesi (özellikle istihdam konusunda, yeni istihdam oluşturmalarını sağlayacak nitelikte desteklenmesi) önemli olmaktadır. Bu bağlamda bu firmalar yeni aldıkları her bir eleman için belli bir teşvik ya da istisna veyahutta ücret sübvansiyonu şeklinde desteklenmelidirler. Aynı zamanda bu destekler yeni firma kuracak mütebbisleri de kapsamalıdır.

Ücret sübvansiyonları aynı zamanda firmaların zor durumda kaldıklarında işletmelerinin ücretlerini ödeyemedikleri durumlarda da kullanılabilir. Tek bir firma bazında ekonomik dalgalanma dönemlerinde ya da herhangi bir zamanda, ne zaman olursa olsun, çalışanların işlerinden atılması genel olarak ekonomide bir yapısal işsizlik sorununa sebep olmaktadır. Bu yüzden işsiz kalanların tekrar istihdama katılması daha zor olmakta ve gerek firma gerekse de çalışan açısından gereksiz maliyetlerin oluşmasına yol açmaktadır. Bu sebeple zor duruma düşen ve gelişme potansiyeline sahip firmaların çalışan hayatlarına devam edebilmesi ve yeni işsizlerin oluşmaması için (böyle bir durumun oluşma ihtimali dahi belirse) çalışanlara geçici gelir desteği sağlanabilir.

Geçici gelir desteğinin sağlanmasında göz önünde tutulması gereken en önemli konu gelişme eğilimi ve potansiyeli olan firmaların belirlenmesidir. Bu tespitin tarafsız ve gerçekten sağlam delillere dayalı olması, kamu kaynağının boşa gitmemesi için son derece önemlidir. Aslında birçok işletme, teknolojik dönüşüm ve yenileme döneminde çalışanların vasıflarının yeni teknolojiye uygun olmadığı veya vasıf erozyonu nedenleri ile çalışanların bir kısmının işine son vererek yeni personel alma eğilimine girebilmektedirler. Kamu istihdam kurumları, teknolojik gelişmeler kapsamında işsiz kalan bu çalışanların iş akitlerinin feshedilmesi yerine işlerine devam edebilmeleri için işten atılması düşünülen çalışanların ücretlerini belli bir süre ödeyebilmektedir. Bu süre zarfında işten atılma tehlikesi ile karşı karşıya kalan çalışanlar mevcut niteliklerini arttıracak çeşitli eğitim vb. faaliyetlerle vasıflarını geliştirebilmekte ve işletmelerde işlerini koruyabilmektedir. Bu durum işletmeler açısından personel değişikliği maliyetlerinin minimize etme, çalışanlar için de becerilerini geliştirerek işlerini koruyabilme fırsatı tanımaktadır.

Ancak tekrar belirtmekte fayda bulunmaktadır ki ücretlerin sübvansiyon edildiği programlar, yeterli sermayesi olan ve sermaye birikimi sürecinde bulunan işletmelerde

ya da geli me potansiyeli ve e ilimi çok yüksek firmaları te vik amacıyla kullanılmalıdır. Bu sayede ekonomide güçlü firmalar olu turularak ekonomik dinamikler daha sa lam temellere kavu turulmu olacaktır. Geli me potansiyeli olan firmalar ekonomik kalkınmanın anahtar oyuncularındır. Bu firmalar sayesinde di er firmalarında yolu açılmakta sektörel anlamda da ciddi geli meler görülebilmektedir.

sizlik açısından da devlet bu firmaları sübvans e etmekte, bazı durumlarda bu ki ilerin sübvansiyonu bittikten sonrada i ten atılmasını yasaklayabilmekte hatta bazen de yeni i çi istihdam etmelerini zorunlu tutabilmektedir.

Ücret sübvansiyonları daha çok geli mekte olan ülkelerde uygulanan bir program çe ididir. Dolayısıyla ülkemizde de geli tirilmek istenen sektörlerde istihdamı da desteklemesi açısından geni uygulama alanları bulabilecek nitelikte programlardır. Ancak ücret sübvansiyonları istismara oldukça açık ve kamu kayna ının sınırsız ve ölçüsüz bir ekilde da ıtılması ihtimalini sürekli içinde bulundurmaktadır. Bu sebeplerle uygulandı ı ülkelerde oldukça ele tirilen bir yapı olu mu tur. Özellikle geli mekte olan ülkelerde çarpık ekonomik ili kiler sebebiyle vergilerin büyük kısmı üzerine yıkılmı durumda olan ücretli ve dar gelirli kesimler kamu kayna ının bu ekilde nispeten daha zengin olan giri imcilere ve firmalara verilmesine haklı olarak direnç göstermekte ve kar ı çıkmaktadır. Bu programların nispeten daha adaletli bir vergileme sistemine ve yolsuzlukların önüne daha hızlı geçebilmek için daha effaf bir ekonomik-sosyal yapıya ihtiyaç duyulmaktadır.

#### *3.3.2.3.3 Toplum Yararına Çalı ma Programları (TYÇP)*

Toplum Yararına Çalı ma Programları çalı ma hayatından kopma ihtimali olan ya da geçici olarak desteklenmesi istenilen i sizlerin çalı ma hayatından kopmamaları amacıyla düzenlenen programlardır. Bu programlarla i sizler, kültürel mirasın, çevrenin ve kamusal alt yapının korunması, sosyal yardımla ma vb. alanlarda çalı tırılarak; mali açıdan desteklenmesi, kamusal fayda olu turulması ve bu i sizlerin i piyasasından kopmaması sa lanmaktadır. Bu programlarla; katılımcıların geçici i imkanlarına kavu maları, belli bir süre için desteklenmeleri, çalı ma ortamına alı maları, i tecrübesi ve i disiplini edinmelerinin sa lanması hedeflenmektedir.

TYÇP'ler etkileri itibariyle hem aktif hem de pasif tedbirlerin sonuçlarını içermektedir. sizler bu programlarla hem geçici bir gelir deste i elde etmekte, hem de i hayatının içinde aktif olarak bulunmaktadırlar.

### **3.3.3 Aktif stihdam Politikalarının Artan Önemi**

sizlik günümüz dünyasının en önemli sorunlarından dır. Teknolojik geli meler, de i en üretim kalıpları ve tüketici tercihleri nedeniyle artan ve yeniden yerle tirilmesi de zorla an i sizlerin, yeniden i e yerle tirilmelerinde çok önemli bir yere sahip olan Aktif stihdam Politikaları kamunun bütçe harcamaları yoluyla i sizlikle mücadelede kullanabilece i en önemli enstrümandır.

sizlikle mücadele de aktif istihdam tedbirlerinin yaygınla ması, 70'li yıllarda görülen petrol krizinde enflasyonla birlikte ortaya çıkan i sizlik (stagflasyon) sonucu olmu tur. Klasik ekonominin önerdi i “otomatik tam istihdam düzeyi” ile büyük buhranda ngiliz iktisatçı Keynes tarafından ortaya atılan “efektif talep” kavramları bu dönemde ve günümüzde tam olmasa da i sizlikle mücadelede i lerliklerini kaybetmi lerdir. Geleneksel talep arttırıcı politikaların, istihdam arttırıcı etkileri küçük ve enflasyonist sonuçları dolayısıyla denge bozucu etkileri bulunmaktadır. Ayrıca enflasyonla mücadele amaçlı (kısıtlayıcı) politikalar ekonomide talebi kısıcıcı ve i sizli i arttırıcı etkileri olmaktadır. Aktif istihdam politikalarının kullanım alanları artarak, birçok geli mi ülkede kullanılmaktadır.

Aktif istihdam tedbirleri; i sizlerin, i siz kalması muhtemel bireylerin ve i ya amına geçi a amasında bulunan i gücünün istihdam edilebilirli ini arttırmaya yönelik her türlü faaliyeti kapsamaktadır. Bu faaliyetler meslek e itimi içeren kurslar, her türlü danı manlık hizmetleri ve giri mcili i destekleme maksatlı tüm faaliyetleri içerir.

Aktif istihdam tedbirlerinin önemini arttıran bir ba ka boyutta bu çalı maların kamu bütçesinde çok fazla yer tutmamasıdır. sizlikle ya da i sizli in olumsuz sonuçlarıyla mücadele amacıyla uygulanacak; pasif istihdam tedbirleri ve toplam talep politikaları gibi tedbirler kamu bütçesinde önemli bir yer tutmalarının yanı sıra

etkilerinin do rudan görölmesi, özellikle pasif istihdam tedbirleri açısından, zordur. Oysaki aktif istihdam tedbirleri aracılı ıyla meslek kazandırılan bireylerin i bulmaları daha kolay olmakta ve özellikle uluslararası sermayenin çekilmesinde bu yeti mi insan gücü çekici bir unsur olmaktadır. Bu durum artan refah seviyesiyle birlikte, ülkenin kalkınmasında ve i sizli in olumsuz sonuçlarının ortaya çıkmamasında da etkindir.

Tüm bu özellikleri sayesinde aktif istihdam politikaları, önemi gittikçe artan ve yaygınla an uygulamalardır. Sayılan bu özelliklerine istinaden, aktif istihdam tedbirleri, ülkemizde yüksek oranlarda seyreden i sizlikle mücadele amacıyla kullanılabilinecek, en önemli bütçe enstrümanıdır. Konu geli mekte olan yeni bir maliye politikasıdır. Kamunun bütçe aracılı ıyla, piyasaya müdahale etmeden, i gücü piyasası arz ve talep e le tirmesinin kolayla tırılmasını sa lar. Tüm bu sebeplerle konu üzerinde kapsamlı incelemeler yapılarak elde edilen geçerli modellerle, i sizlikle mücadelede somut bir çözüme ula ılmalıdır.

Aktif istihdam tedbirlerine atfedilen önemin arttı ı bu dönemde özellikle geli mi ülkelerde kar ıla ılan i sizlikle mücadelede önem kazanmı tır. Bu kapsamda, AB ve OECD ülkelerinde aktif istihdam tedbirlerine aktarılan kaynak, GSY H'nın üzerinde önemli oranlara ula mı tır. Artan bu oranlar aslında yüksek i sizlik oranlarıyla ya amanın yüksek maliyetini azaltmak maksadıyla alınmı bir tedbir olarak de erlendirilebilir.

