

T. C.
DICLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE EKONOMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

147690

147690

İSTİHDAM VE TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN İSTİHDAMA ETKİSİ

MURAT PIÇAK

DANIŞMAN

DOÇ. DR. SELİM ERDOĞAN

DIYARBAKIR

2004

ÖZET

Çağımızın en önemli sorunu işsizlik ve buna bağlı olarak istihdam sorunudur. İstihdam çalışanların, çalışma yetenek, gücüne ve isteğine sahip olup da iş bulayanların karşılaştırılmasıyla bulunur.

Zaman içinde istihdamın özelliklerinde çeşitli değişimler görülmüştür. Bular istihdam edilenlerin niteliklerindeki değişim, çocuk ve kadın çalışanların oranlarındaki değişim ve beşeri istihdam ile sermaye istihdamı arasındaki oransal değişimde kendini hissettirmiştir.

Tarım kesiminde çalışanların sayısı azalmış, çocuk işçilerin sayısı azalmış hatta bazı kanuni engeller getirilmiş, çalışan kadınların sayısı artmış ve çalışma saatlerinde önemli değişiklikler görülmüştür. Ülkemizde istihdam sorunu iktidarları sürekli meşgul etmiştir. İstatistik sonuçlarını Avrupa ülkeleri VE ABD ile bu konudaki geri kalmışlığımız açıkça görünür. Fakat bu istatistikleri incelerken gizli işsizleri ve çalışıp görünüp üretime katkısı olmayanları göz önüne almamız gerekir.

İş Piyasaları istihdam arz ve talebinin karşılaştığı bir piyasa türüdür. Kurumsal İş piyasası ise bu görevin devlet adına bir kurum tarafından yürütülmesidir. Ülkemizde bu görevi eski adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu şimdiki adıyla İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) yerine getirmektedir. Bu kurum işçi taleplerini kabul edip kendisine daha önce müracaat edenlere bildirmektedir. Bunun yanında çeşitli mesleklere yönelik kurs ve eğitim çalışmaları yürütmektedir.

ABSTRACT

Most important problem of the era is unemployment and employment. Employment rate is is number of calculated by comparing persons with the persons who have the ability, physical power and desire but can not find job.

There seems some changes within the time in the properties of employment. These are change in the qualification of the employed persons, the change of the rate of the child and woman employment and change in the rate of population employment and capital employment. Employment in the agriculture sector has decreased, the number of child labour has decreased some limitations have been carried out, number of working women has increased and working hours have been changed.

In our country, employment problem occupied an important place. In statistical results, the diference between European Countries and U.S.A. and Turkey can be observed easily. But while examining this statistical data, secret unemployed persons and persons who works but do not contribute the production should be clarified.

Labour market is a market type in which supply and demand come side to side. Deparmantal Labour Market is the carrying out of this work by state. In our country this work is being carried out by İŞKUR (Turkey Work Departman) whose old name was Work and Worker Finding Deparmant. This departman receives the worker demand and inform the persons who have applied the departman before. Moreover this departman has been organizing education and course programs to some proffession groups.

Sosyal Bilimler enstitüsü müdürlüğüne

Bu çalışma jürimiz tarafından Maliye – Ekonomi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Aydemir Tirkbal

Üye : Doç. Dr. Selim FAROĞAN

Üye : Doç. Dr. Ferit H. FAROĞAN

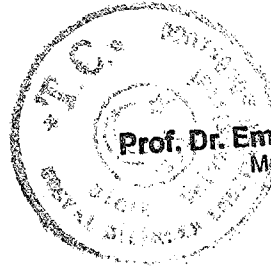
Üye :

Üye :

Onay:

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../.....



Prof. Dr. Emrullah Güney
Müdür

(Handwritten signature of Prof. Dr. Emrullah Güney)

ÖNSÖZ

Bu çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır;

1.Bölüm: Dünyada ve özellikle Amerika'daki istihdam seviyesi, kalitesi hakkında ayrıntılı bilgi vermektedir.

2.Bölüm: İstihdamın Türkiye'deki durumu hakkında bilgiler verilip analizler yapılmıştır.

3.Bölüm: İş piyasaları ve Kurumsal İş Piyasaları hakkında analizler yapılmıştır.

4.Bölüm: Türkiye İş Kurumu örgütlenmesi, birimleri ve çalışmaları hakkında analizler yapılmıştır.

Bu çalışmamda istihdam konusunun seçmemin nedeni dünyada ve ülkemizde en büyük sorunların başında gelmesidir.

Bu çalışmamda bana yardımlarını esirgemeyen Danışman Hocam Doç. Dr. Selim ERDOĞAN'a, Prof. Dr. Zeki SEZER' ve Prof. Dr. Aydın TÜRKBAL Hocama en derin saygı ve teşekkürlerimle...

Murat PIÇAK

İÇİNDEKİLER

1.1.İŞGÜCÜ PİYASALARI.....	1
1.1.1. Beşeri ve Sermaye İstihdamı.....	2
1.1.2. Nüfusun Ekonomik Faaliyeti	5
1.1.3. Türkiye’de İşgücü Katılım Oranlarının Kestirimi.....	7
1.1.4. İstihdam.....	4
1.1.4.1. Kayıt Dışı İstihdam.....	11
1.1.5. İşsizlik.....	11
1.1.5.1.Türkiye İçin İstihdam ve İşsizlik Kestirimleri.....	13
1.1.6. İş Gücü Politikaları	14
1.1.6.1.Gelecekteki İş Gücü Niteliği Gereksinimleri ve Sonuçları	20
1.2. TÜRKİYE’DE İŞ PİYASASININ DURUMU.....	24
1.2.1 Genel Eğilimler.....	24
1.2.2.İstihdam	25
1.2.2.1. İstihdamda Yapısal Değişiklikler.....	27
1.2.2.3. Özel Sektörde İstihdam.....	28
1.2.2.4. İstihdamın Bölgelere Göre Dağılımı.....	31
1.2.2.5. Kırsal İstihdam.....	33
1.2.2.6. Çocuk İşçiliği.....	35
1.2.2.7. Gizli İstihdam.....	37
1.2.3. Açık İşler ve Yapısal Dengesizlikler.....	38
1.3. İŞGÜCÜNE KATILIM.....	39
1.3.1. Demografik Eğilimler.....	39
1.3.1.1. Nüfus Artışı.....	39
1.3.1.2.Doğurganlık.....	40
1.3.1.4.Nüfusun İşgücüne Katılımı.....	41
1.3.1.5. Yaşa Göre İşgücüne Katılım Eğilimleri.....	42

1.3.1.6. Eğitim Durumuna Göre İşgücüne Katılım.....	43
1.3.2. Eğitim ve Katılım	45
1.3.3. Nüfus Hareketleri.....	45
1.3.4. Dışarıya Göç.....	46
1.4. İşsizlik.....	47
1.4.1. Toplam İşsizlikte Gözlenen Genel Eğilimler	47
1.4.2. İşsizliğin Nedenlerine İlişkin Eğilimler.....	49
1.4.3. İşsiz Kalma Süresi.....	50
1.4.4. Yaş Grupları ve Cinsiyete Göre İşsizlik.....	51
1.4.5. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik.....	52
1.4.6. Bölgelere Göre İşsizlik.....	53
1.4.7. Gizli İşsizlik.....	54
2.1. KURUMSAL İŞ PİYASASI.....	56
2.1.1. Gelişme Düzeylerine Göre İş Piyasaları.....	56
2.1.2. İş Kurumları.....	57
2.1.3. Günümüzde Kamu İş Kurumlarının İşlevleri.....	58
2.2.1. Kurumun Amaç ve Kapsamı.....	60
2.2.2. Kurumun Görevleri	61
2.2.3. Kurumun Organları.....	62
2.2.3.1. Genel Kurulun Görevleri.....	63
2.2.3.2. Yönetim Kurulunun Görevleri.....	63
2.2.3.3. Genel Müdürlük	65
2.2.3.4. Danışma ve Denetim Birimleri.....	67
2.3. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNDAN TÜRKİYE İŞ KURUMUNA.....	69
2.4. TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN (İŞKUR) İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK FAALİYETLERİ.....	72
2.4.1. İş ve Meslek Analizleri.....	73
2.4.2. Türk Meslekler Sözlüğü.....	73
2.4.3. İş ve meslek Danışmanlığı.....	73
2.4.4. İşgücü Yetiştirme Kursları.....	73
2.4.4.1. Kendi İşini Kurmaya Yönelik Kurslar.....	75
2.4.4.2. Özürlülere Yönelik Kurslar.....	75

2.4.4.3. Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP).....	76
2.5. İŞE YERLEŞTİRME HİZMETLERİ.....	76
2.5.1. Aktif İşgücü Politikaları.....	78
2.5.2. Ismarlama Eğitim Programları (Quick Start).....	79
2.5.3. Toplum Yararına Çalışma Programları	80
2.5.4. Sanayide Eğitim Faaliyetleri	81
2.5.5. Meslek Danışma Faaliyetleri.....	82
2.5.6. İş Analizi Çalışmaları.....	82
2.5.7. Pasif İşgücü Politikaları.....	83
2.5.8. İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri.....	83
2.5.9. İşsizlik Sigortası.....	83
2.6. TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN YÜRÜTTÜĞÜ PROJELER VE DİĞER ÇALIŞMALAR.....	88
2.6.1. Ulusal İstihdam Politikalarını Belirleme Çalışmaları	88
2.6.2. Genel Kurul Kararları.....	89
2.6.3. Ulusal Meslek Standartları Kurumunun Kurulması Çalışmaları.....	95
2.6.4. AB İstihdam Projesi.....	95
2.6.5. Ulusal Gözlemevi Projesi.....	96
2.6.6. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunun Oluşturulması.....	98
2.6.7. İstihdam ve Eğitim Projesi.....	99
2.6.8. Otomasyon Projesi.....	100
2.7. ILO İle Çalışmalar.....	101
2.8. Hizmet-İçi Eğitim.....	101

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü

DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

İKO: İstihdama Katılım Oranı

İLO: Uluslararası Çalışma Örgütü

İPEC: Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi Uluslararası Programlama

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşekkülleri

KOBİ: Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler

ÖİB: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

TDO: Toplam Doğurganlık Oranı

TİSK: Türkiye İşçi Sendikaları

TYCP: Toplum Yararına Çalışma Programı

USD: Amerikan Doları

GİRİŞ

Günümüzde, dünya genelinde çok önemli ve hızlı bir yapısal ve ekonomik dönüşüm süreci gerçekleşmektedir. Son 20 yıllık dönemde hız kazanan ve ekonomiler üzerindeki etkisini giderek artan oranda hissettiren bu sürecin merkezlerinden biri küreselleşme olgusudur. Bu durum, uluslararası norm ve standartların önemini artırmıştır. Küreselleşme sürecinin olumsuz sonuçlarının en aza indirilmesi açısından, işgücü piyasalarının geliştirilmesi ve modernleştirilmesi büyük önem kazanmaktadır.

Teknolojik gelişme ve bilgi toplumuna geçiş üretim biçimlerini ve istihdamı doğrudan etkilemektedir. Yeni iş yaratamamanın getirdiği sıkıntılar, demografik yapı nedeniyle işgücüne dahil olacak nüfusun azlığı, çalışma yaşamında bulunan yaşlı nüfusun nitelik eksikliği ve gençlerin istihdama geçişteki problemleri AB'de işgücü piyasasının temel sorunlarıdır. Bilgi toplumuna geçişin, teknolojik gelişmelerin ve değişimlerin, işgücü piyasalarında da yansımaları hissedilmekte ve bu değişmelere uyum sağlayabilmek için, bir an önce birtakım yapısal önlemler alınması gerektiği AB tarafından yayımlanan tüm ekonomik raporlara ve gerçekleştirilen toplantılara konu olmaktadır.

Teknolojik ilerleme ve üretim biçimlerinde meydana gelen değişmelerin bir diğer yansıması da, yüksek beceri isteyen yönetsel ve teknik işlerde artış, daha düşük beceri isteyen işlerde daralma yaratması olmuştur. Bilgili ve becerili insan sermayesi, fiziksel sermayenin önüne geçmiştir. İşgücünün kalitesi firmaların rekabet yeteneğinde ve başarısında merkezi rol oynamaktadır. Bu nedenle, insan kaynaklarına yatırım, eğitim ve öğretim seviyesinin yükseltilmesi ve işgücünün niteliğinin yükseltilmesi, istihdam artışı, büyüme ve ekonomik ve sosyal kalkınmada belirleyici rol oynamaktadır.

Bugün ülkemizin en önemli sorunlarının başında hiç şüphesiz istihdam ve işsizlik sorunu gelmektedir. İşsizlik bir ülkede sadece üretim ve gelir kaybına neden olmamakta, aynı zamanda fakirlik ve sosyal dışlanmayı da beraberinde getirmektedir.

İşsizliği azaltmanın en önemli koşulu ekonomik büyüme ve yeni işlerin yaratılmasını sağlayan yatırım artışıdır. Büyüme, mevcut işsizlere ve iş piyasasına girecek işgücüne iş sağlamada önemli role sahiptir. Ancak, büyüme tek başına,

işsizlerin kaliteli ve verimli işlerde istihdamları için yeterli değildir. Kaliteli çalışma ortamı ve verimli işler için, insan kaynaklarına yatırım ve istihdamı ekonomi politikasının merkezine yerleştirmek dahil işgücü piyasası politikalarına çok daha fazla önem vermek gerekmektedir.

Söz konusu işgücü politikalarının uygulanabilmesi için, öncelikle ülkemizin çağdaş bir istihdam kurumuna ihtiyacı olduğundan hareketle, 617 sayılı KHK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, Türkiye İş Kurumu kurulmuştur.

Türkiye İş Kurumu'nun çağdaş bir istihdam kurumu hedefi çerçevesinde yeniden yapılandırılması ve yönetiminde sosyal tarafların katılımcılığının benimsenmesi, ülkemizin işsizlik ve istihdam sorununu çözmeye ve AB istihdam ve işgücü piyasaları ile uyumda çok önemli bir adım olmuştur.

617 sayılı KHK ile, Devletin ekonomik ve sosyal politikası çerçevesinde istihdam ile ilgili sorunları inceleyerek, milli istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesini amaçlayan bir çalışmadır.

1.1.İŞGÜCÜ PİYASALARI¹

Türkiye, demografik fırsat penceresin 1960'lar ve 1970'lerde Asya ülkelerinin yaptığı gibi iyi kullanmak zorundadır. Asya ülkeleri, kendi fırsat pencerelerini hem eğitim hem de teknoloji politikalarını eş zamanlı olarak uygulayarak değerlendirmişlerdir. Büyüme ve gelir dağılımı konularında ekonomik gelişme literatürünün vurguladığı bir nokta, beşerî sermaye yatırımlarının, yani insana yapılan yatırımların önemidir. Bu yatırımların temel bir ayağı ise meslekî ve teknik eğitim sistemidir. Çalışanların niteliği, yani potansiyel verimliliği, uluslar arası görece ücretlerin ve dolayısıyla kişi başına gelirin asal belirleyicisidir. Türkiye'nin durumunda vurgulanması gereken noktalar ise şöyledir: a) İş gücünün kalitesi (eğitim seviyesi); b) çalışan nüfusun %35 ilâ %40'ını düşük verimlilikli tarımda tutmuş olan sübvansiyonlar. Bu sübvansiyonlar giderek kaldırılmakta olduğundan, tarımdaki iş gücünde bir azalma beklenir.

Türkiye, beşerî sermaye birikimini artırmak zorundadır. Eğer bu yapılmazsa, hiçbir sektörde verimlilik artışlarından söz edilemez. Çalışanların nitelik düzeylerinin artırılması, düşük verimlilikli sektörlerden yüksek verimlilikli sektörlere geçişin ve yaşam standartlarında iyileşme sağlamanın olmazsa olmaz koşuludur.

Gözlenen eğilimler, tarımdaki istihdamın azalacağı ve kadınlarda iş gücüne katılım oranlarının (İKO) artacağı yönündedir. Muhtemelen Türkiye'de, kadınların İKO açısından tipik bir gözlem olan yayvan U şeklinin en altına ulaşılmış olup, bundan sonra bu oranın artacak olduğu gözlenecektir. Bunun nedeni ise kırsal kesimde ağırlıklı olarak ücretsiz aile işçisi olarak sınıflanan kadınların kente göçmeleri durumunda önce iş gücüne katılmayacak olmaları, daha sonra ise eğitilmiş genç kuşağın iş arayacak olmasıdır. Bu durum, hem genç erkekler hem de genç kadınlar için söz konusudur. Türkiye'de hâlen gözlenen sektörel istihdamdaki büyüme oranları bu arzı başlangıçta soğuramayacağından, 2010-2015 yıllarında kadınlarda işsizlik oranının (bugünkü ekonomik eğilimler devam ettiği takdirde) %30 civarına, yani bugün kentlerde zaten

¹ İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 28

gözlenen genç kadın işsizliğinin, kadınların tümü için geçerli olacağı orana yükselmesi beklenir. İstihdamdaki artışın ise ağırlıklı olarak düşük ücretli ticaret ve toplumsal hizmetler sektöründe olması beklenir.

'Bilişim çağı', üretim hattı çalışanı ile çağdaş ofis çalışanı arasındaki kimi ayrımları azaltmaktadır. Yani, bilgisayar başında çalışanların ortalama nitelikli bölümünde kariyer ilerlemesi söz konusu değildir ve yönetimde söz hakları yoktur. Yüzyıl ortasından farklı olarak bu yeni beyaz yakalı 'işçi' kesimini çoğunlukla kadınlar oluşturmaktadır: ABD büro çalışanlarının %80'i kadındır. Bu değişim yalnızca sanayileşmiş ülkelerde yaşanmamakta, küreselleşme nedeni ile etkilerini geliştirmekte olan ülkelere de yansıtılmaktadır. Bu gözlem de Türkiye'de donanımlı ofis çalışanı yetiştirmek yönünde bir meslekî ve teknik eğitim çabasının özellikle kadınlar için gündeme geleceğini göstermektedir.

Bu açıklamalar Türkiye'nin orta ve uzun vadeli geleceği için ipuçları vermektedir. Bu ipuçları iş gücüne katılım oranları ve istihdamın dağılımı kestirilirken kullanılacak olan varsayımların temelini oluşturmaktadır.

1.1.1. Beşeri ve Sermaye İstihdamı²

Türkiye iş gücü piyasalarının ayrıntılarına girmeden önce, uluslar arası istihdam eğilimlerine kısaca bakmak gerekmektedir. Küreselleşen dünyada, bu eğilimlerin yansımaları er veya geç Türkiye'de de hissedilmektedir. Burada vurgulanacak olan konu, gelişmiş ülkelerde niteliğe verilen primin, yani eğitim ve tecrübenin getirisinin artmış olduğudur. Bu durumun ücret yapısı ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri doğal olarak doğrudan ve önemlidir.

Çağımızda gelişme dinamiklerini belirleyen önemli bir etmen, sınaî üretimde son ürün içinde emeğin payını azaltan teknolojik gelişmedir. İstihdam daha az ücret alınan hizmetler kesimine kaymış, sendikalar küçülmüştür. Yarı zamanlı istihdam

² Halil SEYİTOĞLU; 'Bilimsel Araştırma ve Yazma El Kitabı' 8. Baskı İstanbul 2000 Güzem Yayınları, s. 77

artmış, bu istihdam biçiminin en yoğun kullanıldığı ABD iş gücü piyasaları değişimlere en çabuk uyum sağlayabilen ekonomi olarak öne çıkmıştır. ABD’nde işsizlik bir sorun değildir; ancak işlerin kalitesi düşmüş, gelir dağılımı bozulmuştur. Bu gözlemlerin Türkiye iş gücü piyasalarına yansması ise imalât sanayisinde net istihdamın artmayacak olması, var olan işlerin de daha yüksek teknik beceri gerektiren işler olacak olmasıdır. Tam da bu noktada meslekî ve teknik eğitimin oynayacağı önemli rol vurgulanmalıdır.