Bu kapsamda ülkemizde aktif istihdam tedbirlerine 2004 yılında 7.443.000 Avro'luk bir kaynak ayrılmı tır. Bu mebla ın 1.250.000 Avro'luk kısmı kamu bütçesinden, 6.193.000 Avro'luk bölümü Dünya Bankası kaynaklarından ve 7.443.000 Avro'luk bölümü Avrupa Birli i kaynaklarıyla finanse edilmi tir. Aslında artan bu trend ülkemizde i sizli in ne kadar önemli bir sorun oldu unun anla ılmaya ba lanması olarak da de erlendirilebilir. Dolayısıyla ülkemizin özel artları da de i mi tir. Buna göre ülkemiz özelinde 2005 yılında aktif istihdam tedbirlerine 29.547.000 Avro kaynak ayrılmı tır. Bu kayna ın: 5.141.000 Avro'luk kısmı kamu bütçesinden, 3.883.000 Avro'su Dünya Bankası'ndan ve 25.664.000 Avro'luk kısmı Avrupa Birli i fonlarından

sa lanmı tır. Bu dönem de Türkiye'nin GSY H'SI sırasıyla 2004'te 250.481\* Avro'dur. 2005 yılı GSY H mebla ı yakla ık 280.237\* Avrodur.

2005 yılındaki aktif istihdam programlarına ayrılan kaynaktaki bu artı ın temel sebebi AB finansal deste i ve ortaklı ıyla gerçekle tirilen Aktif gücü Programları Projesi olarak adlandırılan projedir. sminden anla ılabilece i gibi projeye: ¼lkemizde aktif istihdam politikası araçlarıyla i sizlikle m¼cadele etmeyi ve i sizlik oranlarını birlik ortalamasına çekmeyi ve kamu istihdam kurumu olan Türkiye Kurumunu birlik b¼nyesindeki benzerleriyle denk etkinliklerin sa lanmasına y¼nlendirmeyi hedeflemektedir. Projenin ilk a masında stihdam Kurumunun modernle tirilmesi yukarıda adı geçen tedbirlerin uygulanmasının ¼n¼ açılmak istenmektedir.

### **3.3.4 Aktif stihdam Politikalarının Ekonomik Etkileri<sup>21</sup>**

Aktif istihdam politikalarının ekonomi ¼zerindeki etkilerini incelemek konunun teorik çatısını olu turulması ile m¼mk¼nd¼r. Konu ile ilgili literat¼r¼n hareket noktasını R. Layard ve S. J. Nickell'in "Layard-Nickell Modeli" olu turmaktadır. Bu modeli daha sonra Lars Comfors aktif istihdam programlarının etkilerini g¼sterecek ekilde de i tirmi tir.

#### **3.3.4.1 Layard-Nickell Modeli (Orijinal Layard-Nickell Modeli)**

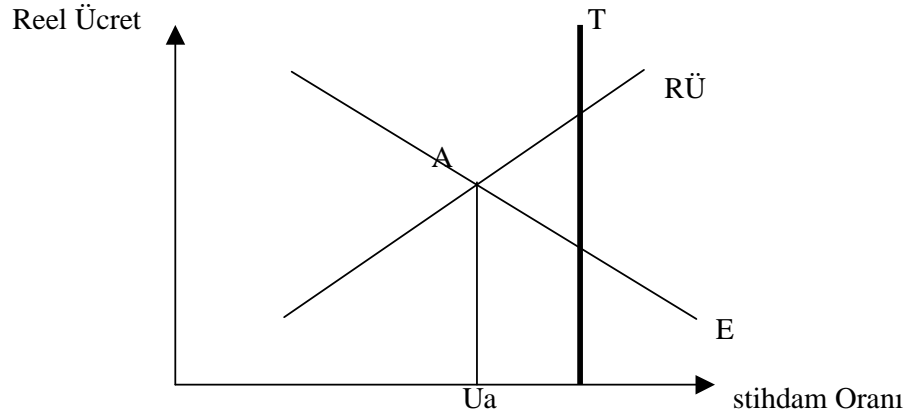
Layard-Nickell modeli emek piyasasında denge olu umu ile ba lamaktadır. A a ıdaki ekil d¼rt a ma ile açıklamaya çalı aca ımız modelin iskeletini olu turmaktadır.

---

\* Milyar Avro

<sup>21</sup> B ERL , Mustafa Kemal; **sizlikle M¼cadelede Aktif stihdam Tedbirleri**, Anadolu ¼niversitesi Yayınları, 1. Baskı, Eski ehir 2004, s. 47.

## ekil 1: Layard-Nickell Modeli



Yukarıdaki eklin dikey ekseninde reel ücret (GSY H deflatörü ile deflate edilmiş nominal ücret), yatay ekseninde ise istihdam oranı yer almaktadır. Ekte istihdam oranı (E: istihdam oranı), reel ücretle bağılı olarak işgücünün hangi oranda istihdam edildiğini göstermektedir ve emek talebi eğrisine eşittir. Pozitif eğimli ücret belirleme eğrisi ise (RÜ: Reel Ücret Erisi), toplam istihdam arttıkça bu durumun reel ücretlerin de artması yönünde baskı oluşturacağını göstermektedir. Bu ilkiyi teknelci sendika, etkin ücret ve pazarlık modelleri gibi çeşitli ücret belirleme modellerinden türetmek mümkündür.

Sendika ücret belirleme modeline göre, emek piyasalarında istihdamın yüksek olduğu ve yeni bir iş bulmanın zor olmadığı dönemlerde (ekonominin genişleme dönemleri) yüksek ücret taleplerinin sebep olabilecekleri işsizlik kolaylıkla giderilebileceği için sendikalar genelde daha rahat ve saldırgan olabilmektedir. Bu durum istihdam oranı artarken reel ücretin nasıl artacağını (yani RÜ eğrisinin pozitif eğimli olduğunu) açıklamaktadır.

Emek piyasalarında işsizlik sayısının artması, ekonominin genişleme dönemlerinde, işverenler, istihdamı arttırmak için diğer firmalar ile rekabete girmek durumunda kalacaklardır. Bu durum da RÜ eğrisinin neden pozitif eğimli olduğunu açıklamaktadır.

ekilde “T” e risi tam istihdam düzeyini göstermektedir ve do al olarak reel ücretten ba ımsız yani sabittir. Denge istihdam düzeyi her iki e rinin kesi ti i “A” noktasında belirlenir. Buna göre piyasa tam istihdam düzeyinde olmadı ından, T e risi ile denge düzeyi arasındaki fark (Ua) kadar gayrı iradi i sizlik söz konusudur.

### 3.3.4.2 Beveridge E risinin Modele Katılması

ekil 1’de açıklanan Layard-Nickell Modeli’ni kullanarak, aktif istihdam tedbirlerinin etkilerini inceleyebilmek için analizin ikinci a masına, i sizlik ile e le me sürecinin etkinli ini gösteren Beveridge E risi’nin dahil edilmesi gerekmektedir. ngiliz ekonomist Sir William BEVER DGE’ye atfen isimlendirilen bu e ri açık i oranı ile i sizlik oranı arasındaki ili kiyi göstermektedir. E rinin üst kısımları açık i oranlarının yüksek, i sizlik oranlarının dü ük oldu u kombinasyonları gösterdi inden ekonominin geni leme dönemini, alt kısımları ise açık i oranlarının dü tü ü ve i sizlik oranlarının arttı ı gerileme dönemini göstermektedir.

Aktif istihdam politikaları, temelde belirli i ç i gruplarının istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik politikalar dır. Örne in istihdam sübvansiyonları (SSK katkı payı indirimleri gibi) veri bir ücret düzeyinde i arzını arttırırken, i arama yardımı, danı manlık ve mesleki e itim, veri sayıdaki açık i varken i sizlerin i bulma oranlarını etkileyen politikalar dır. Bu politikalar Beveridge e risini açıkça veya istem di ı etkileyen politikalar dır. Bu etkiler iki tür lü dür;

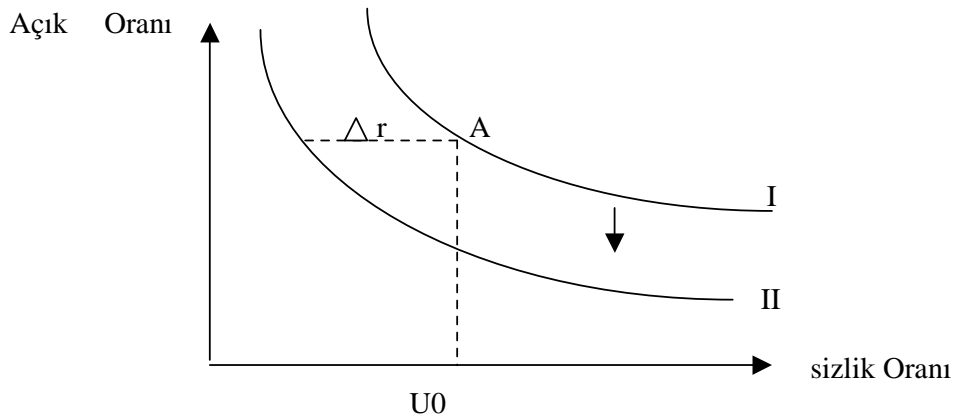
#### 3.3.4.2.1 İlk Etki

Aktif istihdam tedbirlerinin Beveridge e risini orijine do ru kaydırmasıdır. Beveridge e risinin pozisyonu açık i lerin i arayanlar tarafından ne çabuklukta dolduruldu unu gösterir. Bu politikalar sayesinde emek piyasalarında e leme daha iyi olacak, açık i ler daha çabuk dolduruldu u için veri bir açık i oranında i sizlik oranı daha fazla azalacaktır. Bu ise Beveridge e risinin orijine do ru kayması demektir.

### 3.3.4.2.2 ikinci Etki

istihdam sübvansiyonu gibi aktif istihdam politikalarıyla iş arzını artırarak, ücretleri daha yatık hale getirirler. Birisi yatık, diğeri dik iki Beveridge eğrisi olduğu varsayılırsa, açık iş oranında aynı büyüklükte bir artış için yatık Beveridge eğrisi için dik olana göre daha fazla azaltacaktır.

ekil 2: Beveridge Eğrisi



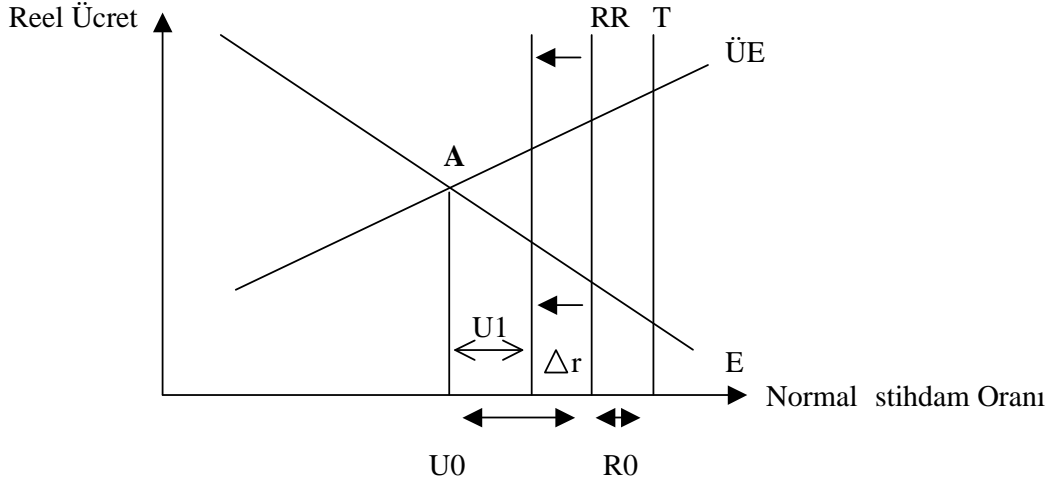
ekilde A noktası, ekil 1'deki ücret belirleme ve istihdam eğrilerinin kesişim dengesi noktasını göstermektedir. Ekil 2'ye göre, işsizlik oranı önceki ekilde de gösterildiği gibi  $U_0$ 'dır. Beveridge eğrisi boyunca – işsizlik oranının sayısı – bırakmaların sayısına tam olarak eşit varsayıldığında – istihdam sabittir. Bir başka deyişle, bu eğri yeni açılan işlere sadece işsizlerin gireceği varsayımına dayanmaktadır. Buna göre eğri boyunca yukarıya doğru gidildikçe açık iş oranları artacak, açılan yeni işlere işsizler yerleştirildiğinden işsizlik oranı azalacaktır.

### 3.3.4.3 Değerlendirilmiş Layard-Nickell Modeli

Calmfors, aktif istihdam tedbirlerini analiz etmek için modelde ufak bir deyimlik yapmıştır; bu deyimliğin nedeni istihdam programlarına katılım ile normal istihdam arasında ayırım yapabilmektir. Burada normal istihdam ile emek piyasasında kurs veya programlara dahil olmayıp çalışıyor olmak kastedilmektedir. Modelin değerlendirilmiş halini aşağıdaki ekil yardımıyla inceleyebiliriz.



ekil 3: De i tirilmi Layard-Nickell Modeli



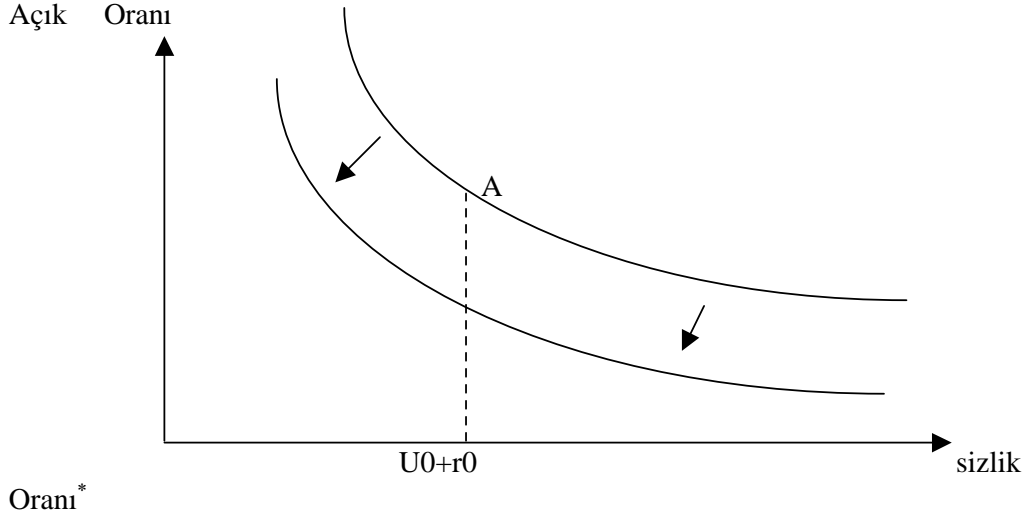
Modeldeki de i iklikle birlikte yatay eksene normal istihdam oranı konulmu , ücret belirleme ve istihdam e rileri buna göre çizilmi tir. ekilde RR do rusu, i gücünün istihdam programlarına katılmayan yüzdesini vermektedir. Buna göre; tam istihdam do rusu ile RR do rusu arasında kalan uzaklık i gücünde istihdam programlarına katılanların oranını (R0) göstermektedir. Burada i çi açısından normal istihdama tam ikame sayılabilecek özel sektörde sübvans e edilmi istihdamı da uygulamada istihdam programlarına katılım kısmına dahil etmek mümkündür.

ekildeki ücret belirleme e risi (ÜE) ile kesi me noktası olan A noktası, i gücünün yüzde kaçlık kısmının aktif istihdam programlarına katılmayarak çalı tı nı göstermektedir. RR do rusu aktif istihdam programlarına katılanları gösterdi ine göre denge noktası ile arasında kalan bölge i sızlık oranına e ittir.

#### 3.3.4.4 De i tirilmi Beveridge E risi

Layard-Nickell Modelinde önceki a amada yapılan de i ikli e ba lı olarak, Beveridge e risinde de a a ıda gösterildi i gibi de i iklik yapılması gerekmektedir.

ekil 4: De i tirilmi Beveridge E risi



ekil 4'te dikey eksen de önceden oldu u gibi yine açık i oranı yer alırken, yatay eksen de geçerli bir i i olmayıp i arayanların oranıyla ( $U_0$ ), aktif istihdam programlarına katılanların oranı ( $r_0$ ) birlikte yer almaktadır. Dikkat edilece i gibi, bu de i iklik burada açıklanan ili kilerin özünü de i tirmeye yönelik olmayan, sadece aktif istihdam programlarına katılımı da analize dahil eden bir de i ikliktir. Nitekim ekil 2'de gösterilen Beveridge e risindeki A noktası, ekil 1'de yer alan Layard-Nickell modelindeki denge noktası (A) ile tam istihdam do rusu arasındaki mesafeye e itken ( $U_0$ ), ekil 4'deki de i tirilmi Beveridge e risinde yer alan A noktası da bir önceki ekildeki ( ekil 3) de i tirilmi Layard-Nickell modelindeki denge noktası (A) ile tam istihdam do rusu arasındaki mesafeye ( bu defa  $U_0+r_0$  ) e ittir.

ekil 4'deki de i tirilmi Beveridge e risi iki zımnı varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, istihdam programları kapsamında olmayan normal i lerde açılan yeni i lerin ya açık i sizler ya da istihdam programlarına katılanlar tarafından doldurulabilece idir. kinci varsayım ise, istihdam programlarıyla e leme sürecinin daha kolay oldu udur. Emek piyasası yetkililerinin açık i leri, i sizlere duyurmak zorunda olmadıkları halde, i sizleri çe itli istihdam programlarına do rudan yerle tirmeleri daha kolaydır.

\* Aktif istihdam programlarına katılanlarla birlikte

### 3.3.5 Aktif İstihdam Politikalarının Doğrudan Etkileri

Yukarıda anlatılan Layard-Nickell modelinin teorik çerçevesi kullanılarak aktif istihdam programlarının bazı etkileri incelenebilmektedir. Yapılabilecek ilk tespit aktif istihdam politikalarının doğrudan etkisi ile ilgilidir. Örneğin mesleki eğitim veya doğrudan iş yaratımı gibi aktif istihdam programlarının artması ekil 3'te RR e risinin okla gösterildiği gibi sola kaymasına neden olacaktır. Bu durumda programlara katılım "r" kadar artarken, işsizlik U0'dan U1'e azalacaktır. Bu etkiye aktif istihdam politikalarının doğrudan etkisi denilir.

Öte yandan aktif istihdam programlarının yarattıkları net etkiyi bulabilmek için çok sayıda dolaylı etkileri de göz önüne almamız gerekmektedir. Bu etkiler aşağıda başlıklar halinde belirtilecektir:

#### 3.3.5.1 Eğitim Süreci Üzerindeki Etkileri

Aktif istihdam tedbirleri ile emek piyasalarında elde edilmek istenen temel amaç, işsizler ile işverenler arasındaki eğilemeyi arttırmaktır. Programlar vasıtasıyla işverenlerin nitelikleri artırılarak piyasadaki eğileme süreci kısaltılabılacaktır.

#### 3.3.5.2 İşgücü Üzerindeki Etkileri

İşsizlik süresinin uzamasına bağlı olarak bireylerin sahip oldukları becerilerde atılma meydana gelmesi söz konusudur. Bir görüşe göre firmalar uzun süreli işsizleri verimsiz kabul ederek onlara karlı ayırım uygulayabilmektedirler. Ya da benzer şekilde uzun süre işsiz kalanlar beceri kaybı ve moral bozukluğu sebepleriyle verimsiz olabilmektedirler. Tüm bu gerekçelere istinaden uzun süreli işsizlerin emek piyasasına güvenmeleri ve piyasadaki çekilmeleri muhtemeldir. Aktif istihdam politikalarının bu işsizlerin işgücü arzlarını etkilemesi ihtimali yüksektir.

### 3.3.5.3 İstihdam Halindeki İiler İin Rekabet Etkileri

İstihdam edilen iiler geli en teknolojik altyapı ve geçerlili i olmayan i lerde çalı ma gibi durumlarda, meslek kaybı ya da geçerli bir i in olmaması gibi olumsuz sonuçlarla kar ıla abileceklerdir. Bu gibi durumlarda da aktif istihdam tedbirleri olumlu ve geçerli sonuçlar üretebilmektedir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TARIMDAN KOPAN GÜCÜ VE AKTİF İSTİHDAM TEDBİRLERİ

#### 4.1 TARIMDAN KOPAN GÜCÜ

##### 4.1.1 Tarımsal İstihdamda Azalma

Gelişme ve kalkınma süreci içindeki ülkelerde yapılacak herhangi bir iş gücü piyasası araştırmasında göz önünde tutulması gereken en önemli konu tarımdan kopan ya da kopacak iş gücü ile bu iş gücünün değerlendirilmesi olmalıdır. Tarımdan kopan ya da kopacak olan işsizler iki başlık altında tanımlanabilmektedir. Buna göre ilk grup, içinde buldukları üretim döngüsünün etkisiz elemanları olan ve genel olarak iktisat literatüründe “gizli işsiz” olarak adlandırılan kişilerdir. İkinci grup ise teknoloji, makineleşme vb. nedenlerle artık tarımsal üretim döngüsünün içine giremeyen işsizleri tanımlamaktadır.

Bu işsizler kırsaldan kente göçün temel ana bileşenini oluşturmaktadırlar. Birçokunun gizli işsizden, açık işsizliğe dönüşmesi düşünüldüğünde, kentsel işsizlik rakamlarının yüksek olmasının temel sebebinin bu işsizler olduğu görülmektedir. Ancak böylesi bir analiz yapılırken unutulmaması gereken en önemli konu; tarımdan iş gücünün kopmasının temel sebebinin verimlilik artışı olduğu gerçektir. Yani tarım sektöründe yaşanan gelişmeler ile yaşanan verimlilik artışı tarımsal üretimi daha verimli yaparak üretim miktarını, daha doğrusu kişi başına düşen birim üretim miktarını arttırırken, verimsiz parçaların süreçten ayrılmasını sağlamıştır. Bu durum genel olarak ekonomik gelişme ve kalkınmanın başlangıcı ve ilerleme motorudur.