Gelişmiş ülkelerde, özellikle de ABD’nde son dönemde gözlenmiş olan bir olgu, yüksek nitelikli çalışan kesimle düşük nitelikli çalışan kesim ücret makasının açılıyor olmasıdır. Yani, üniversite mezunları ile lise mezunlarının veya liseyi bitirmemiş olanların ücretleri, birinci grup lehinde değişmekte, daha da önemlisi, bu değişim üniversite mezunlarının toplam çalışanlar içindeki yüzdesinin arttığı bir dönemde yaşanmaktadır. Yani artan arzın ücret düşürücü etkisi, daha hızlı artan talep nedeniyle, net olarak nitelikli kesim ücretlerinin artışı ile sonuçlanmaktadır. Bu olgu yalnızca belli sektörlerde değil, tüm sektörlerde gözlenmektedir. Niteliğe verilen prim, yani talep artmıştır. Bu durumun çeşitli açıklamaları ekonomi literatüründe var olmakla birlikte, artık kabul görmüş olan temel etmen teknolojinin dayattığı yapısal değişimdir. Yeni üretim paradigmaları, özellikle de rutin imalât sanayii işleri için emeği ikame edici yöndedir. Yaratılan yeni sanayi ve finans sektörü işleri ise yüksek nitelik gerektirmektedir. Bir yandan da toplumsal hizmet sektöründeki işler ve yarı zamanlı çalışma artmaktadır. Bu durumun düşük nitelikli kesimin ücretleri ve yan ödeme ve benzeri iş ‘kalitesi’ne ilişkin göstergeleri üzerindeki etkisi olumsuzdur.

Bu gelişmelerin Türkiye iş gücü piyasalarına yansımalarının nasıl olması beklenir? Benzer liberalizasyon ve dünya faktör ve ürün pazarları ile entegrasyon süreçlerini yaşamış olan diğer orta gelirli ülkelerin deneyiminde, nitelikli iş gücüne olan talep ve kazanç eşitsizliği artmıştır.³ Bu durum Meksika, Arjantin, Şili ve başka ülkelerde gözlenmiştir. Türkiye için de benzer gelişmeler herhâlde yaşanacaktır:

³ Türkiye Ekonomisi; 4. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1997, s. 30

1980'lerde, ortalama olarak ABD'nde yaşıyan genç ve orta yaşlı kadınların %37'si çalışmadı, %18'i yarı zamanlı, %45'i de tam zamanlı çalıştı. Bu çalışmada varılan sonuçlara göre, Türkiye'de gelişmiş ülkeler için tipik oran olan %60-65'lik aktif kadın nüfusu oranına bu yüzyılın ilk çeyreğinde ulaşılmayacak olsa da %40-45'lik oran tutturulacaktır. Bu kesimin dörtte bir ilâ üçte birinin de yarı zamanlı işlerde olması beklenebilir ki, bu da hem istihdamın artacak olduğu hizmetler sektörünün yapısına uygundur hem de ileri ülkelerde küçük çocuğu olan kadınların bu tür istihdamı seçmelerinin yansımasıdır. Türkiye'de de durumun farklı olması beklenmez.

Gelişme sürecinde gözlenen, kadınların iş gücüne katılım oranlarının (İKO) U şeklinde olmasıdır. Başlangıçta bu oran tarım ve ücretsiz aile işçiliği nedeniyle çok yüksektir (%80-85 civarında).⁴ Kırsal kesim çözülüp kente geldiğinde İKO aşağı yukarı yarı yarıya düşer, ki bu durum şu anda Türkiye'de gözlenmektedir. Daha sonra kentte (ve kırdaki) kadınların eğitim düzeyi arttıkça kadınların evde oturmasının fırsat maliyeti (yani çalışıldığı takdirde alınabilecek ücret) artar ve İKO yeniden yukarı çıkar. Bu duruma yardım eden bir başka olgu ise, erkeklerin eğitim düzeylerinin de bir yandan artıyor olmasının geleneksel kadın-erkek rollerindeki değişime olumlu katkıda bulunmasıdır. İKO'nun yeniden yükselmesi, gelişmişliğin nispeten ileri bir aşamasında görülür. Yukarıda verilen ABD rakamları, kadınlar için gözlenecek U eğrisinin varacağı noktadır.

Kişi başına gelir arttıkça doğru orantılı olarak artan bir başka iş gücü piyasası göstergesi de beyaz yakalı işçilerin (profesyonel, idarî, sekreteryâ, vd.) toplam istihdamdaki payıdır (sanayileşmiş ülkelerde %45-50 civarında).

Görüldüğü gibi basit ve temel bir ölçüt olan kişi başına millî gelir kullanılarak, Türkiye için de erkek ve kadınlar için ayrı ayrı iş gücüne katılım oranları konusunda tutarlı kestirimlerde bulunmak olasıdır. Gelişmiş ülkelerin deneyimleri bu konuda yol gösterici olmakla birlikte, tabiidir ki onların geçtikleri aşamalar, en azından geçen süre açısından, aynen tekrarlanmayacaktır. Bu durum, küreselleşen dünyada rekabet edebilmek için gereken üretim teknolojilerinin her yerde aynı olmasından

⁴ İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 29

kaynaklanmaktadır. Örneğin, beyaz yakalı işçi oranı olarak Türkiye ABD'nin 1920'leri seviyesindedir (Bu gözlem, ancak seksen yıl sonra ABD'nin şimdiki durumunun yakalanabileceği anlamına gelmemektedir).

1.1.2. Nüfusun Ekonomik Faaliyeti

Türkiye'nin toplam iş gücü 22 milyon civarındadır. Bunun kabaca 16 milyonu erkek ve 6 milyonu kadındır. 1988-2001 yılları arasında iş gücünün eğitim durumu konusunda sürekli bir iyileşme görülmüştür (1988 yılı hane halkı iş gücü anketinin ilk uygulandığı yıldır). Okur yazar olmayan erkek işçilerin toplam aktif nüfus içindeki payı % 10'dan % 4'e inmiştir. Bunlar ve diploması olmayanlar 1988'de erkek iş gücünün % 19'unu, 2001 yılında ise % 7'sini oluşturmaktadır.⁵

İlkokul eğitimi, Türk iş gücünün medyan (orta noktasını) ve modunu (en yaygınını) oluşturmaktadır ve bu alandaki gelişmeler yavaştır: Söz konusu dönemde erkekler için %58'den %53'e inmiştir. Bu durum Türk iş gücü piyasaları ve sürekli meslekî eğitimin önündeki aşılması gereken engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kişilerin büyük çoğunluğu ekonomi içinde yaratılacak yeni işlerin kaliteli bölümü için uygun olmayacağından yetişkinler için meslekî eğitim ihtiyacı yüksek olacaktır. Var olan eğitim düzeyi, iş gücü verimliliği ve buna bağlı olarak ekonomik büyüme olanakları açısından olumsuzdur. Burada olumlu bir gelişme ise paylarını %5'ten %8.4'e çıkaran ve yavaş yavaş artmakta olan üniversite mezunlarıdır.

Benzer eğilimler, belirgin büyüklük farklılıklarıyla kadınlar için de geçerlidir.⁶ 1988 yılında kadın işçilerden %39'u, diplomasızlar veya okur yazar olmayanlardır. Bu oran dönem içinde %23'e düşmüş ama son altı-yedi yıldır bu seviyede kalmıştır. Bu direnç, genel eğitim açısından erkekler için geçerli olan durumdan daha ciddi bir sorundur. Yaklaşık her dört kadın çalışandan biri, diplomasızdır veya okur yazar değildir. Tüm dönem içinde ilkökul mezunları, toplamın %45'ini oluşturmaktadır. Bu sayı da durağandır. Türk kadın çalışanların %70'i ilkökul mezunu veya daha aşağısı eğitim düzeyindedir ve bu oranlar da bir süredir durağandır.

⁵ Halil NADAROĞLU; 'Kamu Maliyesi Teorisi' İstanbul, 11. Baskı, Betaş Yayınları. 77

⁶ Kamu Maliyesi ; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 7. Baskı 2000 s. 262

Bu durumda da erkeklerde olduğu gibi üretim ve yetişkinlerin meslekî eğitimi açısından zorluklar bulunmaktadır. Buradaki olumlu nokta ise üniversite mezunlarındaki artışın kadınlar için erkeklerden daha yüksek olmasıdır: %4'ten % 11.5'e çıkmıştır. Bu sayıların kentsel ve kırsal olmak üzere iki değişik dinamikten etkilendiğinin altını çizmek gerekir. Ortalamaları düşüren durağan kısım, kırsal bölgelerdeki kadınlardır. Kentlerde kadın iş gücünün kalitesinde gözlenen gelişmeler birazdan göreceğimiz gibi çok etkileyicidir.

Günümüzde kentlerde yaklaşık 10 milyon erkek çalışana karşılık kırsal alanda 6.4 milyon erkek çalışan bulunmaktadır. Kent ve kır, DİE tarafından pratikte şehir ve köy olarak tanımlanmaktadır: Nüfusu 20 binin üzerinde yerleşim birimleri şehirdir. Eğitim açısından kent ve kır farklılıkları büyüktür. Oransal olarak kırsal alanlarda kentsel alanlara oranla 4 kat daha fazla okur-yazar olmayan bulunmaktadır. Kırsal alanlardaki diplomasızlar (okur-yazar olmayanlar dahil) kentsel alanlardakilerin üç katıdır. Benzer oranlar, diğer eğitim düzeyleri için de geçerlidir.

Kadınlar açısından bakıldığında, kırsal iş gücünün üçte birinin diploması yoktur (Bir milyon okuma yazma bilmeyen vardır) ve toplam 3.5 milyon kadın çalışanın 2 milyonu sadece ilkökul diplomasına sahiptir (2001). Diğer eğitim seviyeleri yok sayılacak kadar azdır. Buna karşın 2.4 milyonluk (2001) kentsel kadın iş gücünün %25'i yüksek okul mezunudur. Bu oran 1990'da % 15 idi. Bunlardan 740 bini ilkökul, 442 bini ise lise mezunudur. Bu sayılar, kentsel kadın iş gücünün belirgin şekilde kentsel erkek iş gücünden daha iyi eğitilmiş olduğunu göstermektedir. Ancak, toplam sayıları kentsel kesimdeki çalışan erkeklerin %25'idir.

Ülkenin gelişmişlik oranı ne olursa olsun dünyanın her yerinde olduğu gibi asal yaş grubundaki erkeklerin iş gücüne katılım oranları yüksektir. 2001 kriz yılında tüm katılım oranları düşmüştür. 2001 yılı hariç, 25-29 yaş grubu için iş gücüne katılım oranları 1996 yılından itibaren az oranda bir yükselme göstermektedir.⁷ Bu durum, yukarıda belirtilen eğitim düzeylerindeki artış ile ilgilidir. Kadınlar kentlileştikçe ve daha iyi eğitim aldıkça, iş gücüne katılım oranları artmaktadır. Birçok ülkede gözlenmiş olan,

⁷ İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 92

kadınların U şeklindeki iş gücüne katılım oranlarındaki dönüm noktasına Türkiye'nin de ulaşmış ulaşmamış olduğu gelecek yıllardaki gelişmelerden anlaşılacaktır. Çok gençler (15-19 yaş grubu) için iş gücüne katılım oranları, beklendiği şekilde düşmektedir; bu da eğitimdeki son gelişmeleri yansıtmaktadır.

Durağan bir şekilde %20'de seyretmekte olan 65 ve üstü yaş grubu hariç tüm oranlar düşmektedir. Toplam İKO, 1988-2001 arasında 10 puan gerileyerek %40'a gerilemiştir. En genç grupta düşüş daha hızlıdır. 25-29 yaş grubunda gözlenen eğilim tüm yaş gruplarını temsil eder niteliktedir. Genelde, kentsel iş gücüne katılım oranları toplamda aynı yerde kalmış, ancak, kırsal kesimdeki düşüş kadınların toplam iş gücüne katılım oranlarını da aşağıya çekmiştir. Kentsel iş gücüne katılım oranlarındaki artışlar zaman içinde toplamın artmasına neden olacaktır.

Eğitim, iş gücüne katılım oranlarını artırmaktadır. İlkokul, Türk iş gücünün ortalama eğitim seviyesi olduğundan, bu grupta kentsel erkek katılım oranı, %70'lik toplam katılım oranına yakındır. Ortaokuldan başlayarak yüksek okula kadar iş gücüne katılım oranları eğitim seviyesi arttıkça dışa doğru spiral olarak açılmaktadır. Bu durum, kentsel kadınlar için çarpıcı bir şekilde geçerlidir. Kadınların iş gücüne toplam katılım oranı %17 olmasına rağmen; yüksek okul eğitimi, kadınların iş gücüne katılım oranlarını neredeyse erkeklerin seviyesine çekmektedir. Kırsal erkek ve kadın eğilimleri benzerdir ancak büyüklükler daha belirgindir.

1.1.3. Türkiye'de İşgücü Katılım Oranlarının Kestirimi

Genç erkeklerde (15-24) ve kadınlarda İKO, kişi başına GSMH veya erkeklerin ortalama eğitim düzeyi gibi bir gelişmişlik göstergesi yatay ekseninde gösterildiğinde, yayvan bir U harfi şeklindedir. Daha büyük yaş grubundaki erkekler, hemen tüm ülkelerde, %90 ilâ %95 oranında iş gücüne katılırlar⁸.

Bu genel gözlemler ve daha önce tartışılan eğilimler, Türkiye'de yaş ve cinsiyet bazında İKO'larını kestirmeye imkân tanımaktadır. Geleceğe ilişkin tahminler için, makul bir kişi başına GSMH artışı varsayılır. Aşağıdaki kestirimler için bu artış, iyimser

⁸ Türkiye Ekonomisi; 4. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1997, s. 33

olarak %2.5 kabul edilmiştir. Birinci bölümde son 30 yılın ortalamasının %2 olduğu gösterilmişti. Her yaş ve cinsiyet grubu için İKO bağımlı değişken olarak alınmış, açıklayıcı değişken olarak da ln (kişi başına GSMH) ve karesi kullanılmıştır. Veri seti 35 kadar ülkeden oluşan bir paneldir. Bu sonuçlar 2003'te yayınlanacak olan 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre değişebilecek olsa da çeşitli varsayımlarla denenen kestirim sonuçları oldukça kararlı kalmıştır. Genç ve yaşlı erkeklerde İKO düşecek, asal yaş grubu için beklendiği gibi sabit kalacak, tarımın ağırlığının azalması ile de 65+ yaş grubunda keskin bir düşüş yaşanacaktır. Toplamda yavaş ama kararlı bir gerileme beklenmektedir.

Kadınlarda ise toplam İKO ancak küçük bir artış göstermekle birlikte, bu durum yavaşça artan genç kadın İKO'larının tarımdan çıkışla birlikte azalan yaşlı İKO'ları ile kısmen dengelenmesi nedeniyle oluşmaktadır. Asal yaş grubundaki kadınların İKO'larının yayvan U şeklinin tabanında oldukları ve kentsel İKO'larının artması ile eğrinin artan kısmının başlamış olduğudur.

1.1.4. İstihdam

Önemli bir nokta, tarımsal istihdamın toplam Türk istihdamındaki süren ağırlığıdır. Bu değer her ne kadar 1988'deki %50 seviyesinden 2001 yılında % 35'e düşüyse de Tarımın katma değerini göz önünde bulundurduğumuzda toplam istihdamdaki payı orantısız bir şekilde yüksektir. İmalât sanayiindeki istihdam %16-18 seviyesinde dengelenmiş olup, daha fazla yükselmesi beklenmemektedir. Ticaret sektöründeki istihdam düzeyi imalât sanayiini yakalamıştır. Bu sektörün, tarımsal sektörden gelen akışı emdiği düşünülmektedir. Cinsiyet ayrımında istihdam az sonra anlatılacaktır. Diğer sektörlerdeki istihdam oranları oldukça sabittir.

Son yılların bazı önemli iş gücü piyasası dinamikleri baktığımızda kadınların tarım sektöründen ayrıldığını görürüz. Seviyeler 1988'deki %78'den 2001'de %62'ye düşmüştür. Erkeklerin tarımdan ayrılması daha az belirgindir ve seviye %33'ten % 26'ya gerilemiştir.⁹ Tarım sektöründe kadınlarda görülen 16 puanlık düşüşün 4 puanı

⁹ İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 41

imalât sektörü tarafından alınmıştır. Erkekler için tarımda görülen 7 puanlık düşüşün ise 2 puanı imalâta kaymıştır. (Bu açıklamalar, işini kaybedenlerin açılan yeni işlere girdiği veya toplam iş sayısının sabit kaldığı anlamına gelmemektedir.) Düşük ücretli ticaret sektörü kadınların diğer 4 puanını erkeklerin de geri kalan kısmını soğurmuştur (toplum hizmetleri ve inşaat sektörlerinin küçük kayıpları dahil). Kadınların geri kalan kısmı düşük ücretli toplum hizmetlerine kaymıştır. Türkiye’de istihdamdaki büyüme gelecekte daha az tarım daha çok ticaret ve toplum hizmetlerinde olacaktır.

Bir işin kalitesini genel olarak ücret, ücreti de eğitim seviyesi belirler. 2001 yılında en düşük seviye 4.1 yıllık eğitim ile tarım sektöründedir. Bu, bir önceki bölümde tartışılan sektördeki kadınların ağırlığı ve ortalama eğitim seviyeleri ile uyumlu bir bulgudur. Türk iş gücünün toplam ortalama eğitim seviyesi 6.7 senedir. Hizmet sektörü, bu ortalamanın belirgin bir şekilde üstündedir. Eğitim düzeyi, alt uç olan toplum hizmetlerinde 10.3, üst uç olan finansal sektörde ise 11.1’dir. Anlaşılan, görel olarak, toplum hizmetleri kentsel niteliksiz kesimi, finansal hizmetler ise kentsel nitelikli kesimi istihdam etmektedir.

Profesyonellerin ve teknik personelin arasında erkeklerin %62’si kadınların ise %73’ü yüksek okul mezunudur (toplam % 66). Girişimciler ve üst seviye yöneticiler arasında erkeklerin % 30’u ilkokul ve %36’sı yüksek okul mezunudur. Kadınlar için bu oranlar %26 lise, % 57 ise yüksek okuldur. Anlaşılan, kadın girişimciler erkeklere göre daha eğitilmiş olan kısımdan çıkmaktadır. İdarî kadrolardaki erkeklerin %44’ü lise, kadınların %57’si yüksek okul mezunudur. Diğer mesleklerdeki (ticaret, hizmet, tarım ve tarım dışı) erkeklerin sırasıyla % 48, % 56, %71 ve %66’sı ilkokul mezunudur. Kadınlar için ticarî meslekler hariç durum benzerdir. Ticaret kesimindeki kadınların %33’ü lise, %23’ü ise ilkokul mezunudur. Tüm erkeklerin % 6’sı ve tüm kadınları % 9’u yüksek okul mezunudur.

Ücretli-maaşlı istihdamın kadınlar arasında hızla arttığı (1988’de %17’den 2001’de % 31’e, 1.7 milyon kişi) dikkati çekmektedir. Bu istihdamın 690 bini toplum hizmetlerindedir.¹⁰ Belirgin değişiklik ise ücretsiz aile işçisi kesimindedir. Söz konusu dönem içinde bu kesimdeki oranlar %72’den %50’ye düşmüştür. Kadınlar arasında

¹⁰ Halil NADAROĞLU; 'Kamu Maliyesi Teorisi' İstanbul, 11. Baskı, Betaş Yayınları. 77

2001 yılında toplam tarımsal istihdam 3.3 milyondur. Bunun 2.7 milyonu ücretsiz aile işçisi, 550 bini ise kendi hesabına çalışanlardır. Toplam kadın istihdamı 2001 yılında 5.5 milyondur. Tarım ve diğer sektörler ayrımı büyük ölçüde kır ve kent ayrımına karşılık geldiğinden, kent-kır ayrımı iş statüsü açısından verilmemiştir.

Bu eğilimler yakın gelecekte de büyük olasılıkla devam edecektir: Kadınlar tarım sektöründen ve ücretsiz aile işçisi statüsünden ayrılarak, daha çok, düşük ücretli toplum hizmetleri sektöründe ücretli-maaşlı istihdama geçeceklerdir.

1990-2001 döneminde erkekler arasında maaşlı-ücretli istihdam oranı 5 puanlık bir artış göstermiştir. Burada, Türkiye’de 2001 yılında toplam erkek iş gücünün sadece %54’ünün ücretli-maaşlı istihdamda olduğunun altını çizmek gerekir. Bunlara yevmiyeli çalışanlar (çoğunlukla inşaat sektörü) dahildir. 2001 yılında toplam 14.9 milyon olan erkek istihdamının 3.9 milyonu tarım sektöründedir. On bir yıl içinde toplam erkek istihdamı net 1.5 milyonluk artışla 13.4 milyondan 14.9 milyona yükselmiştir. Bir kriz yılı olan 2001 yılı dışarıda bırakılıp, 2000 yılındaki 15.2 milyon değerlendirildiğinde, yılda ortalama net istihdam artışı erkeklerde 180 bin civarındadır. 1990 ile 2000 yılları arasında net 700 bin erkek tarım sektöründen çıkmıştır (yıllık ortalama 70 bin). Düşüşte olan madencilik ve kadınların girdiği toplum hizmetleri dışında, tüm sektörlerde erkek istihdam seviyeleri artmıştır.

Yaşa ve eğitim durumuna göre Türkiye’nin istihdam yapısı 2000 ve 2001 yılları için kırsal kadın istihdamı tamamen okuma yazma bilmeyenler ve ilkokul mezunlarından oluşmuştur. Kırsal erkek istihdamı da benzer bir yapıdadır, ancak burada %10’luk lise ve meslek lisesi mezunları grubu bulunmaktadır.¹¹

15-19 ve 20-24 genç yaş grupları dışında tüm yaş gruplarında kadın istihdamının erkek istihdamının yaklaşık yarısı olduğuna dikkat çekmek gerekir. Daha önce verilen iş

¹¹ İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 41

gücüne katılım oranları tablolarındaki eğilimler bağlamında 25-29 yaş grubu ile başlayarak kentteki kadınların iş gücüne katılım oranlarının artması beklenmektedir. Kırsal istihdam rakamları azaldıkça ve Türkiye'nin aynı hızla iş yaratacağı varsayımıyla hareket edildiğinde kadınlar, giderek erkeklerin istihdam seviyelerine yaklaşıacaktır. Daha önce de belirtildiği üzere, kadın istihdamının çoğunluğu toplum hizmetleri sektöründe olacaktır. Yüksek okul mezunu olanlar ise finansal hizmetlerde yerini alacaktır.¹²

1.1.4.1. Kayıt Dışı İstihdam

Çalışan kadınların %67'si (toplam 6 milyonun 4 milyonu) 1998'de tarlalarda çalışmaktaydı. Bu daha önce tartışılan tarımsal istihdama karşılık gelmektedir. Kadınların %11'i (660 bin) devlet memurudur. Bu oran erkekler için % 15'tir (1998'de 15.4 milyon toplam içinde 2.3 milyon). Düzenli özel sektör istihdamı kadınlar için %18 erkekler için %43'tür. Burada diğer sınıflandırmaların çoğunlukla kayıt dışı istihdam bölümlerinden oluştuğunun altını çizmek gerekir. Bunların tarım dışı istihdam için toplamı, kadınlarda %15, erkeklerde ise %16'dır.

Özel sektör dağılımının, Türkiye'nin çalışma yaşı nüfus dağılımını kamu sektörü dağılımından daha iyi yansıttığına dikkat çekmek gerekir: 1998 yılında özel sektörde ilkökul mezunları %52, kamuda ise %21'dir. Kamu sektöründeki lise ve üniversite mezunu yüzdeleri özel sektörden daha büyüktür. Kamuda çalışanların yaklaşık üçte biri yüksek okul mezunu olmasına karşın bu oran özel sektör için % 8'dir.

1.1.5. İşsizlik

Türkiye'de işsizlik, hem erkekler hem de kadınlar için bir genç yaş sorunudur. Kırsal kesimde ücretsiz aile işçiliğinin genç yaş grubu için norm olması yani işsiz sayılmamaları nedeniyle veriler kentsel nüfusla ilgilidir. 15-19 yaş grubu erkeklerin %15'i, 20-24 yaş grubu erkeklerin %19'u işsizdir. Kadınlarda 15-24 yaş grubu işsizliği %15'tir. Toplamda erkek işsizliği %8.8, kadınlarda ise %7.7'dir (2001). Bu puanlar 2000 yılına göre 2'ser puan artmıştır. 2001'de İKO'larının düştüğü düşünüldüğünde, işini kaybetmiş olanlar, 2001 kriz yılında önemli yüzdelere ulaşmıştır.

¹² Türkiye Ekonomisi; 4. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1997, s. 33

15-29 yaş grubundaki işsizler, toplam erkek işsizlerin, %58'ini, kadınlarda ise %75'ini oluşturmaktadır. Eğer günümüzdeki istihdam yaratma oranları geçerli kalıp kentleşme hızlanırsa, önümüzdeki uzunca bir dönemde büyük bir kentsel genç işsizlik sorunu yaşanacaktır.

İşsiz erkeklerin eğitim dağılımıyla erkek iş gücünün eğitim dağılımı hemen hemen aynıdır. Ancak, kadınlarda eğitilmiş işsizler (lise ve üniversite) toplam işsizlerin %52'sini oluşturmaktadır. Bu durum, genç, kentli ve eğitilmiş kadın iş gücünün daha önce çizilen resmiyle uyumludur. Kadınlarda kentleşme ve eğitim düzeyleri arttıkça İKO da artacaktır. Bu da bir süre için bir işsizlik sorununa yol açacaktır.¹³

Bir yıl ve daha fazla işsiz kalmış olanlar, toplam erkek işsizlerin %17.6'sını oluşturmaktadır. Bu durum, her yaş grubu için yaklaşık olarak geçerli olup, 55+ yaş grubu %22.2 ile istisnadır. Yeniden eğitim için en büyük zorluk herhâlde bu grupta yaşanacaktır: Yetersiz eğitim ve artık geçerli olmayan iş gücü piyasası nitelikleri. Kadınlarda durum daha kötüdür. Kadınların her yaş grubunda %30'u uzun süreli işsiz kategorisindedir (55+ grubu iş gücüne katılmamaktadır).

Özetle, Türkiye'de işsizler, pek çok başka ülkede olduğu gibi ağırlıklı olarak genç yaş grubundadır. Erkek işsizler ve erkek iş gücünün eğitim dağılımı benzerdir ancak kadınlarda işsizlik genç, kentli ve eğitilmiş bir olgudur. Kente yeni göç etmiş eğitimsiz kadınlar iş gücüne katılmadığından işsiz olarak sınıflanmamakta, kırdaki kaldıkları takdirde ise ücretsiz aile işçisi olarak sınıflandırılmaktadırlar. Uzun süreli işsizlik ise erkeklerden çok kadınların ve bütün yaş grupları (55 yaşına kadar) için yaşadığı bir sorundur. Yalnızca yaşlı erkeklerde uzun süreli işsizlik daha ağır bir sorundur. 55+ kadınlarda ise işsizlik yoktur, çünkü kentsel iş gücüne katılmamaktadırlar.

¹³ Halil NADAROĞLU; 'Kamu Maliyesi Teorisi' İstanbul, 11. Baskı, Betaş Yayınları. s. 82

1.1.5.1. Türkiye İçin İstihdam ve İşsizlik Kestirimleri

Bir önceki bölümde, beklenen İKO bulunmuştu. Bu bölümde istihdamda beklenen gelişmeler verilmektedir.

Tarımdaki erkek istihdam büyüme oranı tedricen %1'den %0.2'ye düşürülmüş, kadınlarda gözlenen -%0.4 oranı ise -%0.6 olarak alınmıştır. Sınai istihdam büyüme oranı, erkeklerde tedricen %2.5'ten %2.1'e indirilmiştir. Hizmet sektörü istihdam büyüme oranı ise %1.9 olan seviyesinde varsayılmıştır. Bunlar iyimser oranlardır. Benzer iyimserlikle, kadınlarda da imalât sanayi istihdam büyüme oranı %2.5'ten %2.9'a çıkarılmış, hizmetler kesimi istihdam büyüme oranının ise %4.2'den %4.5'e çıkacağı varsayılmıştır

Şu anki ekonomik eğilimler sürdüğü takdirde Türkiye'de işsizlik artacaktır. 2010-2015 civarında en yüksek noktasına ulaşacak olan oranlar, daha sonra demografik baskıların hafiflemesiyle düşüşe geçecektir. Her durumda, erkeklerde AB'nin işsizlik oranlarına ulaşılacak, sorun ise ağırlıklı kadın işsizliğinde yaşanacaktır: %30 ilâ %35, yani günümüzdeki genç, kentli, eğitilmiş kadınların işsizlik oranı.

1.1.5.2. Ücretler

DİE-HİA anketinde ücret sorusu olmadığından, imalât sanayii haricinde Türkiye için kesintisiz ücret zaman serileri mevcut değildir. Son yıllarda yapılan istihdam ve kazanç anketlerinde maden, enerji ve imalât sektörleri bulunmaktadır. Madencilik istihdamdaki payı giderek küçülmektedir. Sendikalı enerji kesimi ücretleri ise sendikalı büyük özel sektör ücretleri ile paralellik göstermektedir. Bu son kesimdeki ücretleri 1997 yılında imalât sanayiinde reel ücretler artmaktadır. 1998'deki düşüşten sonra, %20'lik bir düşüş daha kaydedilmiş ve on sekiz ay boyunca bu reel seviye korunmuştur (1996 seviyesine dönmüştür). Bu gözlenen örüntü, birinci bölümde verilen makroekonomik gelişmelerle uyumludur. DİE imalât sanayii anketleri, kayıtlı kesimde 10 ve daha fazla işçi çalıştıran iş yerlerini kapsamaktadır (1999'da 575 bin kişi – kamuda çalışanlar bu toplamın 83 binidir). Hatırlanacağı üzere, daha küçük iş yerlerindeki istihdam toplam istihdamın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Genellikle kayıtsız istihdamdaki bu iş yerlerinde ödenen ücret, her türlü sosyal katkı ve

kesintiden yoksun olarak ödenen asgarî ücret neti olduğundan USD cinsinden asgarî ücret de şekilde gösterilmektedir.

İmalât sanayiindeki sendikalı büyük özel sanayi kesiminde çalışanların ücretleri asgarî ücretin hayli üzerinde olup, bu ücret serileri TİSK tarafından yayınlanmaktadır. Örneğin 2000 yılında bu kesimde aylık net ücret 831 USD seviyesinde idi.

1.1.6. İş Gücü Politikaları

Ekonomik ve sosyal yansımaları olan istihdam ve işsizlik sorununun çözümü, küreselleşme olgusu, bilgi toplumu gerekleri ile teknolojik gelişme ve değişimler dikkate alınarak ülke gerçeklerine uygun ulusal istihdam politikalarının belirlenip aksatılmadan uygulanmasıyla mümkündür.¹⁴

Gelişmiş ülkeler, küreselleşme sürecinin iş piyasasına getirdiği değişimlerle birlikte sürdürülebilir büyümeyi, bölgesel farklılıkları da dikkate alarak insan merkezli ekonomi politikalarını öne çıkarmışlar ve ulusal istihdam politikalarını buna göre belirlemişlerdir.

İstihdam ve işsizlik sorununun çözümünde, hedef ve amaçları iyi belirlenmiş makroekonomik politikaların yanında, gerekli görev ve yetkilerle donatılmış, ihtiyaca göre kaynak tahsis edilmiş, alt yapısı tamamlanmış, nitel ve nicel olarak yeterli personele sahip, ülke genelinde yaygın hizmet birimleri olan iş kurumları etkin rol oynamaktadırlar.

Günümüzde gelişmiş ülkelerin iş kurumları, iş ve işçi bulmaya aracılık eden klâsik fonksiyonlarının yanında, iş gücü piyasası bilgilerini oluşturan ve değerlendiren, istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizlikle mücadeleyi esas alan, özetle istihdam edilebilirliği artırmak amacıyla yoğun şekilde aktif iş gücü politikaları ile sosyal politikaların gereği olarak da pasif iş gücü politikalarını uygulamaktadırlar.

¹⁴ Türkiye Ekonomisi; 4. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1997, s. 259

617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumunun yasal alt yapısı sosyal tarafların da içinde yer aldığı katılımcı bir anlayışla oluşturulmuştur. Kurum çağdaş ve modern iş kurumlarında olduğu gibi, klâsik iş ve işçi bulma faaliyetlerinin yanında aktif ve pasif iş gücü programlarını uygulamakla görevlendirilmiştir.

Genel Kurulun tasvibi ile oluşturulan Komisyon ulusal istihdam politikalarının uygulanmasında kendisine önemli görevler verilmiş olan İŞKUR' un iş gücü piyasasına hâkim bir kuruluş olarak yasal görevlerini etkinlikle yerine getirebilmesi için aşağıdaki hususların maddeler hâlinde Genel Kurula sunulmasına karar vermiştir.¹⁵

1. İş gücü piyasası bilgilerinin sunumu amacıyla başta DİE ve DPT olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği yapılarak, istihdam ve işsizliğe ilişkin verilerin sağlanması İŞKUR'un temel görev alanı olmalı, etkin bir veri tabanı ve kayıt sistemi geliştirilerek ilgililerin kullanımına sunulmalıdır.
2. İŞKUR genel istihdam politikalarının tespitinde, ulusal, bölgesel ve sektörel istihdam imkânlarının geliştirilmesinde, verimliliği ve katma değeri yüksek kaliteli istihdam yaratılmasında üniversitelerle iş birliği içinde bilimsel araştırmalara ağırlık vermelidir.
3. Herhangi bir mesleği ya da iş piyasasında geçerli bir mesleği olmayan işsizlerin, iş gücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek, "istihdam edilebilir" nitelikler kazanmaları ve istihdam edilmeleri, kendi işlerini kurarak gelir getirici bir faaliyette bulunmalarını sağlamak amacıyla İŞKUR tarafından meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme eğitimleri verilmektedir. Bu kapsamda Kurum, kamu ve özel kesimde yer alan ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği yaparak yılda en az 15.000 kişinin yetiştirilmesini sağlayacak çalışma yapmalıdır.
4. Tespit edilecek ulusal istihdam stratejisi çerçevesinde; kadınlar, genç işsizler, özürllüler, terörden etkilenenler, uzun süreli işsizler, eski hükümlüler gibi istihdamında güçlük çekilen grupların istihdam edilebilmeleri veya girişimci olarak kendi işlerini kurabilmeleri amacıyla, mesleğe yöneltme, iş ve meslek

¹⁵ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 122

danışmanlığı, meslek eğitimi, girişimcilik eğitimi, meslekî rehabilitasyon hizmetlerini ve modüler meslekî eğitim programlarını içeren projeler hazırlanarak uygulanmalıdır. Bu konuda Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Avrupa Eğitim Vakfı ve diğer ilgili uluslar arası kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapılmalıdır. Ayrıca ceza ve tevkif evlerinde bulunan kişilerin tahliye olduklarında istihdama katılabilmelerini kolaylaştırmak için, bu hizmetler ceza ve tevkif evlerinde de gerçekleştirilmelidir.

5. Hızlı başlama eğitimi ya da ısmarlama eğitim olarak adlandırılan Quick Start Eğitim Programı, geleneksel meslekî eğitimden farklı olarak doğrudan yapılacak işle ilgili, temel iş bilgisi ve becerilerini içeren, teorik ve pratik bilgilerin iş başında bir arada verildiği, iş standartlarını ve kaliteyi ön plânda tutan istihdam garantili eğitim programıdır. Bu program yeni kurulmakta olan ve tevsii yatırıma giden ya da özelleştirme nedeniyle yeniden yapılanan işletmelerin; iş yerlerindeki açık işin özelliklerine münhasır eğitim ihtiyaçlarının tespitine bağlı olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. İşsiz için kalıcı bir iş edinme, işveren için de yetişmiş işçi bulma fırsatı oluşturan bu yöntem önemli bir teşvik unsurudur. Bu nedenle, ısmarlama eğitim programları, başta kalkınmada öncelikli yörelerde olmak üzere etkinlikle uygulanmalıdır.
6. İnsanların tüm yaşamlarını etkileyecek önemli kararlar vardır. Meslek seçimi kuşkusuz bunların başında gelmektedir. Yeteneklerine ve ilgi alanlarına uygun mesleği seçmiş olan kişiler genellikle yaşam boyu mutlu ve verimli olmaktadır. Bu nedenle meslek seçiminin bilinçli bir şekilde yapılması hem kişiler hem de ülke için önem taşımaktadır. İş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçlarını dikkate alarak, mesleklerle ilgili bilgilerin sistematik olarak toplanması, değerlendirilmesi ve sunulması amacıyla İŞKUR 39 Meslek Danışma Merkezi ile 20 İş ve Meslek Danışmanlığı Servisinde İş ve Meslek Danışmanlığı hizmetleri vermektedir. Bu merkez ve servisler tüm illerde oluşturulmalı, görsel ve işitsel dokümanlarla desteklenmeli, konunun uzmanı personelle takviye edilerek hizmetler ülke düzeyinde yaygınlaştırılmalıdır. Ayrıca, ilgili meslek kuruluşlarıyla iş birliği sağlanarak küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgelerinde de Meslek Danışma Merkezleri açılmalıdır.

7. İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak, il istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, iş gücü yetiştirme etkinliklerini yönlendirmek üzere yerel düzeyde geçerli olacak ilke ve politikaları belirlemek üzere ihdas edilmiş olan İl İstihdam Kurulları ile Kurum arasında sıkı iş birliği kurulmalı, böylece somut ve etkin kararlar alınması ve bu kararların eylem plânına dönüştürülerek kurulca izlenmesi sağlanmalıdır.
8. Teknolojik yeniliğe ve sosyal yapının gelişmesine paralel olarak, iş gücü piyasasına kazandırılan yeni mesleklerin belirlenmesi, bu mesleklerle ilgili iş analizlerinin yapılması ve kodlanarak tanımlanması, meslekte başarılı ve verimli olabilmek için gerekli olan eğitim koşulunun, çalışma şartlarının, kişide aranan zihinsel ve bedensel özelliklerin neler olduğunun belirtilmesi ve Türk Meslekler Sözlüğü'nde (TMS) yer alması gerekmektedir. İŞKUR tarafından yayınlanmış olan TMS güncelleştirilmeli, sürekli iş analizleri yapılarak sözlüğün güncelliği korunmalıdır. Bu bağlamda iki yıllık sürede söz konusu sözlüğün güncelleştirilmesi sağlanmalı, en az 1.500 yeni mesleğin tespit edilerek sözlüğe alınması sağlanmalıdır.
9. İş gücü niteliğinin yükseltilmesi, üretimde verimliliğin artmasına neden olduğu gibi, beceri eğitiminden geçirilen işsizlerin daha kolay iş bulma imkânı bulunduğu da bilinen bir gerçektir. Tüm bu gerçekler, işsizlere beceri kazandırılmasını, çalışanların beceri düzeylerinin yükseltilmesini, tüm meslekler için belli standartların oluşturulmasını, meslekî eğitim programlarının meslek standartlarına dayandırılmasını, sınav ve belgelendirmenin bir sistem dahilinde yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu ihtiyaçtan hareketle, Türkiye İş Kurumunca yürütülen "İstihdam ve Eğitim Projesi" çerçevesinde, devlet, işçi ve işveren kesimleri bir araya gelerek meslek standartları sınav ve belgelendirme sistemini kurma çalışmaları başlatılmıştır. Bu bağlamda, 250 mesleğin standardı ve sınav soru bankası hazırlanmış olup, bunlar ihtiyaç duyan kurum ve kuruluşlara dağıtılmıştır. Ülkemizde 1960'lı yıllardan beri gündemde olan ve işsizlikle mücadelede önemli bir yeri bulunan meslek standartları sınav ve belgelendirme sisteminin yerleşmesini sağlayacak Ulusal Meslek Standartları Kurumu bir an önce hayata geçirilmelidir.

10. İŞKUR tarafından istihdamda olan iş gücünün niteliklerini geliştirmek amacıyla işçi geliştirme, ilk ve orta kademe yöneticilik seminerleri olarak adlandırılan seminerler verilmektedir. İş gücünün verimliliğinin artırılmasında, yeni teknolojilere uyum sağlamasında katkısı olan bu faaliyet eğitim konuları ve eğitim materyali zenginleştirilerek sürdürülmelidir.
11. İşsizlik Sigortası kapsamında bulunan ve işini kaybeden kişilere 2002/Mart ayından itibaren işsizlik ödeneği ödenmesine başlanacak, istihdama ivedi olarak döndürebilmek amacıyla bu kişilere meslek geliştirme, değiştirme ve geliştirme eğitimi verilmesine başlanılacaktır. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerdeki konuya ilişkin uygulamalar yakından incelenmeli, söz konusu tarihten önce gerekli alt yapı çalışmaları tamamlanmalıdır.
12. 617 Sayılı KHK gereği, 01.09.2002 tarihinden itibaren faaliyete başlayacak olan özel istihdam büroları ile ilgili olarak çıkarılacak olan yönetmeliğe ilişkin yürütülen çalışmalarda, bu büroların batı toplumlarında örnekleri görülen çağdaş hizmetler verebilmesi hedeflenmeli ve yönetmelik taslağı sosyal tarafların katılımıyla hazırlanmalıdır.
13. Kamu kurum ve kuruluşlarına işçi olarak alınacak personelin işe alınmasında fırsat eşitliği ve objektif kriterleri esas alan merkezî sınav uygulaması taviz verilmeden sürdürülmeli, söz konusu kurum ve kuruluşların geçici, mevsimlik ve muayyen süreli işlerine alınacak işçiler için de aynı kriterleri esas alan köklü bir düzenlemeye gidilmelidir. Uzun vadede kamu kurum ve kuruluşlarına alınacak personelin merkezî sınav ve işe yerleştirilmesi Türkiye İş Kurumu tarafından gerçekleştirilmelidir.
14. Yurt dışına çalışmak amacıyla gidecek vatandaşlarımızın hak ve menfaatlerinin korunması ve art niyetli kişiler tarafından aldatılmalarının önlenmesi bakımından gerekli her türlü tedbirler alınmalı ve vatandaşlarımızın yurt dışına çalışmak amacıyla gidişleri, mutlak suretle Türkiye İş Kurumunun bilgisi dahilinde gerçekleştirilmelidir.
15. Kurum çalışmalarında bilgisayar teknolojisi azamî ölçüde kullanılmalı, Kurum hizmetleri İtranet ve İnternet olanakları ve teknikleri ile iş arayanlara ulaştırılmalı,

iş arayanlar için, uygun merkezlere elektronik self-servis hizmeti verecek donanımlar kurulmalıdır.

16. İŞKUR' un kaliteli ve hızlı hizmet sunabilmesi ve bu durumun objektif olarak saptanabilmesi bakımından ISO 9000 Kalite Belgesi almaya yönelik çalışmalar başlatılmalıdır.

17. Hizmetlerin kaliteli ve hızlı bir şekilde yerine getirebilmesi için;

- Çağdaş istihdam kurumlarında çalışan nitelikli personel sayısı yürütülen faaliyetlerle belirli bir paralellik göstermektedir. 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen İstihdam ve Meslek Uzmanlığı kadroları Kurumun ihtiyaç duyduğu nitelikli personel sayısını ve hizmet kalitesini artırmak amacıyla düşünülmüştür. Ancak bu kapsamda tahsis edilen kadrolar oldukça yetersizdir. 2002 yılı Mart ayından itibaren işsizlik sigortası ödemeleri ile bu kapsamda sunulacak aktif iş gücü programlarına ilişkin uygulamalar da göz önüne alındığında hâlen çok yetersiz olan personel sayısı nitelikli personel alınarak artırılmalıdır. Hizmette verimliliği artırmak amacıyla Kurum çalışanlarının ekonomik ve sosyal haklarının iyileştirilmesi yönünde gerekli tedbirler alınmalıdır.
- Kurum hizmetlerinin yürütülmesinde iş akımı, iletişim, koordinasyon ve denetime imkân verecek özellikte elverişli hizmet binalarına ihtiyaç vardır. Beş ayrı yerde, elverişsiz ortamlarda hizmet vermekte olan Genel Müdürlüğün hizmete yeterli büyüklükte tek bir binaya taşınması ve taşra birimlerinin de ihtiyaca cevap verecek mekâna kavuşturulması sağlanmalıdır.
- Gelişmiş batı ülkelerindeki iş kurumlarının yıllık bütçeleri GSYİH'nin ortalama % 1-3'ü arasındadır. İŞKUR' un bütçesi böyle bir oranlama yapmaya imkan vermeyecek kadar küçük olup, 2001 yılı bütçesi yalnızca personel ücreti ödemesine olanak tanımaktadır. İŞKUR' a her yıl genel bütçeden yeterli miktarda düzenli ödenek ayrılmalıdır.

1.1.6.1. Gelecekteki İş Gücü Niteliği Gereksinimleri ve Sonuçları

Genel Kurulun tasvibi ile oluşturulan Komisyon, yaptığı çalışmalar sonucunda; ulusal istihdam politikasının belirlenmesine ilişkin aşağıdaki tespit ve değerlendirmeleri yaparak, belirlediği görüş ve önerilerin Genel Kurulun onayına sunulmasına karar vermiştir:

Günümüzde, dünya genelinde çok önemli ve hızlı bir yapısal ve ekonomik dönüşüm süreci gerçekleşmektedir. Son 20 yıllık dönemde hız kazanan ve ekonomiler üzerindeki etkisini giderek artan oranda hissettiren bu sürecin merkezlerinden biri küreselleşme olgusudur. Bu durum, uluslar arası norm ve standartların önemini artırmıştır. Küreselleşme sürecinin olumsuz sonuçlarının en aza indirilmesi açısından, iş gücü piyasalarının geliştirilmesi ve modernleştirilmesi büyük önem kazanmaktadır.

Teknolojik gelişme ve bilgi toplumuna geçiş üretim biçimlerini ve istihdamı doğrudan etkilemektedir. Yeni iş yaratamamanın getirdiği sıkıntılar, demografik yapı nedeniyle iş gücüne dahil olacak nüfusun azlığı, çalışma yaşamında bulunan yaşlı nüfusun nitelik eksikliği ve gençlerin istihdama geçişteki problemleri AB'de iş gücü piyasasının temel sorunlarıdır. Bilgi toplumuna geçişin, teknolojik gelişmelerin ve değişimlerin, iş gücü piyasalarında da yansımaları hissedilmekte ve bu değişimlere uyum sağlayabilmek için, bir an önce birtakım yapısal önlemler alınması gerektiği AB tarafından yayımlanan tüm ekonomik raporlara ve gerçekleştirilen toplantılara konu olmaktadır.¹⁶

Teknolojik ilerleme ve üretim biçimlerinde meydana gelen değişmelerin bir diğer yansıması da yüksek beceri isteyen yönetsel ve teknik işlerde artış, daha düşük beceri isteyen işlerde daralma yaratması olmuştur. Bilgili ve becerili insan sermayesi, fiziksel sermayenin önüne geçmiştir. İş gücünün kalitesi firmaların rekabet yeteneğinde ve başarısında merkezî rol oynamaktadır. Bu nedenle, insan kaynaklarına yatırım, eğitim ve öğretim seviyesinin yükseltilmesi ve iş gücünün niteliğinin yükseltilmesi, istihdam artışı, büyüme ve ekonomik ve sosyal kalkınmada belirleyici rol oynamaktadır.

Yaratıcılık ve girişimcilik, teknoloji ve bilgi toplumunun istihdam yaratmada önemli öğeleri olmuştur. Firmaların örgüt yapıları değişmektedir. KOBİ'ler artık tüm

¹⁶ Vildan SERİN 'Mikroiktisat' Fatih Üniversitesi İstanbul: 2000, Alkım Yayınları, s. 174

dünyada istihdam yaratmada önemli işletme türüdür. KOBİ'lerin istihdamının, toplam istihdamın ABD'de yüzde 56.6'sını, Almanya'da yüzde 64'ünü, Japonya'da ise yüzde 81,4'ünü oluşturduğunu görmekteyiz. Ülkemizde KOBİ'lerin istihdamdaki payı yüzde 56'dır. Ülkeler, yaratıcılığı, girişimciliği ve KOBİ'leri desteklemek için başta risk sermayesi olmak üzere birçok teşvik tedbirleri uygulamaktadır. Risk üstlenerek yenilik yapan, yeni ürünler yaratan girişimcilere finansman desteği sağlanmaktadır.

İnternet teknolojileri ve elektronik ticaret (e-ticaret) gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Bu yeni teknolojiler, iş yaşamını, üretimi, ticareti, pazarlama, sipariş, teslim ödeme ve müşteri ilişkilerini değiştirmektedir. KOBİ'lerin bu yeni teknoloji ile ulusal ve hatta uluslar arası ticaret imkânları artmaktadır. Küçük KOBİ'ler, e-ticaret sayesinde büyük satış organizasyon yapısına gerek duymadan uluslar arası ticareti başarıyla gerçekleştirebilmektedirler. Ancak, bu yeni ticaret şekli yeni becerilerin kazanılması ile mümkündür.

Bu değişim nedeniyle, AB üyesi ülkelerde eğitim, girişimcilik istihdam stratejilerinin anahtar terimi hâline gelmiştir. Ulusal istihdam programlarında ana hedef olarak, girişimciliğin desteklenmesi, meslek eğitimi ve yaşam boyu eğitim gösterilmektedir. Bu çerçevede, istihdam politikaları pasif politikalardan aktif iş gücü politikalarına kaydırılmıştır.

Tüm bu nedenlerle, AB'de istihdamı artırmak ve işsizliği azaltmak amacıyla çeşitli tedbirleri içeren programlar uygulamaya konulmaktadır.

AB, 2000 yılının başında ortak istihdam politikaları olarak 4 öncelikli politikayı belirlemiştir:

- ❖ İş gücünün kalifikasyonu; meslekî eğitimle işsizlere ve çalışanlara yönelik kalifikasyona öncelik vermek,
 - ❖ Yeni iş olanakları yaratmak ve girişimciliği teşvik etmek,
 - ❖ İstihdamda özel gruplara yönelik projeler uygulamak (genç işsizler, kadınlar, özürülüler, eski hükümlüler, uzun süreli işsizler vb.),
 - ❖ Küçük ve orta ölçekli işletmeleri (KOBİ) desteklemektir.
-

Bu politikaların gerçekleştirilmesi için AB'ye üye tüm devletlerin kendi toplumsal dokularına ve istihdam yapılarına uygun ulusal istihdam programlarını izleyecekleri görülmektedir.

Ülkemizde ise iş gücü ve işsizliğin temel belirleyici faktörlerinden olan nüfus artış hızı, son yıllarda düşme eğilimine girmesine rağmen, hâlâ yüksektir. 1997 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre bu oran, ülke genelinde %1.58 olup, 2001 yılı programında bu oran %1.49 olarak tahmin edilmektedir. Türkiye genç bir nüfusa ve böylelikle önemli bir potansiyele sahiptir. Bu demografik yapı, yaşlanan AB nüfusu karşısında bir fırsat penceresi olarak değerlendirilebilir. Ülkemizi AB ile karşılaştırdığımızda; iş gücüne katılma oranı çok düşüktür. Bu oran genelde %49, kadınlarda %25'tir. İş gücüne dahil olmayanların %52.7'sini ev kadınları oluşturmaktadır. 21.5 milyon olan iş gücümüzün ve %6.6 oranındaki işsizlerimizin yaklaşık %50'si gençlerden oluşmakta olup, %70'i niteliksizdir. İş gücünün genç ve eğitimsiz olması, ücretli çalışanların istihdam içindeki payının düşüklüğü, iş gücü hareketliliğinin ve kurumsallaşmanın yeterli olmaması gibi temel sorunlar bulunmaktadır. Öte yandan, ülkemizde kayıt dışı istihdam, çocuk işçiliği ve yabancı kaçak işçiler önemli boyutlarda bir sorundur.

Ayrıca, ülkemizde iş gücü arzı ile iş gücü talebi arasında nitelik yönünden bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Bu nedenle, bir yanda yoğun ve yapısal bir işsizlik sorunu söz konusu iken, diğer yanda işletmelerimizin nitelikli iş gücü açığı karşılanamamaktadır.

İstihdamdaki iş gücünün de eğitim düzeyi düşüktür. İstihdamdaki iş gücünün %69'u ilkökul mezunu veya okur yazarlardan oluşmaktadır. İstihdam edilenlerin çalışma çağındaki nüfusa oranı %46 gibi oldukça düşük bir orandadır. Bu da nüfusun büyük bir bölümünün atıl olduğunu, üretimde yer almadığını göstermektedir.

Türkiye, batının sanayi devrimi sonrasında, uzunca bir dönemde gerçekleştirdiği gelişmişliği, kısa bir dönemde gerçekleştirmeye çalışmış, bunun için de tarımdan sanayi sektörüne bir an önce geçme arzusunda olmuştur. Bu sıkıştırma sonucu, iş gücü piyasasında kent-kır iş gücü piyasaları, formal-informal sektör, kadın-erkek istihdamı, tarım-sanayi istihdamı gibi ikili yapılar oluşmuştur. Yıllar itibariyle, azalan bir eğilim göstermesine rağmen, tarımdaki istihdam hâlen yüksek bir düzeydedir. %35 ile tarım

sektörü AB ortalaması olan %5.5'in çok üzerindedir. Hizmetler sektörünün istihdamdaki payı ise yüzde %40'lar düzeyindedir. Kadın istihdamı açısından değerlendirildiğinde; hem iş gücüne katılım, hem de istihdamda olma bakımından AB ülkelerine göre oldukça dezavantajlı bir durum söz konusudur. Kentte kadın istihdamı, özellikle eğitimsiz kadın istihdamı, oldukça düşük gerçekleşmektedir. Eğitim düzeyi düşük kadınların kentlerde istihdam şansı her geçen gün azalmaktadır. Kırsal alanda yüksek görülen kadın istihdamının nedeni ise, kadının yoğunlukla ücretsiz aile işçisi konumunda, tarım kesiminde çalışıyor görünmesidir.

Ülkemizde, iş gücü ve istihdam alanındaki bu olumsuzluklar yanında, işsizlik önemli bir sorun olarak yaşanmaktadır. Çalışma gücü ve yeteneğinde olup, kendi arzusu ile çalışmak istediği hâlde, asgarî ücret düzeyinde de olsa bir işe sahip olamamak, hem birey hem de toplum açısından ciddi ekonomik ve sosyal sorunlara yol açmaktadır. Birey açısından işsizliğin ekonomik ve sosyal sonuçları, gelir kaybı, refah artışından pay alamama, ümitsizlik, gelecek korkusu ve kötü koşullarda yaşamak olarak ortaya çıkarken, tüm bu unsurlar toplumsal sorunları da meydana getirmektedir. İş olanaklarının olmayışı veya yeterli düzeyde artırılmaması ulusal ekonomiyi olumsuz etkilemesinin yanında, işsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanmayı da beraberinde getirmektedir.

Ücret ve gelir dağılımı gittikçe bozulmaktadır. Düşük ücretli, yoksul işçilerin sayısı artmaktadır. Bu işçiler en basit iş ve gelir güvencesine de sahip değildirler.

Diğer yandan son zamanlarda çok iyi eğitilmiş gençlerin arasında işsizlik oranında artış görülmektedir. Bunun nedeni, ülkemizde kaliteli ve yüksek gelirli iş yaratılmaması ve eğitilmiş gençlerin girişimcilik özelliğinin olmamasıdır. Bunun sonucu, çok iyi eğitilmiş gençlerimiz, gelişmiş ülkelere gitmektedir. Beyin göçü, zaten kıt olan nitelikli insan kaynaklarımızı azaltmaktadır.¹⁷

Biliyoruz ki eğitim düzeyi yüksek nitelikli iş gücünün iş imkânları daha geniş, yüksek ücretle iş bulma şansları daha fazladır. Eğitim düzeyi düşük, vasıfsız insanların iş bulma şansları gittikçe azalmaktadır. Bu insanlar çok düşük ücretle çalışmak zorundadırlar ki bu da onlar için yoksulluk demektir. İşsizlerde "sosyal dışlanma" diye

¹⁷ Türkiye Ekonomisi; 4. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1997, s. 110

tanımladığımız toplum dışına itilme, kendini o toplumun bir parçası olarak görmeme gibi bir eğilim söz konusudur. Bu da işsizliğin yoğun olduğu bir ortamda sosyal barışın sürdürülmesini zorlaştıracaktır.

Yoksulluğun ortadan kaldırılması, yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve dengeli gelir dağılımının tesis edilmesinin, işsizlik ve istihdam sorunlarına çözümler üretilmesiyle mümkün olduğu tüm sosyal kesimler tarafından benimsenen ortak bir anlayıştır. Ekonomimiz, verimliliği ve katma değeri yüksek ve dolayısıyla yüksek gelirli işler yaratmak durumundadır.