Türkiye ekonomisinin son dönemlerinde görülen dalgalanmalara rağmen ekonomide genel bir büyüme eğilimi devam etmiştir. Ülkemizde; özel sektör ve kamu kesimindeki yeniden yapılanma ve verimlilik artırımları ile kırsal kesimden kente doğru hızlanan göçe paralel olarak işsizlik yüksek seyirini uzun süre devam ettirmiştir. 2005 sonunda %10,3 seviyesinde olan bu oran, 2006 yılında % 9,9 olmuştur. 2006 yılında istihdam edilen toplam 22 milyon 330 bin kişiye karşılık, 2 milyon 446 bin işsizdir.

İşsiz sayısı 2005 yılı ile kıyaslandığında yaklaşık 74 bin kişi azalmıştır. Ancak artan nüfus ve tarımdan diğer sektörlerle kayıbu azalışın hissedilmesini engellemiştir. 2006

yılında istihdam edilenlerin % 27,3'ü tarım, % 19,7'si sanayi, % 5,7'si inaat, % 47,3'ü ise hizmetler sektöründedir. Bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında, tarım sektörünün istihdam payının **2,2 puan azaldığı**, buna karşılık hizmetler sektörünün payının **1,5 puan arttığı** görülmektedir.<sup>22</sup> Gücünün yukarıda belirtildiği gibi her yıl sürekli olarak tarımdan koparak, hizmetler sektörüne geçmesi uzun bir süre takip edeceğimiz bir durum haline gelmiştir.

Öyle de denebilir ki; Türkiye'de son yıllarda kaydedilen büyümenin istihdam ve iş meydana getirmedeki iddiası temelsizdir. Türkiye her yıl düzenli olarak kaydettiği reel büyüme oranında bir istihdam artışı olmaktadır. Buna rağmen yüksek verimlilik (teknolojik gelişim) sebebiyle, istihdam çağına giren nüfusun fazla artışı ve göçe paralel iş gücüne katılımın hızla artması gibi sebeplerle, işsizlik aynı oranda artılabilmektedir. Ayrıca göz önünde tutulması gereken bir başka konu da diğer sektörlerin aksine; tarım sektöründe 2006 yılında büyüme olmaması aksine yüzde 1,2 oranında küçülme olmuştur.

Varolduğu gündən bu yana sanayileme çabası içinde olan ülkemiz, Cumhuriyetin ilanından 2000'li yıllara kadar yapısal dönüşümünü tamamlayamamış ve tam olarak sanayilememiştir. Bu durumun sebeplerinden biriside uygulanan yanlış tarım politikaları ve atılan yanlış adımlardır. Yaşanan krizler ve uygulanan hatalı politikalar nedeniyle kırsal alandaki sorunlar ne ekonomik, ne sosyal, ne de kültürel yönden ortadan kaldırılamamıştır. Kır-kent arasındaki gelir ve yaşam düzeyi farklılıkları, süregelen göçlerden anlaşılmaktadır.

Kırsal alanlar da yaşanan daralma ile birlikte yaşanan krizler nedeniyle kentlerde de istihdam ve gelir azalmıştır; ekonomik refah düzeyek yaşam zorlaşmıştır. Temelde bu durum ekonominin genel verimliliğinin artmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak verim artışı çoğunlukla istihdamda da azalmaya yol açmaktadır. Kentsel bölgelerde konjoktüre göre değişen ekonomik yapı nedeniyle tarımsal çözümleme hızlı ve seri bir şekilde yaşamamaktadır. Kentsel bölgelerde yaşanan istihdam daralması kriz dönemlerinde nüfus artışı hızından ve iş gücüne yeni katılanların oranından da daha artılabilmektedir.

<sup>22</sup> Türkiye İstatistik Kurumu, **Haber Bülteni**, Mart 2007

Tablo 2: Yıllar itibarıyla istihdamda Tarımın Payı

| Mayıs | Toplam istihdam (Bin Ki i) | Tarım (Bin Ki i) | Payı, Yüzde |
|-------|----------------------------|------------------|-------------|
| 2000  | 22.347                     | 8.307            | 37,2        |
| 2001  | 22.231                     | 8.990            | 38,9        |
| 2002  | 21.974                     | 7.961            | 36,2        |
| 2003  | 21.697                     | 7.731            | 35,6        |
| 2004  | 22.188                     | 7.820            | 35,2        |
| 2005  | 22.721                     | 7.266            | 32          |
| 2006  | 22.860                     | 6.488            | 28,4        |
| 2007  | 23 309                     | 6.456            | 27,7        |

Kaynak: **Çiftçi Tarımdan Vazgeçiyor**, Necdet ORAL, [www.bianet.org](http://www.bianet.org) (06.11.2007)

Yukarıdaki tabloda tarım sektörünün toplam istihdam oranındaki payı yıllar itibarıyla gösterilmiştir. 2005 Mayıs döneminde 7 milyon 266 bin kişi olan tarım sektöründe çalışan sayısı 2006 yılının aynı dönemine göre **778 bin kişi azalarak** 6 milyon 488 bin kişiye düşmüştür. Tabloda da görülebileceği gibi; 2000 Mayıs ayında tarımda 8 milyon 307 bin kişi istihdam edilirken, toplam istihdamdaki pay yüzde 37,2 dolaylarında bulunmaktaydı ancak 2007'nin aynı döneminde 6 milyon 456 bin kişiye; istihdamdaki payı ise yüzde 27,7'ye düşmüştür. Böylelikle 2000-2007 yıllarının Mayıs ayları itibarıyla tarım kesiminde istihdam yaklaşık 2 milyon kişi azalmış, buna karşın son yedi yıl içerisinde tarımdan kopanların oranı yüzde 23'lere ulaşmıştır. Kanımızca bu tabloda en fazla dikkat çeken husus yıllar toplam istihdamın düzenli olarak artmasına rağmen tarım sektöründe çözülme yavaşlamamış aksine artmıştır. 2007 Mayıs itibarıyla 2 milyon 265 bin kişi sizdir. Bu rakam son dönemlerdeki yüksek büyüme rakamlarına rağmen azalmamıştır. Dolayısıyla tarımdaki çözülme sebebiyle denebilir ki; yaşanan ekonomik gelişme ve kalkınma yolunda bir ekilde istihdam üretirken, tarımdan kopan kişi gücü ülkemizde ki yüksek oranlı kişilik rakamlarını beslemektedir. Ancak bu dönemde tarımsal üretimde (mevsimlik farklar ve doğal afet vb. dışsal nedenler dışında) azalma yaşanmaması aksine bazı alanlarda artışların olması bu kişi gücü azalmasının tarım sektörünü daha verimsiz kıldığını göstermektedir.

Tablodan da görülece i gibi her yıl düzenli olarak oldukça hatırı sayılır bir i gücü tarım sektöründen kopmakta ve di er sektörler e gitmektedir. Ancak bu ki iler in di er sektörlerde i bulabilmesi sahip oldukları nitelikleri ne kadar geli tirebildikleri ile ilgilidir. Tabloda dikkat çeken bir ba ka konuda; en keskin de i imlerin, 2004-2006 arası dönemde oldu udur. Bu yıllarda ülkemiz de son dönemlerin en yüksek büyüme oranlarına ula ılmı tır. (yüzde 7,9-6,0) Bu büyüme de öncü sektörlerden birisi olan in aat sektörü bu i gücü için de bir çe it sı nılacak liman olmu tur.

Ayrıca bu tabloda dikkat edilmesi gereken bir ba ka konu da 2006-2007 yılları arasında ya anan de i imin di er yıllarla kar ıla tırıldı nda oldukça dü ük seviyelerde kaldı ıdır. 2007 yılı Mayıs döneminde önceki yılın aynı dönemi ile kar ıla tırıldı nda, tarım sektöründe çalı an sayısı yakla ık 35 bin ki i azalırken, tarım sektörünün istihdam ki payının 0,7 puan azaldı ı, buna kar ılıklı sanayi sektörünün payının 0,4 puan, hizmetler sektörünün payının ise 0,2 puan arttı ı görülmektedir. Dü ük de olsa tarım sektöründen di er sektörler e kayı devam etmektedir. Ancak belirtilen sektörel de i im önceki yıllarla kıyaslandı nda oldukça dü ük kalmı tır.

Cumhuriyet dönemi boyunca farklı dönemlerde farklı politikalar geli tirilse de, tarımda bir yapısal dönü üm gerçekte ememi tir. Tarımsal üretim 2006 yılında GSMH'nın yakla ık % 9'u seviyesindeyken, tarım sektörü toplam çalı an sayısının yakla ık %28'ini mas etmektedir. Dolayısıyla tarımda gereksiz bir i gücü sürekli olarak var olmaktadır. Aslında gizli i siz olarak tanımlanan bu ki iler in ekonominin sa lıklı geli imi; kalkınma ve büyümenin sa lanması için katma de er üretebilecekleri sektörler e kaydırılması gerekmektedir. gücünün tarımda verimsiz parçalar olması (artı bir katma de er üretememeleri) beraberinde verimsizli i de getirmektedir. Tarımda bulunan i gücünün % 10'lu seviyelere çekilmesi geli mi lik göstergesi olarak da de erlendirilebilecek bir geli medir.