1.2. TÜRKİYE'DE İŞ PİYASASININ DURUMU

1.2.1 Genel Eğilimler

Türkiye ekonomisinde son on yıl içinde önemli şoklar yaşanmıştır. Bu şoklar, yaşam standartlarında ciddi dalgalanmalara yol açmıştır. 1988 ile 2001 yılları arasında kişi başına GSYH'da görülen düşümlere yol açan dört olayı burada belirtmekte yarar vardır. 1991 yılında Körfez Savaşı başlamıştır. Türkiye'nin Irak'la ve bölgedeki diğer ülkelerle olan ticareti bu savaştan olumsuz etkilenmiştir. İkinci kriz ise içeriden kaynaklanmıştır. Hükümetin iç borçlanma sorununu nasıl çözüme bağlayacağına ilişkin endişelerin giderek artması sonucunda TL 1994 yılının ilk üç ayı içinde dolar karşısında yüzde 70 değer yitirmiştir. Nisan ayında istikrar programının benimsenmesinin ardından enflasyon ve faiz oranları yukarı fırlamıştır. Rusya'daki krizin etkileri, Türkiye'de gecikerek 1999 yılının ilk aylarında hissedilmiştir. Aynı yılın ikinci yarısında ise, Türkiye'deki sanayi kuruluşlarının yüzde 5'ini, işgücünün yüzde 6'dan fazlasını barındıran, ülkede yaratılan katma değer ise yaklaşık yüzde 15'ini sağlayan Marmara Bölgesinin doğusunda iki büyük deprem meydana gelmiştir. Son olarak da 2001 yılı, Türkiye'de 1950'lerden bu yana yaşanan en derin ekonomik krizin patlak verdiği yıl olarak tarihe geçmiştir. Borsalar 2000 yılı Kasım ayında çöküşün eşiğine gelmiş, ancak asıl çöküş 2001 yılı Şubat ayında yaşanmıştır.

Son on yıl içinde Türkiye çeşitli koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Popülist duyarlılıklar politikaları belirlediğinden bir önceki on yıla damgasını vuran

reform ve değişim süreci geçen on yılda başarısız olmuştur. 1990'larda içeriden ve dışarıdan kaynaklanan bir çok krize rağmen yıllık yüzde 3,5 oranında ortalama bir büyüme gerçekleşirken istihdamdaki yıllık artış hızı yüzde 1.5 gibi bir düzeyde kalmıştır. 1999 yılı baharında yapılan genel seçimler farklı siyasal görüşlerdeki partilerin (ortanın solu, ortanın sağı ve ortanın aşırı sağı) koalisyonu ile sonuçlanmıştır. İç ve dış borçların çevrilebilirliğine ilişkin endişeler sonucunda bir istikrar ve enflasyonla mücadele programı benimsenmiş, ancak bu program 2000 yılının sonlarına doğru sorunlarla karşılaşmıştır. Döviz kuru çıpasının yol açtığı sarsıntılar programın sürdürülemeyeceğini ortaya koymuş ve sonuçta program 2001 yılı Şubat ayında ciddi oranda bir devalüasyon ve TL'nin dalgalanmaya bırakılmasıyla aniden sona erdirilmiştir. Bunun hemen ardından gelen ekonomik kriz ise kimi önemli reformlar için zemin oluşturmuştur. Mevzuatta yapılan değişikliklerle Merkez Bankası bağımsız hale getirilmiş, bütçe disiplinini sağlama yolunda adımlar atılmıştır.¹⁸

Hükümetlerin karşılaştığı ekonomik güçlükler arasında enflasyonsuz istikrarlı bir büyümenin sağlanması, 120 milyar dolara ulaşan dış borçların ödenmesi ve yıllık reel faiz oranları yüzde 25 civarında dolaşırken içerden borç bulunması yer almaktadır. Zayıflayan finans ve bankacılık sektörleri ile durma noktasına gelen reel ekonomi, güven ortamını yeniden sağlayacak yenilikçi girişimleri beklemektedir. Ülke ölçeğinde 2.4 milyonu bulan işsiz sayısı, kentsel alanlarda iki haneli rakamlarda dolaşan işsizlik ve yüzde 50'nin altına inen katılım (işgücü) oranları ile istihdam sorunları ciddi bir gündem oluşturmaktadır. Ülkede, tarihsel olarak, tarım kesimindeki küçük üreticilere sağlanan sübvansiyonlar bu kesimde geniş bir işgücünün ayakta tutulmasını ve kentsel alanlardaki işsizliğin de belirli sınırları aşmamasını sağlamıştı. Ancak, sübvansiyonların devreden çıkmasıyla yeni sorunlar gündeme gelmektedir: Kırdan kente göçün ve kentsel alanlardaki işsizliğin nasıl sınırlanacağı Siyasi cephede ise hükümet bölgesel konular ve AB'nin reform beklentileri gibi sorunlarla boğuşmaktadır.

1.2.2.İstihdam

¹⁸ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 88

Ekonomik şoklardan önce istihdam alanındaki eğilimlerin ne yönde geliştiğini görme açısından 1988 ile 1998 arasındaki verilerin incelenmesi yararlı olacaktır. Bu on yıllık dönem içinde toplam istihdam (12 ve daha yukarı yaşlardaki kişiler) yılda yüzde 1.5'lük bir artışla 19 milyondan yaklaşık 22 milyona yükselmiştir. Kentsel alanlarda ise bu artış hızı genel ortalamanın iki katı kadar, yüzde 3.2 olarak gerçekleşmiştir. Sonuçta kentsel istihdamın toplam istihdam içindeki payı yüzde 38'den yüzde 45'e çıkmıştır. Bu arada kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki payı da yüzde 58'den yüzde 66'ya yükselmiştir. Nüfus ile istihdam arasındaki bu büyük farklılık tarımın ağırlığına bağlanabilir.¹⁹

Toplam istihdam içinde kadınların payı yüzde 31'den yüzde 29'a gerilerken, mutlak sayı yıllık yüzde 0.76'lık bir artış göstermiştir. Kentsel alanlarda çalışmakta olan kadınların toplam kadın istihdamı içindeki payı yüzde 19'dan yüzde 27'ye çıkmıştır. Gene aynı zaman dilimi içinde kentsel alanlarda istihdam edilen kişiler arasında kadınların payı yüzde 15'ten yüzde 18'e çıkmış ve kentsel kadın işgücü yılda yüzde 4.8'lik bir artış sergilemiştir.

Giderek artan sayıda kadın işgücü piyasasına yönelmiştir. Kentsel alanlarda çalışan kadınlar arasında ücret ve maaş karşılığında düzenli ya da geçici işlerde çalışan kadınların payı yüzde 75.1'den yüzde 82.2'ye çıkmıştır. Buna karşılık kendi hesabına çalışanların payı yüzde 10.1'den 6.2'ye, ücretsiz aile işçilerinin payı ise yüzde 13.9'dan 9.2'ye düşmüştür. Mutlak sayı olarak bakıldığında ise, 1988 yılında kendi hesabına çalışan kadın sayısı ile 1998'de aynı konumda olan kadın sayısı birbirine eşittir (106 bin). Ücretsiz aile işçisi konumundaki kadın sayısı da aşağı yukarı aynı kalmıştır (1988'de 147 bin, 1998'de 158 bin). Bu zaman aralığı içinde ücret ve maaş karşılığı çalışanların sayısı yaklaşık yüzde 80'lik bir artışla 792 binden 1.4 milyona çıkmıştır. Kadın işveren sayısı dört kat artmış, bu konumda olanlar kentsel kadın işgücünün yüzde 2.3'ünü oluşturmuşlardır. Geçici işlerde çalışan kadınların sayısı 73 binden 107 bine çıkmış, ancak bu konumdakilerin kentsel kadın işgücü içindeki payı yüzde 9'dan yüzde 7.5'e gerilemiştir.

¹⁹ İktisada Giriş, 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 307

Cinsiyete göre farklılaşma önemli boyutlardadır (en genç yaş grupları dışında) ve kentsel alanlarda bu farklılık daha da belirgindir. Çocuklar artık okullarına daha uzun süre devam ettiklerinden 12-14 ile 15-19 yaş gruplarındaki istihdam oranları özellikle kırsal alanlardaki küçük yaş grupları açısından zamanla azalmıştır. Buna karşılık, daha yaşlı kadınlarla (60 ve üzeri) daha yaşlı erkeklerin (65 ve üzeri) istihdam oranları kırsal alanlarda artmıştır. Bunun muhtemel nedeni sağlık durumlarındaki iyileşme olabilir. Kentsel alanlarda ise erkeklerin istihdam oranları yetişkinler için düşmüştür. Buna karşılık kadın istihdam oranları genç yetişkinler (20-24 ve 25-29 yaş grupları) arasında artmıştır. Aradaki bu farklılık, kadın işgücünün tercih edildiği tekstil ve hizmetler gibi sektörlerdeki hızlı büyümeyle açıklanabilir.

1.2.2.1. İstihdamda Yapısal Değişiklikler

1975 yılında Türkiye’de toplam işgücü (12 yaş ve üzeri) 15.2 milyonu buluyordu. Bu işgücünün % 60’a yakın bir bölümü tarım kesiminde, % 14’ü sanayide, yaklaşık % 5’i inşaat sektöründe ve % 22 kadarı da hizmetlerde istihdam ediliyordu. 1990 yılında ise toplam işgücü 19.3 milyon olmuştur (ki bu toplamın 18.2 milyonu 15 yaş ve daha yukarı yaşlardaki kişilerden oluşmaktaydı). Sektörel dağılıma gelince; tarımın payı % 46, sanayiinki % 15, inşaatın % 5 ve hizmet sektörünün de % 33 civarındaydı. Tarım sektöründen dışarı kayış 90’lı yıllarda da sürmüştür. 2000 yılına gelindiğinde işgücünün (20.1 milyona ulaşan 15 ve yukarı yaş grubu) % 34’ünden biraz fazlası hala tarım kesimindeydi. Bu noktada % 40 pay ile hizmetler kesimi en öne çıkmıştı. Sanayiinin payı % 18, inşaat sektörünün de % 6 idi.

Kadın işgücü alındığında tarımın 1990 yılında yüzde 77 olan payı on yıl sonra yüzde 60’a düşmüştür. Kentsel alanlarda çalışan kadınlar arasında tarımın payı 1990 yılında yüzde 15 iken yüzde 9’a düşmüş, buna karşılık hizmet sektörünün payı yüzde 39’dan 64’e çıkmıştır. Toplam içindeki payı yüzde 31’den yüzde 26’ya gerilemekle birlikte, imalat sanayii kentli kadınlar açısından en önemli ikinci istihdam kanalı olarak yerini korumuştur.²⁰

²⁰ ‘Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar’ T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 12

Hizmet sektöründe kadın yoğunluğu dikkat çekici biçimde artmış, yüzde 13'ten yüzde 17'ye yükselmiştir. 1990 yılında kadın çalışanlar ticari hizmetlerdeki işgücü içinde yüzde 28'lik, kamusal ve kişisel hizmetlerdeki işgücü içinde ise yüzde 19'luk paya sahiptiler. On yıl sonrasına bakıldığında bu oranlar sırasıyla yüzde 30 ve 27'dir. İmalat sanayiindeki istihdamda kadınların payı ise yüzde 18-19 civarında sabit kalmıştır.²¹

Henüz hayli gerilerde olsalar bile kadınlar beyaz yakalı işlerde de ilerleme sağlamışlardır. Örneğin, bilimsel ve teknik personel ile profesyonel mesleklerde olanlar arasında kadınların payı on yıl içinde yüzde 30'dan yüzde 35'e, idari personel içindeki payı ise yüzde 32'den yüzde 37'ye çıkmıştır.

1.2.2.3. Özel Sektörde İstihdam

Geniş bir devlet bürokrasisi ve devletin sınai ve tarımsal üretimdeki ağırlığı, Cumhuriyetin ilk dönemlerine özgü olup varlığını bugün de sürdüren mirasıdır. 1946 yılında çok partili rejime geçilmesinden bu yana, gerek merkezi hükümetler gerekse yerel yönetimler seçmenlerini insanları işe alarak ödüllendirme yoluna gitmişlerdir. Yaşam beklentisindeki artışa karşın, emeklilikle asgari yaş ve tam emeklilik hakları konusunda 80'ler ve 90'lar boyunca bonkör davranılmış, böylece kamu kesiminde istihdamın yararları yaygınlaştırılmak istenmiştir. Emeklilikte asgari yaşı yükselten (erkeklerde 43'ten 60'a, kadınlarda ise 38'den 58'e) yasa 1999 yılında meclisten geçmiş, ancak yasal bazı sorunlar yüzünden yakın zamanlara kadar uygulamaya geçilememiştir.²²

Kamu sektörünün ücretli ve maaşlı istihdam içindeki payı 1990 yılı için yüzde 33, 1996 yılı için yüzde 28, 1998 yılı için de yüzde 12 olarak tahmin edilmektedir. Kamu kesimindeki istihdamda görülen bu azalma en başta KİT'lerin özelleştirilmesiyle

²¹ Vildan SERİN 'İktisat Politikası' Fatih Üniversitesi İstanbul: 2000, Alfa Yayınları, s. 386

²² Vildan SERİN 'Mikroiktisat' Fatih Üniversitesi İstanbul: 2000, Alkım Yayınları, s.170

sağlanmıştır. Özelleştirme, 24 Ocak kararları olarak anılan politika değişiklikleri çerçevesinde 1980 yılından bu yana gündemdedir. Özelleştirme yönündeki eğilim 1994 yılındaki ekonomik kriz sonucunda daha da ivme kazanmış, böylece “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” adı altında Başbakanlığa bağlı özel bir birim kurulmuştur. ÖİB, özelleştirmenin işsizlikle ilgili sonuçlarını hafifletmek amacıyla uygulanacak İşgücü Uyum Programından da sorumludur. İdarenin web sitesinden verilen bilgilere göre özelleştirmeler sonucunda işlerinden olan işçilerin yüzde 46’sı bu program kapsamında sağlanan hizmetlerden yararlanmıştı. 1985 ile 2002 yılları arasındaki özelleştirme çabalarından sağlanan toplam sermaye miktarına ilişkin veriler 1998 ve 2000 yıllarındaki satışların ardından ortaya çıkan iş kayıplarının hayli ağır olduğuna işaret etmektedir.

Türkiye’deki 500 sanayi kuruluşuna ilişkin veriler, kamu sektörünün istihdam alanındaki önemini sürdürdüğünü göstermektedir. 2001 yılında özel sektöre ait en büyük (personel sayısı açısından) on kuruluşun çalıştırdığı kişi sayısı 42,779 iken, en büyük on KİT’in toplam istihdamı 137.509 idi. Bu KİT’lerden birçoğu satış listesindedir.

1991-2001 dönemine ait Temmuz rakamlarından hareket edilirse, özel kuruluşlardaki sözleşmeli işçi sayısı yılda ortalama yüzde 4 artarken (2.560’tan 3.744’e), kamu kesiminde çalışanlarda yüzde 1.9’luk bir azalma görülmektedir (bu sayı, 1994 yılı Ocak ayında 1 milyon 45 bin ile en üst noktasına ulaşmış, ancak dönemin bütününde 953 binden 789 bine inmiştir). Bu dönem içinde özel sektörün toplam sözleşmeli işgücü içindeki payı yüzde 72.9’dan 82.7’ye çıkmıştır.²³

DİE’den alınan 1995-2001 dönemine ait HİA verileri, son eğilimlerin bir başka açıdan değerlendirilmesine imkan tanımaktadır. Burada, çalışanların çalıştıkları işyerlerine ilişkin sorudan hareketle “sabit” özel ve kamu kesimi işyerlerinde çalışanların izini süreceğiz. Diğer seçenekler, sahada çalışanlar, pazarlarda olanlar, hareketli durumdakiler, düzensiz işleri olanlar ve diğerleridir. “Sabit” bir işyerinde çalışmayanların büyük bir çoğunluğu özel sektördedir. Polisler, itfaiyeciler ve temizlik işçileri gibi hizmet personeli kamu kesimi kapsamındadır; ancak bunların çoğu hareketli işlerdedir. Dolayısıyla, burada çizebildiğimiz kamu kesimi-özel kesim ayrımı kusursuz

²³ İktisada Giriş; 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 326

olmamasına karşın zaman içinde bir tutarlılık sergilemektedir. Kırsal kesimdeki etkinliklerde tarım başat olduğundan burada kentsel alanlar üzerinde duracağız ve elimizdeki verileri cinsiyete ve 5 yıllık yaş gruplarına göre ayrıştıracağız. 1995-96 ve 2000-01 dönemlerine ilişkin verilerin ortalamasını alıp (ölçüm hatalarını asgari düzeyde tutma amacıyla), gerek kadınlar gerekse erkekler için istihdamın hemen hemen yüzde 80'ini oluşturan sabit kuruluşlarda çalışanların sayısının ve bileşiminin 5 yıllık dönemde ne tür değişiklikler sergilediğini inceleyeceğiz.

95-96 ile 2000-01 dönemleri arasında sabit işyerlerinde çalışan kentli işgücünün büyüklüğü yüzde 15'lik bir artışla 6.437.000'den 7.415.000'e yükselmiştir. Özel kuruluşların bu toplam içindeki payı ise yüzde 75'ten yüzde 77'ye çıkmıştır. Kadınlar söz konusu olduğunda kamu kesiminin payının özel kesimin payından daha büyük olduğu dikkat çekmektedir. Payların toplamı her bir dönem için 1 olacağından, kamu kesiminin istihdam içindeki payının zamanla azaldığı sonucunu çıkarmamız mümkündür. Yaş profillerinin sergilediği eğimler, özel sektörde istihdama geçiş oranlarının en yüksek olduğu yaş gruplarının erkeklerde 25-29, kadınlarda da 20-24 olduğunu göstermektedir. Kamu kesiminde istihdam için daha fazla eğitim arandığından yaş profilleri burada çok daha sonraları (erkeklerde 35-39, kadınlarda ise 30-34) üst noktalara çıkmaktadır. Yaş profillerinde görülen bu farklılıklar, kentsel alanlarda özel sektörde çalışan işgücünün kamu sektöründekine göre, kadın işgücünün de erkek işgücüne göre daha genç olduğuna işaret etmektedir.²⁴

Yeni işe almaların ve emekliliklerin olmadığı sabit bir ortamda 1995-96 dönemi eğrisinin bir yaş grubu için 2000-01 döneminde basitçe sağa kaymış olması gerekir. Açıktır ki kamu kesimi daha genç işçiler almayı sürdürmüştür. (Erkekler söz konusu olduğunda 15-39, kadınlar söz konusu olduğunda 15-34). Erkeklerin daha yavaş, kadınların ise daha hızlı bir biçimde işe alındıklarını gösteren kanıtlar vardır. Emeklilik yaşını yükselten yasa 2002 yılına kadar yürürlüğe girmemiş olmasına karşın, 40-49 yaş grubundaki erkeklerle 40-44 yaş grubundaki kadınların mutlak sayısının artmış

²⁴'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 52

olduğunu görüyoruz. Bu durum, özel kesimdeki iş imkanlarının azalmış olmasıyla açıklanabilir. Şekil 3.3.2 ve 3.2.3'te de görüldüğü gibi, özel sektörde istihdam edilen genç insan payı 5 yıllık dönemde artmış olmasına karşın 50 yaşından büyük erkeklerle 45 yaşından büyük kadınların payı aynı kalmıştır.

1.2.1.4. İstihdamın Bölgelere Dağılımı

HİA'ların 2000 yılı öncesindeki örneklem çerçevesi bölgesel işgücü istatistiklerine ulaşma açısından elverişli değildi. Bu konuda bölgesel özelliklere ulaşmak amacıyla 1990 yılı Genel Nüfus Sayımı nüfus, istihdam²⁵ ve hasıla verilerinden hareket edilmiştir.