#### **4.1.2 Tarım Sektöründe Ya anan Dönü üm Süreci**

Tarım sektöründe olu ması beklenen dönü üm süreci arzu edildi i gibi gerçekte ememi tir. Son 6-7 yıl içinde azda olsa ba layıp hızlanarak devam eden de i im ve dönü ümler oldukça gecikmi tir. Bu nedenle bugün gerçekte mekte olan dönü ümün



toplumsal maliyeti daha da artırılmıtır. Zira gelecek 10 yılda, ülke tarımını kendisi içinde etkileyecek Avrupa Birliği (AB) gibi çok önemli bir olgu olacaktır. AB katılım sürecinin etkileri gelecek yıllarda kuvvetle hissedilecek ve ülke genelinde genel bir deşimi zorunlu bir hale getirecektir. Uluslararası ölçekte tedbir geliştirme ansını yükseltmek için, mukayeseli avantaja sahip olduğu alanları tespit ederek, hem AB'ye uyum sürecini hem de bir süreç haline gelecek göçleri ve artacak açık işsizliği önleyici kırsal kalkınma önlemleri almak, yani yapısal dönüşümü bir an evvel gerçekleştirmek gerekmektedir.<sup>23</sup>

Yapısal dönüşümün olumlu şekilde ekonomiye ve genel olarak ülke geneline yansımaları ortaya çıkan iş gücünün efektif değerlendirilmesiyle olabilecektir. Bu işsizliklerin işsiz kaldıkları dönemlerde (açık işsiz olduklarında ya da henüz tarımsal alandan kopmadan) ekonominin ihtiyaç duyacağı alanlarda; çeşitli aktif tedbirlerle yetiştirilmeleri halinde ekonomiye olumlu katkı sağlanabilecektir. Ayrıca kırsal kesime yeni iş olanakları yaratacak, hizmetler kesiminde; çalışan KOB 'lerde alternatif iş imkanlarının oluşturulması en acil zorunluluktur. Yapısal dönüşümün (tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişin) henüz tam olarak gerçekleştirilemediği ülkemizde; kırsal alandaki yoğun nüfus nedeniyle, toprak insan dengesi bozulmuştur. Tarımsal nüfusun fazlalığı nedeniyle tarım işletmeleri giderek daha küçük ve çok parçalı işletmeler durumuna gelmekte, optimal işletmelerden uzaklaşmaktadır. Bu tür işletmelerin ortak özelliği, düşük üretim, yüksek gizli işsizlik ve düşük rekabet gücüdür.<sup>24</sup> Bu yapısı ile tarım sektörü gittikçe daha az verimli ve kamu desteğine daha muhtaç bir hale gelmektedir.

Türk tarımı işletme bazında küçülüp verimsizleşmektedir. Tarımsal alanların gittikçe daha küçük parçalı bir yapıya geçmesi genel ekonomik verimliliği ve tarımın GSY H'daki payını azaltmaktadır. Tarım sektörü; ekonomik ve sosyal açıdan kırsal yapısından çıkamamıştır. Modern üretim teknikleri ve talebe göre esnek üretim gibi yeniceğin gerekleri hala kullanılamamaktadır. Özellikle üretimde tarımsal ürünlere olan talebin yönü ve çerçevesi gibi projeksiyonlar tam olarak kurgulanmamıştır.

<sup>23</sup> HEK MO LU, Burhan- ALTINDE ER, Mustafa; "Türkiye ve Samsun'da Tarım Sektöründe İşsizlik ve İşsizliğin Etkileri", <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1> , (10.08.2007)

<sup>24</sup> <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1>

Tarımsal gelişim süreci gelişim evresi içinde 2'ye ayrılmaktadır. Buna göre üretimde önce alan artımına dayalı ekstansif, daha sonraları ise verimlilik artımı yaratan entansif tarım yöntemlerinin uygulanmaya başlamasıyla tarımsal üretim değerleri büyümektedir.<sup>25</sup> Ancak sınırlı bir kaynak olan toprağa dayalı yapısı ile tarımsal üretimde; üretim olanaklarını çok fazla arttırma imkanı da bulunmamaktadır. Teknolojik ilerlemeler ile sanayi ve hizmetler kesiminde kendisini gösteren hızlı gelişme tarımda aynı hızda görülememekte ve tarımdaki bir kısım çalı alanı teknolojik ilerlemenin olduğu sektörlere doğru çekmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi bazı demografik gerçekler (kırsal alandaki kentlere göre çok daha yüksek seyreden nüfus artım hızı gibi) ile tarımdaki gelişimle alan verimliliğinin kentsel alanlara göre düşük olması gibi sebeplerle tarım sektörü gittikçe daha verimsiz bir yapılanmaya dönüşmekte ivedilikle çözülmesi gereken bir sorun alanı olmaktadır. Bu arada göz önünde tutulması gereken bir başka konu da tarımdaki üretim yapan sanayi ve hizmetler sektörlerinin katma değerlerinin, tarımla kıyaslandığında daha yüksek olması ile çalı alanı gücünün verimliliğini daha fazla arttırmaktadır. Ayrıca bu durum kırsal-kent arasındaki gelirler, arasındaki makasın açılmasına neden olmaktadır.

Tüm bunların sonucunda artan kırsal nüfus, çalı alanı olarak kentleri ve alan olarak da inaat, sanayi ve hizmetler sektörlerini seçmektedir. Bu bağlamda balyan yapısal dönüşüm kapsamında, tarımdan kopan ya da kopacak gücünü değerlendirme faaliyetlerine girişmelidir. Bu kişilerin yeniden istihdam edilmeleri için aktif istihdam tedbirleriyle, istihdam edilebilirlik kapasitelerinin artırılmasının sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda kamu istihdam kurumunun bu kişileri kapsayacak kapsamlı çalımalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kişilere, hangi alanlarda ve sektörlerde ihtiyaç duyulduğunu tespit edilmeli, bu kişilerin o alanda ihtiyaç duyulan niteliklere kavuşturulması sağlanmalıdır. Bu işlemin yani ihtiyaç analizinin ve işsizlikte kalanlarda sağlanacak eğitimlerin organize bir şekilde ve belli bir plana göre yapılması bu kişilerin gücüne girişlerini ve yönlendirilmelerini kolaylaştıracak işsiz kalınan dönemi azaltacaktır.

---

<sup>25</sup> <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1>

Ülkemizde ki tarımsal yapılanma da genel olarak küçük aile işletmeleri hakim bir yapıdadır. Tarım arazileri de gittikçe miras vb. etkenlerle daha küçük parçalı ve verimsiz üretim birimlerine dönüşmektedir. Ayrıca tarım sektöründe açık işsizlik yok denecek kadar düşüktür. Tarımsal üretim yapısı gereği o an hazır olan herkes işsizdir ve tüm işsizler tüm fertler tarafından emeği olarak yapılır. Dolayısıyla istihdam oranı oldukça yüksektir. Ancak bir sorun alanı olarak görülen ücretsiz işsizler ile tarım sektörü toplam istihdamın dörtte birden fazlasını barındırmaktadır. Bu kesimde kopması beklenen işsizliği de hesaba katıldığında % 10'luk seviyelerdeki, genel işsizlik oranının tahminlerden farklı olarak düşük görünüyordu unutulmamalıdır.

Böylesi bir üretim yapısı içinde verimlilik analizi yapılamamakta ve gizli işsizlik durumundaki işsizlerin tespiti zor olmaktadır. 2000 yılında %9,2 düzeyindeki tarımsal işsizlik oranı 2001 krizi sonrası %15'ler düzeyine yükselmiş, 2002-2005 döneminde ise ortalama %14,5 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2006 Yılında ise %12,6 seviyesindedir. Bu oran, AB ülkeleri ile kıyaslandığında, son derece yüksek bir orandır. Türkiye genelinde 2006 yılında işsiz sayısı bir önceki yıla göre 74 bin kişi azalarak 2 milyon 446 bin kişiye düşmüştür. İşsizlik oranı ise 0,4 puanlık azalışla % 9,9 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde işsizlik oranı 0,6 puanlık azalışla % 12,1, kırsal yerlerde 0,3 puanlık azalışla % 6,5 olmuştur. Türkiye'de tarımsal işsizlik oranı bir önceki yıla göre 1 puanlık bir düşüşle % 12,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran, erkeklerde bir önceki yıla göre 1,1 puanlık düşüşle % 11,3, kadınlarda 0,9 puanlık düşüşle % 17,9 olmuştur. Yine 2006 yılında, Türkiye genelinde işsizliğine katılma oranı bir önceki yıla göre 0,3 puan azalarak % 48 olmuştur. Erkeklerde işsizliğine katılma oranı 0,7 puanlık bir azalışla % 71,5, kadınlarda 0,1 puanlık bir artışla % 24,9 olarak gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde işsizliğine katılma oranı bir önceki yıla göre de düşmeyerek % 45,5, kırsal yerlerde ise 0,9 puanlık azalışla % 52,2'dir.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Türkiye İstatistik Kurumu, **Haber Bülteni**, Mart 2007

Tablo 3: Tarımsal İstihdamdaki Aylık Değişimler

| Aylar  | Tarımsal İstihdamdaki Değişimler |
|--|----------------------------------|
| 2005 Genel   | <b>945 Bin Kişilik Azalış</b>    |
| 2006 Temmuz  | 836 Bin Kişilik Azalış           |
| 2006 Ağustos   | 181 Bin Kişilik Azalış           |
| 2006 Eylül   | 98 Bin Kişilik Azalış            |
| 2006 Ekim  | 104 Bin Kişilik Azalış           |
| 2006 Kasım   | 8 Bin Kişilik Artış              |
| 2006 Aralık  | 282 Bin Kişilik Artış            |
| 2006 Genel   | <b>405 Bin Kişilik Azalış</b>    |
| 2007 Ocak  | 346 Bin Kişilik Artış            |
| 2007 Şubat   | 170 Bin Kişilik Artış            |
| 2007 Mart  | 127 Bin Kişilik Artış            |
| 2007 Nisan   | 20 Bin Kişilik Azalış            |
| 2007 Mayıs   | 40 Bin Kişilik Azalış            |
| 2007 Haziran   | 72 Bin Kişilik Azalış            |
| 2007 Temmuz  | 50 Bin Kişilik Azalış            |
| 2007 Ağustos   | 218 Bin Kişilik Azalış           |
| Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni (Hane Halkı İşgücü Araştırmaları- Ekim 2006-Kasım 2007 Arası) |                                  |

Yukarıdaki tabloda aylar itibarıyla tarımsal iş gücünde iş değişimleri rakamsal olarak verilmiştir. Tabloda yaz aylarında yoğun bir kopuş ve kış aylarında ise geriye dönüş görülmektedir. Bu durum yaz aylarında yoğun olarak iş gücüne ihtiyaç duyan turizm sektörü ile açıklanabilir. Ancak kış aylarında geri dönen iş gücünün de efektif olarak kullanılmıyormuş söylemek zordur. Bu işçiler kış aylarında daha iyi bir iş bulamadıkları için ücretsiz aile işçisi olarak kalmaktadırlar. Ancak bunun dışında da toplam yıl sonu rakamlarında tarım sektörü her yıl iş gücü kaybetmektedir.

Ülkemiz tarımında son dönemlerde uygulanan Dünya Bankası- AB bileşimli politikalarla tarım sektörü yoğun bir şekilde sübvansiyonlanmaktadır. Yapılan sübvansiyonlarda tarımsal üretimde verimliliğin artırılması, tarımsal katma değer artırılması amaçlanmalıdır. Bu verimlilik tarımda çalışan (ya da çalışıyor görünen) nüfusun toplam istihdam içindeki payında yaşanan azalmayla görülebilmektedir. Tarım sektöründe çalışan azalmasına rağmen üretimde azalma görülmemesi aksine artışların olması verimliliğin en önemli göstergelerindedir. Ancak tarımda yaşanan çözümlenin kontrolsüz ve hiçbir demografik analiz yapılmaksızın oluyor olması kentsel/kırsal

İşsizlik oranlarını artırmaktadır. Ayrıca tarımdaki değişimler; toplumsal çözülmeye de sebep olmakta, çeşitli uyum sorunlarına yol açmaktadır.