Türkiye'deki yayınlar genellikle 7 bölge üzerindedir. Bu bölgeler şöyledir (12 yaş ve üzerinde olan nüfusun 1990 yılında toplam nüfus içindeki payları parantez içinde verilmektedir): Kuzeybatıdaki Marmara Bölgesi (25.1); batıdaki Ege Bölgesi (14.2); kuzeydeki Karadeniz bölgesi (14.4); Ülkenin ortasındaki İç Anadolu Bölgesi (17.8); güneydeki Akdeniz bölgesi (12.3), doğudaki Doğu Anadolu Bölgesi (8.8) ve güneydoğudaki Güneydoğu Anadolu Bölgesi (7.4). Türkiye'nin sınai etkinlikler açısından kalbi durumundaki Marmara Bölgesi 1990 yılında ülkedeki GSYH'nın yüzde 35.7'sini, istihdamın da yüzde 22.6'sını temsil ediyordu. Toplam hasıla içinde önemli payları olan bölgeler Orta Anadolu (yüzde 16.8), Ege Bölgesi (yüzde 15.8) ve Akdeniz Bölgesi'dir (yüzde 12). İstihdam açısından bakıldığında ise Orta Anadolu (yüzde 16.6), Karadeniz (yüzde 16.4) ve Ege Bölgelerinin (yüzde 15) payları önemlidir. GSYH içindeki payı açısından en geride olan bölge Doğu Anadolu (yüzde 4.2), istihdam içindeki payı açısından en alt sırada yer alan bölge ise Güneydoğu Anadolu'dur (yüzde 7.3).

Türkiye'nin başkenti ve merkezi hükümet etkinliklerinin yoğunlaştığı Ankara, Orta Anadolu'dadır. Bu bölge ülkenin "ekmek sepeti" durumundadır. Buna karşılık Akdeniz, Ege ve Marmara bölgeleri nakit ürünler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Marmara

²⁵ Tamer İŞGÜDEN, Rona TURANLI 'Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü' 2. Baskı, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, s.167

Bölgesinde Bursa, Kocaeli ve İstanbul; Ege Bölgesinde İzmir; Akdeniz Bölgesinde ise Adana ve Mersin yüksek nüfus yoğunluğuna ve sanayi etkinliklerine tanık olan illerdir. Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgelerindeki yüksek dağ sıraları, Güneydoğu Anadolu'da ise sulama imkanlarının yokluğu, toprak kullanımını ve tarımsal etkinlikleri tarihsel olarak sınırlandıran etmenlerdir. Bu bölgelerden Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerindeki illere yoğun iç göç yaşanmaktadır ve 1960'lı ve 70'li yılların sanayileşme hamleleri bu göçler üzerinde etkili olmuştur.²⁶

Tarımsal etkinlikler yalnızca kırsal alanlarda görülmemektedir ve kırsal alanlardaki etkinlikler de tarımsal olanlarla sınırlı kalmamaktadır. Nüfus sayımlarında istihdama ilişkin olarak başvurulan tanım, HİA'larda kullanılan ILO tanımından daha geniştir. Bu verileri dikkate alarak zaman boyutunda karşılaştırmalar yapmaktan kaçınacağız ve bölgesel örüntüler üzerinde duracağız. Bölgelerin istihdama göre sıralandırılması, tarımsal/kırsal istihdamın taşıdığı önemi yansıtmaktadır. Ekilebilir arazisi sınırlı olan, ancak elverişli bir iklime sahip Karadeniz bölgesi tarımsal/kırsal istihdam açısından diğer bölgelerin hayli önünde gitmektedir. Ekilebilir alanı gene sınırlı olan, ancak elverişli iklim koşullarından yararlanamayan Doğu Anadolu bölgesi de ikinci sıradadır.

Veriler cinsiyete göre ayrıştırıldığında çarpıcı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Erkekler söz konusu olduğunda, ekonomik durgunluğun sonucu olarak istihdam oranlarının her bölgede gerilediği görülmektedir. Gerilemenin en fazla olduğu yer 3.7 puanlık azalmayla Akdeniz Bölgesi'dir. Bu bölgeyi Güneydoğu Anadolu (3.1), Ege (2.7) ve Marmara (2.6) bölgeleri izlemektedir. Azami ile asgari düzey arasındaki fark açısından bakıldığında bölgeler arası istihdam oranı farklılığı 2000 yılında 8 puanken 2002 yılında 6 puana inmiştir.

Kadınlara bakıldığında ise, ulusal ortalama erkeklerinkine göre çok düşük olmasına karşın bölgesel farklılıklar daha da artmaktadır. Kalkınmışlık göstergeleri açısından ülkenin diğer bölgelerinden geri kalan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kentlerdeki kadın istihdam oranları ülke ortalamasının yarısının altındadır.

²⁶ İktisada Giriş; 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 327

Açıktır ki, uzun yıllardır geçerli olan bölgesel eşitsizlik örüntüleri kentlerdeki kadınların önündeki istihdam olanakları üzerinde kalıcı bir etki yaratmıştır. Ayrıca, ekonomik durgunluk sonucunda bölgesel eşitsizlikler daha da artmıştır. Uzanım alanı 2000 yılında 13 puanken 2001 yılında 15.5 puana çıkmıştır. Şaşırtıcı olan nokta, bu genel gerilemeye karşın Karadeniz ve Akdeniz bölgelerinde istihdam oranlarının artmış olmasıdır (sırasıyla 0.4 ve 0.7 puan).

1.2.2.5 Kırsal İstihdam

Yılda iki kere yapılan HİA'lara göre tarımdaki işgücü (15 ve üzeri yaşlar) 1989-90 yıllarında 8.3-8.5 milyon aralığındayken 1991 yılında 8.8 ile en üst noktaya çıkmış, 1993 yılında 7.5 milyona inmiş, 1999 yılında da 8.6 milyonu bulmuştur. Üçer aylık HİA'lara göre ise bu sayı 2000 ve 2001 yıllarında 6.8 milyondur. Burada, tarımsal istihdamın 1999'dan 2000 yılına yüzde 20'lik bir gerilemeyle 1.8 milyon azalması inandırıcı değildir. 1990'ların ortalarından başlayarak tarım kesimine yönelik sübvansiyonların zamanla tarımsal etkinlikleri daha az cazip kıldığını düşünmek gerçekçi olacaktır. Ancak gene de, 1999 ile 2000 yılları arasındaki bu çarpıcı gerilemenin açıklanmasında ekonomik eğilimler yerine örneklem çerçevesine bakmak daha doğru olacaktır. Yöntemlerde gerçekleştirilen iyileştirmelerle birlikte üçer aylık HİA'larının daha sağlıklı bir tablo vermesi beklenmektedir.²⁷

2001 yılında tarımın Türkiye'nin GSYH'sındaki payı yüzde 14 iken ülkedeki toplam istihdam (15 yaş ve üzeri) içindeki payı yüzde 40'ı aşıyordu ve toplam kadın istihdamı içinde tarımın payı da yüzde 70 idi. Kırsal nüfusun büyük bir çoğunluğu (2001 yılı için 23 milyon kişi) geçimini tarımdan sağlamaktaydı. Yarım yüzyıllık bir ticarileşme ve yoğun kentsel göçlere karşın aile işletmeleri bugün de Türkiye tarımında başat örgütlenme biçimidir. 2001 yılında ülkede 4 milyon kadar küçük aile işletmesi bulunmaktadır. Bu işletmeler büyük ölçüde hane içi emeğe dayanmaktadır (ki bunlar HİA'da ücretsiz aile işçisi olarak tanımlanmaktadır). Sübvansiyonların, verimliliği

²⁷ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 55

düşük aile işletmelerinin ayakta kalmasına ve kırsal göçünün bir ölçüde hafifletilmesine önemli katkıları olmuştur. 2001 yılındaki ekonomik krizin ardından Hükümet harcamalarını belirli bir düzeyde tutma çabaları tarımsal sübvansiyonların daha da azaltılmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda fazla işgücünün kentlere yönelmesi süreci daha da hızlanabilecektir.²⁸

Hasat mevsimi geldiğinde, mevsimlik iş arayan kişilerin uzun yollardan gelerek nakit ürünler (örneğin pamuk ve fındık gibi) toplamaya gittikleri yerlerle ilgili bolca gazete haberine rastlanır. 1998 ile 1999 yıllarındaki HİA'ları yılda iki kez yapıldığından tarımdaki mevsimlik işgücünün zamana göre değişimine ilişkin saptamalarda bulunmak güçtür. DİE'nin 2000 yılındaki tahminlerine göre Türkiye'de düzensiz (mevsimlik, geçici, arazi vb.) tarımsal işlerde ücret karşılığı çalışan 242 bin erkek ve 105 bin kadın vardır (15 yaş ve üzeri). Bir yıl sonrasına ait rakamlar ise erkekler için 180 bin, kadınlar için de 107 bindi. Bu işçiler arasında erkeklerin yüzde 80-85'i, kadınların da yüzde 62-67'si kırsal yerleşimlerde oturmaktadır. Bu rakamlardan hareketle bakıldığında, bu konumdaki geçici işçilerin tarımdaki erkek işgücünün yüzde 5-6'sını, kadın işgücünün de yüzde 3'ünü oluşturduğu söylenebilir. Dikkat çekici olan nokta, tarımdaki geçici erkek işçilerin düzensiz işlerde çalışan toplam erkek işgücü içinde yalnızca yüzde 12-13'lük bir paya sahip olması, buna karşılık aynı konumdaki kadınların düzensiz işlerde çalışan toplam kadın işgücü içinde yüzde 42 gibi büyük bir orana sahip olmasıdır.

Tarım yapılabilecek toprakları sınırlı olan, ancak olumlu iklim koşullarından yararlanan Karadeniz Bölgesi tarımda en yüksek istihdam oranına (yüzde 74.6) sahiptir ve kırsal işgücü içinde en büyük pay da gene bu bölgeye aittir. Karadeniz Bölgesi'nin 15 yaş ve üzeri toplam ülke nüfusu içindeki payı yüzde 12 olmasına karşın, bu bölge kırsal kesimdeki toplam işgücünün yaklaşık yüzde 26'sına iş sağlamaktadır. Tarıma elverişli toprakları sınırlı olduğu gibi elverişli iklim koşullarından da yararlanamayan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri tarımsal istihdam oranları açısından ikinci sırada yer almaktadır (yaklaşık yüzde 59).²⁹

²⁸ İktisada Giriş; 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 328

²⁹ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 221

Orta Anadolu'nun solundaki üç bölgenin (Marmara, Ege ve Akdeniz) görece daha gelişmiş, sağındakilerin (Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu) ise az gelişmiş olduğunu anımsayalım. Yalnızca, kadınlar söz konusu olduğunda farklılaşmalar artmaktadır. Ekonomik krizin ardından kadın istihdam oranları 7 bölgeden dördünde artmıştır. Bu artış, Marmara ve Ege bölgelerinde daha dikkat çekicidir (sırasıyla 6.4 ve 4 puanlık artışlar). Böylece kadın istihdam oranları ulusal ortalamaya biraz daha yaklaşmıştır. Görüldüğü kadarıyla ekonomik durgunluğun en ağır biçimde etkilediği görece daha gelişmiş yörelerde tarım bir güvenlik ağı olarak işlev görmektedir.

1.2.2.6. Çocuk İşçiliği

Çocuk işçiliğinden de söz edilmediği sürece Türkiye'de istihdamla ilgili tablo eksik kalacaktır. Türkiye, ILO tarafından 1991 yılında başlatılan Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi Uluslararası Programına (IPEC) katılmıştır. Ülke, istihdam için asgari yaş olarak 15'i belirleyen ve bu asgari yaşın tedricen yükseltilmesini öngören 138 sayılı ILO Sözleşmesini de 1998 yılında imzalamıştır. 1994 ve 1999 HİA'larının Ekim ayı turlarına eklenen iki özel modül bu alandaki değişimleri izlememize yardımcı olmaktadır. Araştırmalardan ilki bir hanenin yerleşik üyeleri olan 6-14 yaş grubu, diğeri ise 6-17 yaş grubu çocuklar hakkında ayrıntılı bilgiler toplamıştır. Sokak çocukları bu örneklem kapsamına alınmamıştır. 6-14 yaş grubundan çocuklar, her iki yılda da sivil-kurumsal olmayan nüfusun yüzde 20'sinin biraz altında bir paya sahiptir (1994'te yüzde 19, 1999'da yüzde 19.4). 6-14 yaş grubunda olup çalışan çocukların sayısı beş yıl içinde 974 binden (1994 için yüzde 8.5) 511 bine (1999 için yüzde 4.2) düşmüştür. Çocuklar arasında çalışanların oranı erkeklerde yüzde 9.9'dan yüzde 4.9'a, kızlarda ise yüzde 7.1'den yüzde 3.6'ya düşmüştür. 6-14 yaş grubundaki çocuklardan her birine karşılık 1994 yılında 20 çalışan kişi düşerken bu sayı 1999 yılında 42'ye çıkmıştır.³⁰

1999 yılında Türkiye'de 6 ile 17 yaş arasında ekonomik olarak aktif 1.635.000 çocuk bulunmaktaydı ve bu çocuklar aynı yaş grubundaki toplam sayının yüzde 10.2'sini oluşturmaktaydılar. Burada başlıca üç örüntü ortaya çıkmaktadır: Ekonomik

³⁰ 'Çalışan Çocuklar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Ankara 2001, s. 66

etkinlik olasılığı yaşla birlikte artmaktadır; bu olasılık kentsel alanlarda daha yüksektir ve kızlara göre erkeklerin çalışma olasılıkları daha fazladır. 6-11 yaş grubundaki çocukların toplam çalışan çocuklar içindeki payı yüzde 6.2 iken, 12-14 ve 15-17 yaş gruplarının payı sırasıyla yüzde 25 ve yüzde 68.8'dir. Küçük aile işletmelerinin tarımdaki başat konumu bu işletmelerde çok sayıda çocuk çalıştırılmasının başlıca nedenidir. İstihdama ilişkin genel örüntülerle tutarlı olarak, cinsiyete göre farklılaşmanın kırsal alanlarda daha az önemli olduğu görülmektedir. Kızlara kıyasla, erkek çocukların kentsel alanlarda çalışma olasılıkları çok daha yüksektir.

6-11 yaş grubundaki çocukların yüzde 10'a yakın bir bölümünün okula gitmiyor oluşu endişe verici bir noktadır. 12-14 yaş grubundaki çocukların okul kayıt oranlarında görülen önemli düşüş, verilerin, zorunlu eğitimi 8 yıla çıkaran yasanın yürürlüğe girmesinden sonra toplanmış olmasına bağlanabilir. Kentsel alanlarda okula gitmeyen ve çalışmayan çocuklar önemli bir niceliğe ulaşmaktadır. Kırsal kesimlerde ise 12-14 ve 15-17 yaş gruplarındaki erkek çocukların geniş bir bölümünün ise okulu ve işi bir arada götürebildikleri görülmektedir.

1999 yılı ekim ayında yapılan HİA sonuçlarına göre, 6-17 yaş grubundaki çocukların haftalık ortalama çalışma süreleri ülke ölçeğinde 37.4 saattir. Ortalama haftalık çalışma süresi kırsal alanlara göre (30.5 saat) kentlerde önemli ölçüde daha uzundur (51 saat). Kentsel alanlarda haftada 40 saatten az süreyle çalışan çocukların toplam çalışan çocuklara oranı yalnızca yüzde 16 iken bu pay kırsal alanda çalışan çocuklar için yüzde 64'ü aşmaktadır.³¹

Çocukların ekonomik etkinlikleri incelendiğinde, tarımın açık ara ile en önemli sektör olduğu görülmektedir. Ekim 1999 HİA'sına göre 6-17 yaş grubundaki çocukların yüzde 57.6'sı tarım kesiminde çalışmaktadır. Çalışan çocukların dağıldıkları sektörler arasında sanayi yüzde 21.8 ile ikinci sırayı almakta, bunu yüzde 10.2 ile ticaret, yüzde 10.4 ile hizmetler izlemektedir. İlginç olan nokta, 1994 ile 1999 yılları arasında çocuk işçi sayısında meydana gelen azalmanın büyük bölümünün, tarımda çalışanların mutlak sayısında görülen azalmaya bağlı olmasıdır. Kentsel alanlarda ise çocukların cinsiyetlerine göre işlere yöneldiklerini gösteren

³¹ 'Çalışan Çocuklar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 44

birçok kanıt vardır. 1994 yılı IDS mikro verilerine göre çalışan çocuklar az sayıda sektörde toplanmaktadır. Örneğin mobilyacılık, inşaat, oto tamiri, lokantacılık, barcılık ve kahvehanecilik gibi işlerde yalnızca erkek çocuklar çalışmaktadır. Tekstil, hazır giyim ve deri eşya imali ise, önemli sayıda kız çocuğun çalıştıkları sınırlı sektörlerdir.

2.2.7. Gizli İstihdam

İşletmelerin çalıştırdıkları gerçek işçi sayısını gizleme gibi bir eğilim için gerekçeleri olsa bile, çalışan kişileri kendi istihdam durumlarını yanlış aksettirmeye yöneltecek bir dürtü yoktur. Dolayısıyla, teknik açıdan bakıldığında, hanehalkı araştırmalarından elde edilen bilgilerin yerleşik nüfusun istihdam statüsü hakkında sağlıklı bir tablo sunması beklenebilir. Bu mantıktan hareket edildiğinde “gizli istihdam” yasa dışı göçmen konumunda olanların istihdamıyla eş anlamlı sayılabilir. Tanım böyle olunca, bu tür “gizli” istihdamın sağlıklı bir tahmininin yapılması mümkün değildir.

“Gizli” istihdam terimi, ayrıca iş yasasında belirtilen güvencelerden yoksun işçiler için de kullanılmaktadır. Bu yönüyle alındığında ise “gizli” istihdam terimi enformel sektördeki istihdamla eş anlamlı sayılabilir. Enformel sektör gerçekliğini ortaya koyan olgularla karşılaşmak hiç de güç değildir; ancak bu sektörde ne kadar sayıda insan istihdam edildiğini ortaya koymak güçtür. Bu konudaki tahminler genel olarak hanehalkı araştırmalarında yer alan istihdam statüsüne ve/ya da sosyal güvenlik kapsamı bilgilerine dayanmaktadır. Tarımsal olmayan etkinlikler üzerinde odaklaşarak kendi hesabına çalışanları, ücretsiz aile işçilerini ve dört kişiden az işçi çalıştıran işverenleri enformel sektör tanımına katmaktadır. 1992 yılı Nisan ayı HİA’ya dayanarak enformel kesimde çalışanların oranını Türkiye için yüzde 16, kentsel alanlar için de yüzde 26 olarak vermektedir. Ücret ya da maaşla çalışıp sosyal güvenlik kapsamında yer almayan kişilerin toplam çalışanlar içindeki payı kullanılan veri kaynaklarına göre yüzde 25 ile 35 arasında değişmektedir. HİA’lara 1995 yılından sonra

eklenen işgücünün yeriyle ilgili sorular daha iyi tahminlere ulaşılmasına yardımcı olmuştur. Bu verilerden ulaştığı tahminler yüzde 20-22 civarındadır.