1980'den 1997'ye kadar istihdam düzeyini korumu, hatta az da olsa (kabaca, 0,4 milyon kişi) artırım görünen tarım sektöründe; son sekiz yıllık dönemde yaklaşık 2,3 milyon kişi ayrılarak sanayi, turizm, imalat ve hizmetler sektöründe istihdam bulmuştur. Bunun yanında tarımda son sekiz yıl içinde verimliliğin hesaplanan çarpıcı artışı dikkat çekmektedir. 2001 Krizinden bu yana tarım kesiminin toplam istihdamdaki payı 2001'deki %36,4 düzeyinden 2006 sonunda %28'lere kadar düşmüştür, bu 8,5 puanlık düşüş sanayi kesimine yaklaşık 2, hizmet kesimine de 6 puanlık artış olarak yansımıştır.

Tarım sektöründe baskılayan ve süregelen yeniden yapılanma (reform) çalışmaları; girdi fiyatlarının yükselmesi (maliyet kökenli enflasyon), toprakların miras yoluyla küçük parçalara bölünmesi (efektif üretim sağlayacak minimum seviyenin altında topraklarda üretim yapılması) ve tarımda iş gücü arz fazlalığı (gizli işsizlik ve teknolojik işsizlik) sebepleriyle tarımdışı sektörlerde çalışma zorunluluğuna dönüşmüştür.<sup>27</sup> Tarımsal alanlarda etkisi oldukça fazla hissedilen toprakların verimsizleşmesi ile yetersiz tarım arazileri kırsal alanlardaki çalışabilir nüfusun tarımdışı sektörlerle (özellikle hizmetler sektörü) yönlendirmektedir. Bu kişilerin düşük ücretle "ne iş olsa yapma" emilimi düzeltilmesi gereken ciddi bir piyasa aksaklığıdır. Bu kişilerin istihdam edilmesinde; aktif istihdam tedbirleri ile iş piyasasının ihtiyaç duyacağı alanlarda, çeşitli niteliklerin kazandırılması ve bu kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması, hatta bazı aktif programlarla bu kişilere yeni meslekler kazandırılması çok önemli olmaktadır. Geçerli bir mesleği bulunan bir kişinin işsiz kaldığı süreler çok az, iş piyasasında nitelikleri dolayısıyla aldığı ücretler yüksek olmaktadır.

#### **4.2 TARIM SEKTÖRÜNDE KİŞİ ÇÖZÜLMENİN ETKİLERİ**

Tarım sektöründe bulunan ve eksik istihdam olarak da nitelendirilen gizli işsizler, aile ekonomisi içinde çalışıyor gibi görünmekte ancak herhangi bir katma değer üretememeleri dolayısıyla verimsiz ve atıl kalmaktadırlar. Dolayısıyla bu iş gücü

<sup>27</sup> <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1>

kentlere göçe zorlanmakta ve kırdan kente olan bu göç sonucu işsizlik sürekli yüksek kalmaktadır.

Bu durum, tarım sektörünün tarihsel süreç içindeki yapısal dönüşümünden kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi, başlangıçta nüfus artışı ile birlikte tarım istihdamı önce artmaktadır. Ancak, tarım dâhil istihdam daha hızlı arttığı için, kırdan kente göç hızlanmakta ve tarımın payı azalmaktadır. İkinci aşamada ise, makinele maye başlı olarak tarımda istihdam azalmaya başlamakta ve dolayısıyla işsizliği diğer sektörlerde de ru itmektedir. Türkiye ikinci evreyi gecikmeli olarak izlemektedir.<sup>28</sup> Aşağıdaki tabloda tarım ve tarım dâhil istihdamdaki değişimler yıllar itibarıyla gösterilmiştir.

2000 yılından Mayıs 2007 yılına kadar tarım alanında yaklaşık 2 milyon kişilik bir istihdam daralması yaşıyor ve yukarıda belirtildiği gibi, işsizliğin sektörler arası bu geçişinde temelde verimlilik baskın olmaktadır, 2006 rakamlarıyla istihdamın yaklaşık yüzde 28'ini oluşturan tarım sektörü buna karşılık milli gelirin yaklaşık yüzde 9'unu oluşturmaktadır. Bu durum tarım sektöründe işsizliği verimliliğinin son derece düşük olduğunu ve bu sektörlerden uzun bir süre boyunca işsizliği diğer sektörlere işsizliği geçişini yaşıyor ve bu durumun da sürekli olarak yüksek işsizlik rakamlarına sebep olacağını açık bir şekilde göstermektedir. Sanayi sektöründeki işsizliği verimliliği ile tarımsal işsizliğin verimliliği arasında çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Öyle ki, tarım sektöründeki verimlilik, sanayi verimliliğinin ¼'ü kadardır. Tarım sektörü bu haliyle eksik istihdam deposu niteliindedir.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> KARA Mehmet - DURUEL Mehmet; "Türkiye'de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu", <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

<sup>29</sup> <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

Tablo 4: Tarım ve Tarım Dışı İstihdamdaki Değişime (Bin Kişi)

| YILLAR            | TOPLAM | TARIM   | TARIMDIŞI |
|-------------------|--------|---------|-----------|
| 1999              | 22.048 | 8.856   | 13.192    |
| 2000              | 21.581 | 7.769   | 13.812    |
| 2001              | 21.524 | 8.089   | 13.435    |
| 2002              | 21.354 | 7.458   | 13.896    |
| 2003              | 21.147 | 7.165   | 13.982    |
| 2004              | 22.188 | 7.820   | 14.368    |
| 2005              | 24.565 | 7.266   | 17.299    |
| 2006              | 24.776 | 6.488   | 18.288    |
| 2007*             | 25.931 | 6.456   | 19.475    |
| Kümülatif Değişim | 3.883  | - 2.400 | 6.283     |

\* A ustos itibariyle.  
 Kaynak: KARA Mehmet - DURUEL Mehmet, “Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu”, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

Yukarıdaki tabloda Ülkemizde yaşanan istihdamdaki değişime “tarım faaliyetleri” ve “tarım dışı faaliyetler” ayırımına göre incelenmiştir. Tablo 4’de de görüldüğü gibi tarımdaki istihdamın son yıllarda azalma gösterdiği ve iş gücünün tarım dışı faaliyetlere kaydı daha önce belirtilmiştir. Tabloda kümülatif rakamlar incelendiğinde son 9 yılda, istihdama yaklaşık 4 milyon yeni birey katılmıştır. Yine bu dönemde tarımdan 2 milyon 400 bin kişi kopmuş, tarım dışı sektörlerde yaklaşık 6 milyon 300 bin kişi iş gücü girmiştir. Tablodan da görülebileceği gibi ekonomi belirtilen dönemde net 6 milyon 283 bin kişi iş istihdam oluşturmuş olsa bile, toplam istihdam sadece 3 milyon 883 bin kişi iş istihdam oluşturulabilmiştir.

Yukarıda belirtilmeyen ancak genel olarak tarım sektöründe işsizlikleri göstermesi açısından üzerinde durulması gereken bir başka önemli konuda çalınanların ücretleri ile ilgilidir. Türkiye genelinde Mayıs 2007 itibariyle 6 milyon 456 bin kişi tarım sektöründe istihdam edilmekte, bunların yaklaşık yarısını da ücretsiz aile üyeleri olmaktadır.

Gelecek 10 yılda tarımdan kopan iş gücü miktarında bir artış beklenmektedir. Bir yandan kamu maliyesinin sorunları, tarımdaki sübvansiyonların azalması, diğer yandan AB’ne uyumdan kaynaklanan yapısal düzenlemeler önümüzdeki yıllarda tarımda iş gücü

verimliliğinin hızla artması gereğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla önümüzdeki yıllarda tarım sektöründe istihdam sadece payı itibarıyla değil, mutlak olarak azalması beklenmektedir.<sup>30</sup>

Tarımdan çözülmesi (kopması) beklenen iş gücünün tarım dışı sektörlerde istihdam edilmeleri için ekonomik büyümenin yeterli iş alanı yaratması gerekmektedir. Ancak bu iş gücünün niteliksiz olması ve söz konusu iş gücünün sanayi ve hizmetler sektörlerine adaptasyonu çok da kolay olmayacaktır. Yukarıdaki tabloda, Türkiye’de tarım dışı sektörlerdeki istihdam artış rakamlarına bakıldığında, bu sektörlerin artan iş gücü arzını karşılamada yeterli talebi tam olarak karşılayamamaktadır. Daha doğrusu tarım dışı ekonominin oluşturduğu yeni istihdam hem yeni çalışmaya giren gençler ile tarımdan çözülen iş gücünün hepsini karşılayamamaktadır. Gelişimin ve kalkınmanın günümüzdeki en bariz ölçüsü; kentleşme nüfustur. Kırsal nüfusun azalması ile iş gücü katma değer üretebilecek alanlara gidecektir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler, gelişme ve kalkınma ile kırsal göç ve bunun yol açacağı işsizlik baskısı ile karşılaşacaklardır. Nüfusunun önemli bir bölümü kırsal kesimde olan ülkeler için bu göç, işsizlik açısından ciddi sorunlar yaratmaktadır. Ülkemizde bu sorunlarla karşılaşan ülkelere kalan ülkelerden birisidir.

Tarım sektörüne ait esneklik katsayısı yıllar itibarıyla ele alındığında, bu sektördeki büyümenin, istihdam değil tam tersine işsizliğin neden olduğu görülmektedir. Tarım sektöründe bulunan iş gücünün büyük bir kısmının düşük verimlilikle ya da eksik istihdamda çalışmaları bilinmektedir. Sektörde makineleşmeyle birlikte gerçekleştiren verimlilik artışları, ilave iş gücü istihdamı sağlamadı gibi, tam tersine, önemli miktarda iş gücünü diğer sektörlere doğru itmektedir.<sup>31</sup> Baştan beri söylediğimiz gibi bu kayı verim artırıcı ve gerekli bir dönüşümdür. Ancak bu dönüşüm kontrolsüz ve plansız olduğu zaman bazı sosyo-kültürel uyum sorunlarına yol açabilmekte ve yüksek oranlı işsizliği yapılandıran bir hale getirmektedir.