DİE 2000 yılında Türkiye'deki kentsel ekonomide enformel sektörün yerini belirlemeye yönelik araştırmalar yürütmüştür. İlk tahminlere göre erkek işgücünün yüzde 13.4'ü, kadın işgücünün de yüzde 7.9'u kentsel enformel sektörde çalışmaktadır. Buradaki oranın verilen orandan düşük olmasının bir nedeni ev işlerinde çalışanların yeni araştırma kapsamının bütünüyle dışında tutulmasıdır. Ekim 1988 HİA'dan gelen ham verilere göre bu konumda olanlar kentsel kadın işgücü içinde yüzde 2.9'luk bir paya sahiptir. Ekim 1994 HİA'ya göre ise bu pay yüzde 4.5'tir. Geçici işlerde çalışanların (günlük ücret karşılığı geçici işlerde çalışanlar) kentsel kadın işgücü içindeki payı ise 88 Ekim HİA'ya göre yüzde 42, 94 Ekim HİA'ya göre ise yüzde 69'dur.³²

İktisatçılar, ulusal istatistiklere yansımayan etkinlikler için "gizli" ya da kayıt dışı ekonomi gibi terimler de kullanmışlardır. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü literatürde yer alan üç farklı yöntemden hareketle tahmin edilmektedir. Bu yöntemlerden her biri farklı sonuçlar verse bile, hepsi de ülkede kayıt dışı ekonominin 80'li yılların ortasından sonlarına doğru büyüdüğünü göstermektedir. Bildirim dışı işlemlerde kullanılan tek aracın para olduğu varsayımından hareketle, kayıt dışı ekonominin 1997 yılına ait resmi GSMH'nin yüzde 30'unu oluşturduğu sonucuna varılmıştır.³³

Enformel ekonominin büyüklüğüne ve kapsamına katkıda bulunduğu varsayılan etmenler arasında hızlı kentleşme, ekonominin kayıt içi kesiminde yükselen işlem maliyetleri ve kadınların formal sektör işlerine ulaşabilmelerini engelleyen kısıtlar yer almaktadır.

1.2.3. Açık İşler ve Yapısal Dengesizlikler

³² 'İstatistik Yılı 2002' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2003, s. 12

³³ İsmail TÜRK 'Maliye Politikası' Ankara, 13. Baskı, Turhan Yayınevi, 1999 s. 309

Açık işlerle ilgili bilgiler Türkiye İş Kurumu tarafından toplanmaktadır. İŞKUR, kamu kesiminde açılan işlerle ilgili başvuruları sonuçlandırmaktan sorumlu kuruluştur. 2000 yılından başlayarak kamuda iş için başvuranların Daimi İşçilik Sınavı adı verilen yazılı bir sınava girmeleri gerekmektedir. Bu sınav ilk (ve son) kez 2000 yılı Ekim ayında açılmış, 2000 Haziran ve 2001 arasında başvurularda tam bir patlama yaşanmıştır. İŞKUR yönetimine göre, işsiz stokundaki hızlı artış (% 42) ile onun ardından gelen küçük azalma (-% 4.5) sınavın zamanlamasına bağlanabilir. Bu yönüyle bakıldığında ortada işgücü piyasasına ilişkin eksik bir gösterge söz konusudur. Ancak bütün bunlar bir yana, sözü edilen sınava 480 bin kişinin girmesi, kamu kesimindeki işlerin çekiciliğini hala koruduğunu, iş bulma imkanlarının ise daha ekonomik kriz patlak vermeden önce de çok sınırlı kaldığını göstermektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından toplanan sözleşmeli işgücü bilgileri döngüsel örüntüler ve işgücü piyasası dinamiklerine ilişkin ek yorumlar yapmamıza olanak tanımaktadır. Net istihdam kayıpları 1994 yılında (önemli bir ekonomik krizin yaşandığı yıl) ve 1999 yılında (Marmara Depremi) görülmekte, ancak 2001 yılında görülmemektedir. Bu durum, sözleşmeli işgücünün krizin tam etkilerini ancak bir süre sonra yaşadığına işaret etmektedir. Giriş ve çıkış verileri, meydana gelen yenilenmeyi yeterince yansıtmamaktadır. Devrin en küçük olduğu 1998 yılında işgücünün yüzde 18'i yenilenmiştir. İki yıl sonra ise bu yenilenme en yüksek düzeye ulaşmış ve işgücünün yüzde 35'i yenilenmiştir.

1.3. İŞGÜCÜNE KATILIM

1.3.1. Demografik Eğilimler

1.3.1.1. Nüfus Artışı:

Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre Türkiye'nin 2000 yılı nüfusu 67.803.927'dir ve nüfusun 2002 yılında 70 milyona ulaşması beklenmektedir. Kabaca alındığında, nüfusun üçte ikisi 20 bin ya da daha fazla nüfuslu kentsel yerleşimlerde

yaşamaktadır (2000 yılı için nüfusun yüzde 65'i).³⁴ 1990 ile 2000 yılları arasında ortalama yıllık nüfus artış hızı yüzde 1.83 olarak gerçekleşmiştir ki, böylece ülkede yıllık nüfus artış hızı 1945 yılından bu yana ilk kez yüzde 2'nin altına inmiştir. Nüfus artış hızı kentsel yerleşimlerde yüzde 2.68 iken kırsal alanlarda yalnızca yüzde 0.42'dir. İki rakam arasındaki büyük farklılığın nedeni kırsal kesimden kentlere yönelik göçtür.

2000 yılı Nüfus Sayımı rakamları, 1995 yılında gerçekleştirilen bir araştırmanın ulaştığı sonuçları doğrulamaktadır. Buna göre Türkiye, nüfus artış hızının kesin olarak ve yeniden tersine dönmesi mümkün olmayan biçimde düştüğü döneme girmiş bulunmaktadır. Sözü edilen çalışma, doğurganlıkta nüfusun salt yenilenme düzeyine 2005-2010 yıllarında ulaşılacağı varsayımından hareketle, ülke nüfusunun 21. yüzyıl ortalarında 95-98 milyon civarında yerleşiklik kazanacağı kestiriminde bulunmaktadır. Eldeki son veriler doğurganlık azalma hızında bir yavaşlama olduğunu gösteriyorsa da, yapılan projeksiyonların yeni nüfus sayım verileri üzerindeki çalışmalarla gözden geçirilmesi gerekmektedir.³⁵

1.3.1.2. Doğurganlık:

Toplam Doğurganlık Oranı (15-49 yaş grubu kadınlar için TDO) doğurganlık dönemlerinin bitiminde kadınların sahip oldukları çocuk sayısını gösteren bir terimdir ve 1970 yılında Türkiye'de TDO 5.5 olarak hesaplanmıştır. Yüzyılın sonuna gelindiğinde bu sayı yarı yarıya azalmıştır. 1998 yılı TDO'su, 1993 yılı düzeyinin biraz altında, 2.6'dır. Doğurganlıkta 1980'ler ile 90'ların başında meydana gelen çarpıcı azalmalara karşın, ülke nüfusunun büyükçe bir kesiminin doğurganlık yaşlarında olması nüfus artış hızının daha da düşmesini engellemiştir. Yüzyılın son on yıllık bölümünde % 1.83'e düşen yıllık nüfus artış hızı 1980-85 döneminde % 2.49, 1985-90 döneminde de % 2.17 olarak gerçekleşmiştir.

³⁴ İsmail TÜRK 'Maliye Politikası' Ankara, 13. Baskı, Turhan Yayınevi, 1999 s. 100

³⁵ 'İstatistik Yıllığı 2002' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2003, s. 43

Doğurganlık oranları hızla düştüğünde nüfusun yaş bileşiminde de çarpıcı değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Nüfusun olası yaş bileşimiyle ilgili olarak 1990 yılını ve sonrasını kapsayan çalışmalar, 20 ile 54 yaşlar arasındaki nüfusun toplam içindeki payının büyük ölçüde artacağını göstermektedir (halen yüzde 44 olan bu oran 2010 yılına gelindiğinde yüzde 52'ye yükselecektir). Genç nüfusun (0-14 yaş) toplam içindeki payının hızla düşmesi (yüzde 35'den yüzde 26'ya), bunun yanısıra küçük bir oran da oluştursa yaşlı nüfusun (65 ve üzeri) payının artması (yüzde 4'ten yüzde 6'ya) bağımlı konumdaki nüfusun toplam içindeki payı açısından elverişli bir durum yaratmaktadır.

Bu durum, hükümet açısından kimi zorlukların yanısıra fırsatlar da ortaya koymaktadır. İstihdam olanaklarının artırılması durumunda nüfusun daha geniş bir kesimi kazançlı işler bulabilecektir. Vergilenebilir kesim büyük bir olasılıkla genişleyecek ve bunun sonucunda kamu tasarrufları da artacaktır. Özel tasarruflarda da artış beklenebilir. Eğitime yapılan harcamaların GSYH içindeki payının sabit kalması durumunda bile eğitimle ilgili kaynaklarda bir derinleşme görülecektir. Bunun sonucunda eğitimde ortalama kalitenin yükselmesi olasılığından söz edilebilir. Yetişkinlere iş imkanları sağlandığı durumlarda çocuklar da daha uzun süre eğitim alırlar ve işgücü piyasasında daha iyi iş imkanları bulabilirler. İstihdam genişledikçe sosyal güvenlik sistemi de gelişecek, yaşlılara yönelik emeklilik ve sağlık hizmetleri çok daha doyurucu hale gelecektir. Buna karşılık, çalışabilir kişilere yönelik talebin bu kişilerin potansiyel arzının gerisinde kalması durumunda, işsizlik, yoksulluk ve sosyal huzursuzluk daha önce görülmemiş boyutlara ulaşacaktır.

1.3.1.4. Nüfusun İşgücüne Katılımı³⁶

Düşüş hızı önemli ölçüde azalmış olsa bile, Türkiye'de işgücüne katılım oranları (İKO) 1950'lerde başlayan azalma eğilimini halen sürdürmektedir. İşgücüne katılımdaki azalmanın, itici gücünü kırdan kente göçün oluşturduğu kentleşme ile at başı gittiğine ilişkin güçlü kanıtlar vardır. Ortaya çıkan bu örüntü, büyük ölçüde, hanelerin kendi

³⁶ 'İstatistik Yılı 2002' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2003, s. 81

yerleşimlerinde karşılaştıkları farklı koşullarla ilişkilidir. Basitçe söylenirse, kırsal alanlarda fizik olarak sağlıklı erkekler ve kadınlar için işgücüne katılanların belirlenmesinde kullanılan ölçütlerin karşılanması çok daha kolaydır. Bunun bir nedeni tarımın egemen konumu, diğeri de tarım kesimindeki hanelerde çalışma ve ev ortamlarının örtüşmesidir. Sonuçta hanelerdeki bütün üyeler hane bazındaki üretim etkinliklerine katılmaktadır. Buna karşılık kentsel alanlara göç eden haneler pazara yönelik olan ve olmayan üretim arasındaki sürekliliği korumakta zorlanmakta, hanehalkı üyeleri bunlardan birine ya da diğerine daha fazla yönelmektedirler. Bu yoğunlaşmanın biçimi geleneksel etkenlerce belirlenmektedir. Bu çerçevede erkekler eve ekmek getirmekten, kadınlar ise ev işlerine bakıp çocuk büyütme sorumludurlar. Eğitim imkanlarının genişliği sayesinde çocuklar daha uzun süreler eğitim görmekte, bu da çocukların işgücüne katılımlarını azaltmaktadır. Nihayet, kentsel alanlardaki işlerin belirli beceriler gerektirmesi işgücüne katılımı seçiciliği öne çıkarmaktadır.

Bu şekilde üç örüntü öne çıkmaktadır: (i) Kırsal kesimdeki İKO kentsel İKO'dan daha yüksektir; (ii) erkeklerde İKO kadınlardakinden daha yüksektir; ve (iii) İKO açısından kadın-erkek farklılaşması kırsal alanlara göre kentlerde daha büyüktür. Bu örüntüler, ilk paragrafta yer alan açıklamalarla örtüşmektedir. İncelenen dönem içinde kadınlarda (15 yaşından büyük olanlar) işgücü katılım oranı kentsel alanlarda yüzde 16 ile 18 arasında değişmektedir.³⁷

1.3.1.7. Yaşa Göre İşgücüne Katılım Eğilimleri

Cinsiyete göre farklılaşmalar (en genç yaş grupları dışında) önemlidir ve kentsel alanlarda daha da öne çıkmaktadır. Çocuklar eğitimlerine daha uzun süre devam ettiklerinden 12-14 ve 15-19 yaş gruplarının işgücüne katılımları zamanla azalmıştır ve bu durum özellikle kırsal kesimdeki küçük yaş grupları için geçerlidir. Yüksek öğrenime daha geniş katılımı 25 yaş altı erkekler arasındaki yüksek işsizlik oranlarının (5.3 kesimin konusu) birleşik etkisi, kentsel alanlardaki azalan genç erkek İKO'sunda

³⁷ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2001, s. 122

kendini göstermektedir. Buna karşılık kentsel alanlarda 25-54 yaş grubundan erkeklerin İKO'sunda görülen azalmanın açıklanması daha güçtür. Yaşlı (60 ve üzeri) kadınlarla yaşlı (65 ve üzeri) erkeklerin İKO'sunun kırsal alanlarda artması ise muhtemelen sağlık alanındaki iyileşmelerle ilgilidir³⁸.

Karşılıklı ilişkiler incelendiğinde iyi bilinen örüntülerle karşılaşılmaktadır. Kadınlarla erkeklerin bu bağlamdaki profilleri birbirinden çarpıcı biçimde farklılaşmaktadır. Kentsel alanlarda kadınların katılım oranları görece genç yaşlarda (20-24 yaş grubunda yüzde 26'ya yaklaşarak) en üst düzeye çıkmaktadır. Ancak, aşağıda da göreceğimiz gibi, evlilik durumu gözetildiğinde tablo değişmektedir. Kırsal alanlarda ise kadınların işgücüne katılım oranı yaşam döngüsü içinde pek az değişim göstermekte ve 54 yaşa kadar düşmemektedir. Erkeklerin işgücüne katılım oranları kentsel alanlarda 30'lu yaşların ortası ile sonunda en üst düzeye çıkmakta, kırsal alanlarda ise yaş daha da yükselmektedir. Bu örüntü, 20'li yaşlarda askerlik hizmetinin devreye girmekte oluşuyla açıklanabilir. Kentsel alanlarda erkeklerin işgücüne katılım oranları 44 yaştan sonra hızla azalmaktadır. Bu durum ise, 2002 yılına kadar geçerli olan erken emeklilik yaşıyla ilişkilendirilebilir.³⁹

1.3.1.8. Eğitim Durumuna Göre İşgücüne Katılım

Türkiye'deki üç kademeli eğitim sistemi artık değişime uğramaktadır. 1997 yılında çıkartılan 4306 sayılı yasaya kadar ülkede zorunlu ilkökul eğitiminin süresi 5 yıldır. 1998-1999 ders yılından başlayarak, ilkökul ve ortaokul birleştirilmiş, zorunlu temel öğrenim süresi 8 yıla çıkartılmıştır. 1997 yılındaki bu reformun getirdiği bir diğer sonuç da mesleki orta okulların kaldırılmasıdır. Zorunlu eğitim sonrası dönem ise asgari üç yıllık genel ya da mesleki eğitimle birlikte, yabancı dilde eğitim verilen kurumlarda 1 yıllık hazırlık dönemini kapsamaktadır. 2001 yılında çıkartılan 4702 sayılı yasa ise temel eğitimin 12 yıla çıkartılması için gerekli çerçeveyi sağlamaktadır. Ancak 8 + 4 yıl sistemi müfredatta önemli değişiklikler yapılmasını gerektirdiğinden uygulama daha ileri bir tarihe ertelenmiştir. Eğitimin en üst kademesinde ise 2 yıllık eğitim veren teknik

³⁸ İktisada Giriş; 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 329

³⁹ İktisada Giriş; 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 331

yüksek okullarla 4 yıllık eğitimle birlikte üniversite diploması veren okullar bulunmaktadır. Birçok üniversitede her ikisi birden bulunmakta, ayrıca bu okullar mezuniyet sonrası derece de vermektedir.⁴⁰

Ücretsiz (devlet tarafından finanse edilen) temel ve orta öğretim herkese açıktır. Buna karşılık yüksek öğrenim kurumları mevcut talebi karşılayabilecek kapasiteye sahip değildir. 80'li ve 90'lı yıllarda açılan yeni yüksek öğrenim kurumları hem bu kapasiteyi artırmış hem de yüksek okulların ülke sathında yaygınlaşmasını sağlamıştır. Bu kapasite artışının asıl kaynağı, ulusal TV kanallarından yayınlanan derslere dayalı yazışmalar sonucunda 4 yıllık eğitim diploması veren Açık Öğretim sistemi ile 2 yıllık ön lisans veren Meslek Yüksek Okullarıdır. Öğrencilerin seçilme ve yerleştirilme işlemleri merkezi bir kamu kurumu tarafından yapılmaktadır. 2002 yılında yaklaşık 1.5 milyon öğrenci Öğrenci Seçme Sınavına (ÖSS) girmiştir. Bu sayının 548 binini (yüzde 36.5) lise son sınıf öğrencileri, geri kalanını (yüzde 63.5) da sınava tekrar girenler oluşturmaktaydı. Bu öğrencilerin 175 bin kadarı (yüzde 11.5) 4 yıllık, 193 bini de 2 yıllık yüksek öğrenim kurumlarına yerleştirilmiştir (bu ikinci kategorideki kimi okullar üstün başarı gösterenlere 4 yıllık programlara geçiş hakkı tanımaktadır). Açık öğretime yerleştirilen öğrenci sayısı da 341 bindir. Çoğu 1990'lı yıllarda açılan paralı yüksek öğrenim kurumları ise toplam adayların yüzde 9'unu kapsamaktadır.

15 yaşından büyük, kurumsal kesimde olmayan sivil nüfusu temel alacak olursak, 1980'lerin sonunda okuma yazma bilmeyenler toplam nüfusun yüzde 22.2'sini, kentlerde yaşayanların da yüzde 16.1'ini oluşturmaktaydı. On yıl sonra bu yüzdeler sırasıyla 13 ve 9.7 olmuştur. 20 yüzyıl kapanırken ülkede kabaca her 3 kadından biri ve her 9.3 erkekten biri okuma yazma bilmiyordu. On yıl önce ise bu oranlar sırasıyla 4.6'da bir ve 17.7'de birdi. Eldeki veriler okumaz yazmazlığa karşı mücadelede ilerleme sağlandığını göstermektedir; ancak kadınlar söz konusu olduğunda bu ilerlemenin hızı düşmektedir. 1980'lerin sonunda erkeklerin ortalama öğrenim görme süresi 5.7 yıl iken kadınlarınkı 3.9 idi. 90'ların sonunda ise bu süreler sırasıyla 6.8 ve 5.3'e çıkmıştır. Temel eğitim (5 yıllık) görenlerin işgücü içindeki payı on yıllık dönem içinde aynı kalmıştır. 5 yıldan daha az eğitim alanların payı azalırken, daha ileri düzeyde

⁴⁰ İktisat Teorisi; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2001 s. 447

eğitim görenlerin payı artmıştır. Halen bir işte çalışanlarla karşılaştırıldığında, işsizler arasında üniversite, lise ve ortaokul mezunlarının payı daha fazladır.