<sup>30</sup> Türkiye Ekonomisi 2001, TUS AD Araştırma Raporu, <http://www.econturk.org/Turkiye-2002.html>

<sup>31</sup> <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>



## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İstihdamsızlık, modern dünyanın en önemli sorunları arasındadır. Tüm dünyayı (az ya da çok) etkileyen bu sorun, istihdamsızlık oranları yoluyla ekonomilerin gelişme, büyüme ve refah sağlama kapasitelerinin bir göstergesi niteliğine bürünmüştür. Günümüz dünyasının bu denli önemli bir olgusu olan istihdamsızlığın çözümü de ayrılmaz olarak toplumun (devletin) müdahalesine ihtiyaç duymaktadır. Bu müdahale, bireylerin istihdamlarını kolaylaştıracak yani arz cephesinde yapılacak iyileştirmelerle sağlanmalıdır.

İstihdamsızların istihdamlarını bulabilmelerinde: mesleki nitelik kazanmaları önemli bir yapıtadır. İstihdamsızlar için, istihdam piyasasında geçerli bir meslek sahibi olmak, nitelik uyumu mazlusu sebebiyle istihdamsız kalınacak süreyi kısaltacaktır. Aktif istihdam tedbirleri bireylere meslek kazandıran ya da meslek kazanmaya yönlendiren faaliyetler olarak, istihdamsızlığın önlenmesini ya da en azından istihdamsız kalınan sürenin azaltılmasını sağlayabilir. Ayrıca daha önce belirtildiği gibi aktif istihdam tedbirleri diğer istihdam tedbirlerine nispeten daha ucuz ve çabuk uygulanabilir. Bu özelliği sayesinde bu tedbirler; devlet bütçesini kullanarak, kamu istihdam kurumu aracılığıyla istihdamsızlara karlı kullanılabilir.

İstihdamsızlığına yeni giren ya da istihdamsızlığını kaybeden istihdamsızlara yükselen sektörlerde istihdamlarını bulabilecekleri yeni beceriler kazandırılması günümüz ekonomilerinin en önemli gereksinimlerinden birisidir. İstihdamsızlara verilecek beceriler; bu becerilerin daha kolay istihdamlarını bulabilmelerini yönelik olmalıdır. Bu kapsamda istihdamsızlığı piyasasına ilişkin bilgiler güncel ve doğru olmalı, bu bilgiler ışığında istihdamsızlar ilgi ve yeteneklerine göre sınıflandırılmalı, ihtiyaç duyulan alanlarda, istihdamlarını sağlayacak niteliklere kavuşturulmalıdır.

Ülkemizde istihdamsızlığı piyasasının görünümü, kalkınmakta olan bir ülkenin özelliklerini yansıtmaktadır. Sürekli artan bir nüfus, istihdam edilenlerin sayısı ve oranı olarak düşük seviyelerde seyretmesi, yüksek eksik istihdam (gizli istihdamsızlık - istihdamsızlığın önemli bir kısmının tarımsal faaliyetlerde verimsiz şekilde yer alması) oranı, başlıca temel özellikler arasındadır.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

Ülkemizde üretim anlayışı 1980’li yıllardan itibaren değişmeye başlamıştır. Bu dönemden başlayarak günümüze kadar ülke ama ama uluslar arası rekabete maruz kalmı ve verimlilik i letmeler için en önemli parametre haline gelmiştir.

Yolun rekabet ortamı ile istikrarlı büyüme ve yatırım olanaklarının tükenmesi, hızlı nüfus artışı, kırsal kesimden kentlere göç olgusu, verimlilik artışları, iş gücü piyasasındaki yapısal katılıklar ve siyasi istikrarsızlıklar gibi nedenlerle birlikte 1990’lı yıllardan itibaren ülkemizde ekonomik büyümenin istihdam yaratma kabiliyetinin zayıfladığı görülmektedir.<sup>33</sup>

Daha çok istihdam yaratan sektörler, büyümeyi de sürükleyen sektörler haline gelmiştir. Bu sektörlerin gelişimi ile ekonominin iş yaratma kapasitesi artacaktır. Yapılan bir ekonometrik çalışmada, hizmetler sektörünün yüzde 6 büyümesi, uzun dönemde yaklaşık yüzde 3’lük bir istihdam artışını sağladığı hesaplanmıştır.<sup>34</sup> Ülkemizde istihdamın sektörel dağılımının sorunlu yapısı istatistiksel olarak da görülebilir, sanayi kesiminin istihdamdaki payının yüzde 20’lerin altında olması ve tarım sektörünün, istihdamda hala yüzde 28 gibi yüksek bir paya sahip olması ciddi bir yapısal sorundur. Bunun yanında tarım sektöründeki yapısal darboğazın bir verimsizliği üretmektedir. Tarım sektörü; ülkedeki toplam üretimde yüzde 10’luk bir paya sahipken, toplam istihdamdaki payı 28’dir. Tarım sektörü, emek veriminin düşük kaldığı yapay bir istihdam deposu haline gelmiş ve yeterince refah artımdan yararlanamamıştır. Ekonomik büyüme ile tarım sektöründeki iş gücü çözülmekte, sektördeki istihdam hem oransal hem de mutlak olarak azalmaktadır.

Ekonomi iki binli yılların başından bu yana hızlı büyüme oranları yakalama konjonktürü içinde olmasına rağmen istihdam oluşturmada zorluk çekmektedir. Ekonomik büyüme çok az istihdam sağlamıştır. Neredeyse istihdamsız bir büyüme söz konusudur. Yapısal dönüşümün (tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişin) henüz gerçekleştirilemediği ülkemizde, kırsal alandaki darboğazın nüfus nedeniyle, toprak-insan dengesi bozulmuştur.<sup>35</sup> Kırsal nüfustaki nüfus artışı oranının kentlere kıyasla çok yüksek

<sup>33</sup> <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

<sup>34</sup> <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

<sup>35</sup> <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1>

olması ve arazilerin çok sayıda ki çocuk tarafından paylaşılması tarım işletmelerini giderek daha da küçülmekte ve küçülen bu yapılanma da tarımsal üretimi efektif (optimal) işletmelerden uzaklaştırmaktadır. Böylesi bir üretim döngüsü ise düşük üretim, yüksek gizli işsizlik ve düşük rekabet gücüne sebep olmaktadır.

Bu işletmelerin efektif hale getirilmesi ve hayatta kalmaları için kamusal destek kaynakları ve tarımsal politikaların doğru yönlendirilmesi önem kazanmaktadır. İnsanlara bugün normal gelen iş görme biçimleri bugünün koşullarında artık para kazandıramıyorsa, ortada önemli bir dönüşüm ve bu dönüşüme intibak etme ihtiyacı bulunmaktadır.<sup>36</sup> Teknolojik gelişim ile pazarlamada daha yenilikçi yöntemler ile her faaliyette daha bilgili ve nitelikli iş gücü kullanmak artık günümüz üretim sistemin özünü oluşturmaktadır. Tarımsal üretim de bu sisteme uymadan daha fazla yaşayamayacaktır.

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde çok sayıda iş gücünü maskeleyebilecek sektörlerle özel bir önem verilmesi gerekmektedir. Hizmetler sektörü ile inaat sektörlerinde, büyüme ile istihdam arasında pozitif yönlü bir korelasyon mevcuttur. Tarım sektöründe ortaya çıkan eksik istihdamı eritebilmek ve toplam işsizlik oranında kayda değer bir düşüş sağlayabilmek hizmetler ve inaat sektörlerinin yeni iş üretebilmek kapasitelerine bağlı kalmaktadır. Başka bir deyişle, inaat sektöründe önemli bir istihdam artışının gözlenmediği bir konjonktürde, tarım sektöründen kopan iş gücünün ancak sınırlı bir kısmı hizmetler sektörü tarafından istihdam edilebilmektedir.<sup>37</sup>

Bu hususta göz önünde tutulması gereken konulardan biri de ekonomik büyümenin, hızla tarım sektöründen diğer sektörlere kayan iş gücüne, yeterli iş yaratamamasıdır. Bir başka deyişle, toplam istihdamın sektörel kompozisyonu hızla değiştiği halde, toplam istihdam oranında bir değişiklik ya anmamasıdır. Bu durum, çalışmaya hazır nüfusun hızla artması sebebiyle daha önemli bir hal almaktadır. Demografik yapının bir sonucu olarak, çalışmaya hazır nüfusun ve işsiz sayısının fazla olması sebepleriyle, ekonomi, işsizliği azaltabilmek için fazladan açık iş sayısını arttırmalıdır. Bu bağlamda ekonomide yüksek oranlı büyüme oranlarının yakalanması ve daha fazla işsizliği maskeleyecek yeni alanların oluşturulması gerekmektedir.

<sup>36</sup> <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1>

<sup>37</sup> <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>

Yakalanacak böylesi yüksek bir büyüme oranı ile oluşur ve açık işlerle istihdam sağlanabilecektir. İşsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik faaliyetler olan aktif tedbirler, iş gücünü mas edebilecek sektörlerin ihtiyaç duydukları nitelikler doğrultusunda bu işsizlerin yetiştirilmelerini sağlayarak işsiz kalınan süreleri azaltmaktadır. Ayrıca firmalar için yetiştirilmemiş elemanın varlığı yatırım yapmak için de cazip bir ortam demektir.

Tarımda istihdam edilen iş gücü, toplam istihdamın % 28'i seviyelerinde bulunmaktadır. Ancak tarım sektörünün Türkiye'nin GSYİH'na katkısı 2006 yılı itibarıyla % 9'u seviyelerindedir. Bu durum, tarım sektörü açısından düşük bir verimlilik ve eksik istihdamın (gizli işsizlik) en önemli göstergesidir. Tarımsal üretim sürecinde modern tarımsal teknolojiler kullanıldıkça artması beklenen verimlilik ile verimsiz üretim parçaları daha fazla gün ışığına çıkacaktır. Verimsiz olan iş gücü bu amaçla etkin olarak değerlendirilmelidir. Aktif istihdam tedbirleri aracılığıyla bu işsizleri diğer sektörlerin ihtiyaçları doğrultusunda yetiştirilmelidir. Bu kapsamda da tarım dışı sektörlerin gelecek projeksiyonları tespit edilmeli ve doğru bir planlama yapılmalıdır.

Tarım dışı sektörler içinde inşaat sektörü ve hizmetler sektörü, tarımdan çözülen iş gücünü en kolay ve en hızlı şekilde mas edebilecek sektörlerdir. Hizmetler sektörünün potansiyeli de dikkate alındığında, iş gücünün beceri ve yeteneklerinin sektörün beklentilerine uygun şekilde geliştirilmesi tarımdan kopan iş gücünün istihdamını arttıracaktır. İşsizlik oranını düşürebilmek için bu sorunu çözmüş ülkelerde olduğu gibi istihdam yapısını inşaat ve özellikle hizmetler sektörü lehine büyütmek gerekmektedir.

Çalışmanın başından bu yana çözülen tarımsal nüfusu mas etmek için çıkış yolu olarak üzerinde en fazla durduumuz hizmetler sektörü, kalifiye iş gücü için olduğu kadar, düşük kalifiye iş gücü içinde yüksek sayıda istihdam yaratabilmektedir. Sektörün temel özelliği insan odaklı çalışması ve emek yoğun bir yapı taşımasıdır. Teknolojik gelişme bu sektördeki insan odaklı yapıyı deşirmemekte istihdam oranlarının düzenli olarak büyümesini sağlamaktadır. Bu sebeple ülkemizdeki işsizliğin geleceğini önemli ölçüde hizmetler sektöründeki gelişmeler belirleyecektir. Dolayısıyla hizmetler sektörüne istihdamın motoru denilebilmektedir. Ancak ekonomik büyümenin hizmetler

sektörünü büyütebilmesi iç talebin canlanmasına ve gelir düzeyinin yükselmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Ba ta da belirtildi i gibi Avrupa Birli i süreci ile ivme kazanan ekonomik büyüme istenilen oranda i sizli i dü ürememi tir. i sizlik hala gündemimizde ba sıralarda yer almaktadır. Ekonomik büyüme, ihtiyaç duydu u alanlarda yeni istihdam olu turmaktadır. Tablo 4'den de görülebilece i gibi ekonomi; 1999 dan 2007 A ustosuna kadar 6 milyon 283 bin ki ilik yeni istihdam olu turmasına ra men, tarımdan kopan 2 milyon 400 bin ki i sebebiyle genel i sizlik oranı dü memektedir. Tarımsal çözüme i sizlik oranlarında ki katılı mın temel nedenidir. Ekonomik büyümenin i sizlik oranını dü ürme kapasitesi tarımdan kopan i sizler nedeniyle giderek dü mektedir. Ancak unutulmamalıdır ki; i sizlik sorununun kalıcı çözümi büyüme ve bu büyümenin ihtiyaç duydu u yeti mi elemanlardan geçmektedir. Bu amaçla ekonomik büyüme içinde istihdam olu turma kapasitesi en yüksek olan hizmetler ve in aat sektörleri desteklenmeli, i sizler bu sektörlerin ihtiyaç duyaca ı alanlarda yeti tirilmelidir.

## ÇÖZÜM ÖNERİLERİ VE YAPILMASI GEREKENLER

1. İstihdam gücü piyasası verileri göz önünde tutularak, çok sayıda istihdam edilebilecek sektörler desteklenmeli, bu sektörlerde çalışan firmalara özel önem verilerek istihdam olan kişiler bu alanların ihtiyaçlarına göre yetiştirilmelidir. Bu bağlamda, emek-yoğun sektörlerle yönelik kapsamlı bir istihdam stratejisi geliştirilmelidir. Stratejik çerçevede doğrultusunda; istihdamla ilgili uzun-orta ve kısa vadeli hedefler konulmalı ve bu hedefleri gerçekleştirecek politika ve araçlar belirlenmelidir.
2. İstihdam gücü piyasası bilgi sistemi kayıtlı veriler ile tüm ekonomiyi içine alabilen bir yapıya kavuşturulmalıdır. Ülkedeki tüm istihdam edenler ve üreticiler kayıt altında bulunmalıdır. İstihdam gücü piyasasında kesin bilgiler bulunmaz ise doğru stratejiler belirlenemeyecektir. Bu bağlamda kamu istihdam kurumu ile diğer kurum ve kuruluşların sıkı işbirliğine ihtiyaç duyulmaktadır.
3. Ülkemizde büyümenin istihdamla azaltabilmesi için, yüzde 6-7 civarında ekonomik büyüme gerçekleştirilmelidir.<sup>38</sup> İstihdam oluşturma kapasitesi yüksek sektörler desteklenerek ekonomik büyüme bu sektörler lehine yönlendirilmelidir. Özellikle hizmetler ve inşaat sektörleri emek-yoğun yapılarıyla kısa vadede çok sayıda istihdam edebilme kapasitesine sahiptirler.
4. Tarım sektöründen çözülen istihdam için özel programlar hazırlanmalı, bu istihdam gücünün istihdam edilebilmesi amacıyla; aktif tedbirler uygulanmalıdır. Bu kapsamda tarımdan kopan istihdam gücü belirlenmeli, danışmanlık hizmetlerinden yararlandırılarak mesleki eğitimleri tespit edilmeli, bu çerçevede eğitim ve vasıf kazandırıcı, mesleki nitelikler kazandırılarak ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirilmelidir.

<sup>38</sup> istihdamla ilgili Çözümüne Yönelik Tavsiyeler, <http://www.izcim.org/basinda/web19.htm> , (11.10.2007)

5. İstihdam problemini çözmek için hem arz cephesi hem de talep cephesi ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Ülke çapında genel bir istihdam stratejisi oluşturularak, sektörel bazlı büyüme alanları tespit edilmelidir.

5.1 Arz cephesi: Ülkenin istihdam edilebilirlik kapasitesi, belirlenen istihdam stratejisi çerçevesinde büyüme alanları olarak tespit edilen sektörlerin ihtiyaçları doğrultusunda yetiştirilmelidir. Ekonomik büyüme çoğu zaman yetim elemana, büyüyen sektörler de nitelikli yeni iş gücüne ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda işsizlerin istihdam edilmesinde sahip olunan nitelikler en önemli konu olmaktadır. Çalışmanın muhtelif bölümlerinde belirtildiği gibi işsizlere nitelik kazandıran aktif istihdam politikaları işsizlerin çözümünde etkin bir şekilde kullanılmalıdır.

5.2 Talep cephesi: Belirlenen istihdam stratejisi ile sektörel bazlı ekonomik büyümeyi teşvik etmek amacıyla uygulanan teşvik ve destek sisteminin bölge bazlı uygulama yerine sektör bazlı uygulanması ve bu desteklerin emek-yoğun sektörlerle dönük olması istihdamı arttırabilecektir. Ayrıca bölge bazında sektörler göre istihdam oluşturacak öncelikli alanlar belirlenmeli ve bu alanlara göre teşvikler uygulanmalıdır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

- Biçerli, Mustafa Kemal, “ *sizlikle Mücadelede Aktif stihdam Politikaları*” Anadolu Üniversitesi Yayınları no:1563, Eski ehir 2004.
- Paya, Merih; **Makro ktisat**, Filiz Kitabevi, 1. baskı, stanbul 1997.
- Talas, Cahit, “ *sizlikle Mücadele*” (Milletlerarası Çalı ma Bürosu), Örnek Yayınları, Ankara: 1993.
- Varçın, Recep; **stihdam ve gücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 2004.

### nternet Siteleri

- 1994 The OECD Job Study, “Evidence and Explanations”, <http://www.oecd.org/document>
- “2006 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program”, <http://www.sp.gov.tr/documents/KEP2006.pdf>,
- Oral, Necdet; “Çiftçi Tarımdan Vazgeçiyor”, [www.bianet.org](http://www.bianet.org),
- Hekimo lu, Burhan- Altında er, Mustafa; “Türkiye ve Samsun’da Tarım Sektöründe ki Çözülme ve sizli in Etkileri”, <http://kalkinma.org/?sektor.asp?sektor=1> ,
- “Kısa Çalı a Uygulamaları”, [http://www.iskur.gov.tr/mydocu/kisa\\_calisma.html](http://www.iskur.gov.tr/mydocu/kisa_calisma.html),
- “Ücret Garanti Fonu Uygulamaları”, [http://www.iskur.gov.tr/mydocu/ucret\\_garanti.html](http://www.iskur.gov.tr/mydocu/ucret_garanti.html),
- “ sizlik Sigortası Uygulamaları”, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta.html>,
- “ lemler El Kitabı 5. Bölüm”, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/elkitabi/giris/giris.htm>,
- “ KUR Aktif stihdam Tedbirleri Projesi”, [www.iskurabprojesi.org](http://www.iskurabprojesi.org),
- veren Dergisi, <http://www.tisk.org.tr/isveren.asp>,
- “ sizli in Çözümüne Yönelik Tavsiyeler”, <http://www.izcim.org/basinda/web19.htm> ,
- “ sizlik”, <http://www.haberx.com/n/1040897/ismmmo-goc-issizligin-dususunu-engelliyor.htm>,
- Makaleler; [http://www.isguc.org/?avc=arc\\_view.php&pg=ma](http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&pg=ma),



- KARA Mehmet - DURUEL Mehmet; “Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu”, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>
- “Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Tarihiçe,” [www.ceterisparibus.net/ab/iliskiler.htm](http://www.ceterisparibus.net/ab/iliskiler.htm),
- “Türkiye Ekonomisi 2001, TUSİAD Araştırma Raporu,” <http://www.econturk.org/Turkiye-2002.html>
- Türkiye İstatistik Kurumu, **Haber Bülteni**, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=602>

### **Kanunlar**

- Kanunu
- Sıhık Sigortası Kanunu
- Türkiye İstatistik Kurumu Kanunu

## TER MLER SÖZLÜ Ü

|                        |   |
|------------------------|---|
| Done                   | : statistiksel veri ya da bir alana özel bilgiler.  |
| Donör Kurulu lar       | :Uluslar arası ölçekte çalı an, dünya genelinde geli mekte olan ya da azgeli mi ö lkelere yardım amaçlı kurulu lardır.  |
| Konjonktürel           | : Dönemsel hareketleri ifade eder. Ekonominin dönemsel olarak (takvim yılından farklı olarak) hareketlerini tanımlar.   |
| Mas etmek              | : Emmek, Absorbe Etmek, gücünün stihdam Edilmesi.   |
| Mobilite               | : gücünün hem co rafi hem de sektörel anlamda de i iklikleri yapabilme kapasitesidir.   |
| Sosyo-ekonomi          | : Ekonomik içerikli sosyal problemler.  |
| Stagflasyon            | : Durgunluk halinde enflasyon. Ekonomik büyüme olmaksızın ya anabilecek maliyet kökenli bir enflasyon yapı kan mücadelesi çok zor olabilmektedir.                                       |
| Türk Meslekler Sözlü ü | : Mesleklerin standart tanımları ile görev ve i lem basamaklarının bulundu u uluslar arası meslek sınıflandırma sistemine göre sınıflandırılan ve kodlanan ulusal meslekler sözlü üdür. |

## ÖZGEÇM

Yedi çocuklu bir çiftçi ailenin en küçük ferdi olarak 01.01.1980 tarihinde Gaziantep'in Nizip ilçesinde dünyaya geldi. İlköğrenimini Gaziantep ilinde tamamladı. Lise öğrenimini Ankara Bakırkent Lisesinde tamamlayarak İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümünde eğitim hayatına devam etmiştir. Halen Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans çalışmasına devam etmektedir.

28.12.2004 tarihinden bu yana Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye Kurumu Genel Müdürlüğünde İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır. Halen aynı Kurum İstihdam Uyum Dairesi Başkanlığında Uzman Yardımcısı olarak görevine devam etmektedir.