1.3.2. Eğitim ve Katılım:

2000 yılına kadar üniversite mezunu kadınlar işgücüne hemen hemen erkekler kadar canlı biçimde katılmaktaydılar. Eğitim düzeyinin yükselmesinin katılımı artırması daha güçlü bir olasılıkken, daha fazla eğitim görmüş kadınlar için işgücüne katılım açısından azalan bir eğilim olduğu açıktır. Üniversite ve lise eğitimi görmüş kadınların İKO'su 1980'lerin sonu ile 1990'ların sonu arasında 10 puanlık ya da daha fazla bir azalma göstermiştir.⁴¹

Eğitimdeki basamak yükseldikçe kadınların İKO'sunun da arttığı bulgusu yaş ve diğer değişkenler dikkate alındığında da geçerliliğini korumaktadır. Eğitimin katılımı artırıcı etkisi üretken dönemlerinin başlarında (20-24 yaş) kadınlar için daha da güçlüdür. Üretkenlik dönemlerinin ortalarında (45-54 yaş) bulunan kadınlar söz konusu olduğunda ise ancak üniversite bitirmiş olma bu alanda önemli bir farklılık yaratmaktadır. Bu da, üniversite bitirmiş kadınların işgücü ile güçlü ilişkilerinin yalnızca gençlik döneminde değil orta yaşlarda da sürdüğünü göstermektedir.

Erkeklerin katılım oranları eğitimin bir fonksiyonu olarak (V) örüntüsü sergilemektedir. Üniversite eğitimi görmüş erkekler en yüksek İKO'ya sahiptirler. En düşük İKO ise orta okul mezunlarında görülmektedir. Eğer bu durum ortaokul düzeyinde edinilen marjinal becerilere yönelik talebi yansıtıyorsa, o zaman temel eğitimin 5 yıldan 8 yıla çıkartılmasının işgücü piyasası gereksinimleri açısından yeterli bir yatırım olmayabileceği ileri sürülebilir. Ayrıca, 5 yıllık ilkökul eğitimi ya da daha azını görmüş olanların işgücüne katılım oranlarının lise mezunlarından daha yüksek olması da sorunlu bir durumdur.⁴²

1.3.3. Nüfus Hareketleri

⁴¹ İstatistik Yıllığı 2002' T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara 2003, s. 90

⁴² İktisada Giriş; 1. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 418

Genel olarak alındığında, 50'li yıllarda ortaya çıkan doğu-batı ve kır-kent yönlü göç hareketleri bugün de sürmektedir. 1985 ile 1990 yılları arasında bölgelere göre net insan çıkış rakamları şöyledir (1000 kişide dışarıya giden insan sayısı olarak): Kuzey (Karadeniz): 19.9; Doğu ve Güneydoğu: 17 ve Orta Anadolu: 5.8. Net göç alan bölgeler ise batı ve güneydir: Batı (Marmara ve Ege bölgeleri birlikte): 18.2 ve Güney: 8.5. Bu nüfus hareketliliğinin en yoğun görüldüğü yaş grupları erkeklerde 15-19, kadınlarda ise 20-24'tür.

Ülke ölçeğindeki (nüfus artış hızı) ortalamaları ile bölgelere ve illere ilişkin rakamlar arasındaki farklılıklar, iç göç sürecinin genel hatlarının zaman içinde fazla değişmediğini göstermektedir. İstanbul'da yıllık nüfus artış hızı yüzde 3.31'dir ve bu il 2000 yılı itibariyle ülke nüfusunun yüzde 15'ini barındırmaktadır. Nedenleri çok farklı olmakla birlikte iki ilde nüfus artışı bundan da hızlı olmuştur. Turizm yatırımlarından aslan payını alan güneybatıdaki Antalya ili nüfus artış hızı açısından yüzde 4.18 ile ilk sırada yer alırken, ikinci sırayı da yüzde 3.66 ile Şanlıurfa almıştır. Nüfus 66 ilde artarken 15 il nüfus kaybına uğramıştır. Bir tek il hariç, nüfusu azalan diğer bütün iller Karadeniz, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgelerindedir. Nüfus artışı açısından en hızlı büyüyen bölge Marmara (yüzde 2.67) en yavaş büyüyen bölge de Karadeniz'dir (yüzde 0.36).

1.3.4. Dışarıya Göç:

Ülke dışına hareketlilikle ilgili bilgiler ortada bir veri toplama sistemi olmadığından son derece sınırlıdır. Türkiye 1991 yılındaki Körfez Savaşı sırasında Irak'tan büyük bir nüfus akınına uğramasına karşın (gazeteler bu sayıyı 500 bin olarak vermiştir), bu nüfus hareketinin ne kadar kalıcı olduğunu, bölgesel dengeleri etkileyip etkilemediğini belirlemek güçtür. Son dönemde yasa dışı yollardan Türkiye'ye girenler ya da gündelik işler yapan kayıt dışı işçilerin oluşturdukları rekabet ortamı ile ilgili haberler gazetelerde sık sık yer almaktadır. Ancak bir nokta açıktır: Türkiye'den ülke dışına yasal göç hareketleri 1960'larla kıyaslandığında son derece azalmıştır. İŞKUR rakamlarına göre 2001 yılında yasal yollardan dışarıya çalışmaya gidenlerin sayısı 20

bin 242 iken 2002 yılında bu sayı 26 bin 916 olmuştur. Bunların büyük bir bölümü Suudi Arabistan, Rusya Federasyonu ve Almanya'ya gitmişlerdir.⁴³

1.4. İŞSİZLİK

Bu bölümde yapacağımız değerlendirmeler, Hanehalkı İşgücü Anketlerinde (HİA) yer alan gruplandırılmış ve ham verilere dayanmaktadır. Gruplandırılmış verilere DİE'nin kaynaklarından ulaşmak mümkündür. Burada, sorunların daha ciddi boyutlar kazandığı kentsel alanlar üzerinde odaklanacağız. Referans nüfus, 15 yaş ve üzerindeki, kurumsal olmayan sivil nüfustur. Bir kişinin "işsiz" olarak sınıflandırılabilmesi için üç ölçütün karşılık bulması gerekir: (i) referans hafta içinde çalışmamış olmak; (ii) geçmiş altı (1988-99 için) ya da üç ay (2000-2002 için) içinde aktif olarak iş aramak; ve (iii) 15 gün içinde bir işte çalışmaya hazır olmak. Bu tanıma göre, halen bir iş bulup bu işte çalışmaya hazırlananlar da işsiz sayılmaktadır⁴⁴. Referans haftadan kastedilen ise yılda iki kez yapılan araştırmaların (1988-99) dönemine göre Nisan ya da Ekim ayının belirlenmiş bir haftasıdır. 2000 yılından bu yana yılda dört kez yapılan araştırmalar ise, referans haftanın araştırmanın zamanlamasına göre değiştiği süreklilik temelindeki örneklemelere dayanmaktadır.

1.4.1. Toplam İşsizlikte Gözlenen Genel Eğilimler⁴⁵

Türkiye ekonomisi son on yıl içinde önemli şoklara maruz kalmıştır. Bu şoklar, yaşam standartlarında önemli dalgalanmalara yol açmıştır. 1991 yılının Ocak ayında Körfez Savaşı başlamıştır. Türkiye'nin Irak ve bölgenin diğer ülkeleri ile olan ticareti bu durumdan olumsuz etkilenmiştir. 1994 yılının ilk üç ayı içinde Türk Lirası dolar karşısında yüzde 70 değer yitirmiştir. Bu yılın Nisan ayında bir istikrar programı benimsenmiştir. Enflasyon ve faiz oranları hızla tırmanmıştır. 1999 yılının ilk aylarında ise, Rusya'daki krizin etkileri Türkiye'ye gecikmeli olarak yansımıştır. Aynı yılın ikinci yarısında Marmara'nın doğusunda meydana gelen iki deprem büyük kayıplara yol

⁴³ Devlet Bütçesi; 3. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 302

⁴⁴ İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 41

⁴⁵ Vildan SERİN 'İktisat Politikası' Fatih Üniversitesi İstanbul: 2000, Alfa Yayınları, s. 123

açmıştır. Bu depremler sonucunda, 1997 yılı verilerine göre ülkedeki sanayi kuruluşlarının yüzde 5'i, işgücünün yüzde 6'sı, imalat sanayiinde yaratılan katma değer de yüzde 15'i yitirilmiştir. Nihayet, 2001 yılı da Türkiye'de 1950'lerden bu yana yaşanan en ağır ekonomik krizin patlak verdiği yıl olarak tarihe geçmiştir. Borsalar Kasım 2000'de yıkımın eşiğine gelmiş, ancak asıl çöküntü 2001 yılı Şubat ayında ortaya çıkmıştır.

Yılda iki kez yapılan HİA'ların (1988-1999 dönemi için) iş çevrimlerine (business cycle) ilişkin başka ölçümlere (örneğin 2.1.1'dekiler) dayanan çıkarımlara uymaması ve özellikle de 1994 krizinin etkilerini yansıtmakta yetersiz kalması, işsizlik oranlarının DİE tarafından hangi yollarla belirlendiğine ilişkin soru işaretleri doğurmuştur. Nitekim, yeni HİA'ların örneklem çerçevesi de bu kaygılardan hareketle hazırlanmıştır. Bu yeni haliyle araştırmaların uygulanmasına 2000 yılında başlanmıştır. DİE tarafından artık üçer aylık olarak yayınlanan veriler 2001 yılının ilk üç ayında yaşanan finansal şokun etkilerini ve daha sonraki durgunluğun boyutlarını yansıtmaktadır.

Türkiye ölçeğinde işsizlik oranı 2002 yılının ilk üç ayında yüzde 11.8 ile en üst noktaya çıkmış, üçüncü üç aylık dönemde ise yüzde 9.9'a oturmuştur. DİE'nin yayınlanan bültenlere göre, bir önceki yılın aynı dilimleri ile karşılaştırıldığında işsiz sayısı 2002 yılının ilk üç aylık döneminde 653 bin, ikinci üç aylık döneminde 650 bin, üçüncü üç aylık döneminde de 466 bin artış göstermiştir. 2000 yılında yaklaşık 1.5 milyon, 2001 yılında da 1.9 milyon olarak tahmin edilen toplam işsiz sayısı 2002 yılının üçüncü üç aylık döneminde 2.4 milyona çıkmıştır.⁴⁶

Derinliğinin yanısıra, yaşanan en son krizi diğerlerinden ayırt eden bir başka özellik de kapsamıdır. İhracata yönelik üretim yapanlar dışında ekonominin her sektöründeki firmalar, büyüklükleri ne olursa olsun krizden etkilenmişlerdir. Krizin tetikleyicisi olduğu öne sürülen bankacılık sektörü bu durumdan özellikle ağır darbe almıştır. Kamu bankalarının yeniden düzenlenmesi sonucunda, bu bankalarda çalışanların sayısı 61.601'den (Aralık 2000) 38.303'e düşmüştür (Mayıs 2002). En

⁴⁶ Halil NADAROĞLU; 'Kamu Maliyesi Teorisi' İstanbul, 11. Baskı, Betaş Yayınları. s. 83

büyük 500 firmada çalışan işgücünde yüzde 5.7'lik bir azalma olmuştur (bu sayı 558.288 iken 2001'de 526.314'e düşmüştür). Ancak bu alanda başı çeken yüzde 7.1'lik işgücü azalmasıyla kamu sektörü olmuştur.

Türkiye'nin kentsel alanlarındaki yıllık işsizlik oranı 1988 ile 2000 yılları arasında erkekler için az çok yerleşik bir düzeyde kalmış, kadınlar içinse azalan bir eğilim sergilemiştir. Ne var ki, son ekonomik kriz bu durumu tersine çevirmiştir. 2001 yılında, hemen hemen 11 milyon civarında olan işgücü içinde kentlerde oturanlar arasında işsiz sayısı 1.4 milyona ulaşmaktaydı ve bunların yaklaşık 1 milyonunu erkekler oluşturmaktaydı. Her bir durumda bir önceki yıla göre üç puanlık bir artış göstermek üzere kentsel işsizlik oranı 2001 yılında kadınlar için yüzde 16.8, erkekler için yüzde 10.3 idi ve ortalama da yüzde 11.5'i buluyordu. Yukarıda (4.2)'de de değinildiği gibi, kadınlara ilişkin oranların önemli ölçüde yüksek oluşu, kentli kadınların işgücü katılım oranlarını düşük tutan bir etmen olarak görülebilir.⁴⁷

İncelediğimiz dönem içinde kırsal alanlardaki işsizlik oranları önemli ölçüde daha düşüktür. En başta kentsel yerleşimlere göç sonucunda 1990 yılında 11.4 milyon olan kırsal işgücü 2000 yılında 10 milyonun altına düşmüştür ve bu azalma 2001 yılında da sürmüştür. 2001 yılında kırsal işgücünün yüzde 70'ten fazlası tarımda istihdam olunuyordu. İşlerin fazla vasıf gerektirmemesi nedeniyle kırsal kesimde yaşayanların işsiz kalma olasılığı görece daha düşüktür. Kadınlar aile çiftliklerinde geleneksel olarak çalışırlarken erkekler de aile gelirine ek sağlamak amacıyla tarım dışı işler aramaktadırlar. 1999 yılından başlayarak tarım kesimine sağlanan sübvansiyonların azalması ve ithalatın getirdiği rekabet, görüldüğü kadarıyla erkeklerin başka iş arayışlarını daha da yoğunlaştırmıştır.⁴⁸

1.4.2. İşsizliğin Nedenlerine İlişkin Eğilimler

İşsizlik, iradi ya da zorunlu olarak ortaya çıkabilir. Aradaki ayırım çizgileri çok net olmamakla birlikte, HİA'larda yer alan "işsizliğin nedenlerine" ilişkin bilgilerden

⁴⁷ İktisat Teorisi; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2001 s. 441

⁴⁸ Devlet Bütçesi; 3. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 303

hareketle yararlı birtakım çıkarsamalar yapılabilir. Bu araştırmalardan hareketle ve 1991 yılından başlayarak aşağıdaki kategorileri oluşturabiliriz:

- 1- İşini yitirmiş: (i) geçici olarak çalışmış; (ii) işinden çıkartılmış; (iii) çalıştığı iş yeri iflas etmiş ya da tasfiyeye uğramış.
- 2- İşinden ayrılmış: (i) az para aldığı için ayrılmış; (ii) çalışma koşulları kötü olduğu için ayrılmış; (iii) emekli olmuş.
- 3- İlk kez iş arıyor (ya da yeni başlamış): (i) okulunu henüz yeni bitirmiş; (ii) askerliğini yeni tamamlamış; ve (iii) diğer.

Erkekler arasında, işlerini yitirenler en büyük grubu oluşturmaktadır. Kadınlar arasında ise işgücü piyasasına yeni girenler 1999 yılına kadar diğerlerine çok daha baskın görünmekte, daha sonra aradaki fark görece azalmakla birlikte bu durum sürmektedir. Evin geçimini sağlayan başlıca kişiler olarak erkekler işgücü piyasasıyla daha içli dışlıdırlar ve dolayısıyla erkek işsizler arasında işgücü piyasasına yeni girenlerin payı görece daha azdır. İşgücü piyasasına yeni giren erkekler arasında okulunu yeni bitirenlerle askerlik hizmetini yeni tamamlayanlar aşağı yukarı eşittir ve bu ikisi yeni girenlerin yüzde 60-70'ini oluşturmaktadır. İşgücü piyasasına yeni giren kadınlar arasında ise okulunu yeni bitirenlerin payı 1988 yılında yüzde 27 iken 1998 yılında yüzde 45'e çıkmıştır.

2001 yılı şokunun yarattığı etkiler her iki grup için de açıkça görülmesine karşın, 2000 ve 2001 yıllarında işini yitirenlerin oluşturduğu kesimin payı erkeklere göre kadınlarda daha büyük bir artış göstermiştir. İşgücü piyasasına yeni girenler arasında okullarını henüz bitirmiş olan kadınların payındaki azalma ise, daha önce hiç çalışmamış olan kimi kadınların kriz sonucunda "ek işçiler" olarak işgücü piyasasına girmek zorunda kaldıklarını akla getirmektedir.

1.4.3. İşsiz Kalma Süresi:

HİA'leri, işsizlerin ne kadar süre işsiz kaldıkları konusunda ancak sınırlı bilgi sağlamaktadır. Henüz sonuçlanmamış bir sürenin uzunluğu hakkındaki bilgiler,

araştırma sırasında işsiz olan kişilerden derlenmektedir. Buna karşılık, aralarında yakın zamanlarda işsiz dönem geçirenlerin de yer alabileceği halen bir işte çalışanlardan bu konuda bilgi alınmamaktadır. Bildirilen süreler 1996 yılından bu yana azalan bir eğilim göstermektedir. Erkeklere göre kadınların işsiz kalma süreleri her durumda daha uzundur. İlk işi bulmanın daha uzun zaman alacağından hareketle bu durumun işgücü piyasasına yeni girenler kategorisinin kadınlarda görece daha ağırlıklı olmasına bağlamak yanıltıcı olacaktır.

Yuvarlanmış ortalama işsiz kalma süresi 1996 yılında yaklaşık 14 ay idi (erkeklerde 13, kadınlarda ise 17 ay). Bu süre 2001 yılında 7.3 aya inmiştir (erkeklerde 6.8, kadınlarda ise 8.7 ay). İşsiz kalma durumunun verili andan sonra ne kadar daha süreceğinin bu durumun daha önce ne kadar sürmüştüğünden etkilenmemesi ve işsiz kalma sürelerine ilişkin bilginin işsiz kalmış kişilerin rastlantısal olarak seçilmiş bir alt kümesinden gelmiş olması durumunda, tamamlanmış sürelerle ilgili ortalamalar iki kat daha fazla olacaktır.⁴⁹

Burada, kişilerin işsizlik durumlarıyla ilgili tek bilginin, işgücü araştırması sırasında işsiz olanlardan geldiğini bir kez daha anımsayalım. İşsiz kalma süreleri daha uzun olan kişilerin zaman içindeki herhangi bir noktada işsiz olma olasılıkları da daha yüksek olduğundan, işsiz olarak geçirilen sürenin uzunluğu konusunda daha olumsuz bir tabloyla karşılaşırız. Başka türlü söylersek, halen çalışan kişilerin bu işlerini bulmalarının ne kadar zaman aldığını bilmediğimizden, yukarıda bildirilen sayıların yukarıya doğru yanlı olma olasılığı vardır.

1.4.4. Yaş Grupları ve Cinsiyete Göre İşsizlik

Burada beş yaş grubu üzerinde duracağız: 15-19 ve 20-24 (işgücü piyasasına giriş), 25-34 (meslekte erken dönem), 35-54 (orta dönem) ve 55 + (geç dönem). İşsizlik riski, işgücü piyasasına yeni girenler için en yüksek düzeydedir. 2001 yılındaki işsizlik oranı 15-19 ve 20-24 yaş gruplarında yüzde 22 civarında belirirken, diğer yaş grupları

⁴⁹ Halil NADAROĞLU; 'Kamu Maliyesi Teorisi' İstanbul, 11. Baskı, Betaş Yayınları. s. 86

için yüzde 10'un altında kalmaktadır. Gençler arasındaki işsizlik oranlarının zamanla azalması, lise ve üniversiteye kaydolanların sayısındaki artışa bağlanabilir. İncelediğimiz zaman diliminin sonuna gelindiğinde, mesleki yaşamlarının son dönemlerinde yer alanlar arasındaki işsizlik oranının yüzde 5'in biraz üzeri ile en alt düzeye indiğini görüyoruz.

Bu çerçevede en çarpıcı değişiklikler 15-19 yaş grubunun payındaki azalma ile 35-54 yaş grubunun payındaki artıştır., 2001 krizinden mesleki yaşamlarının son dönemlerinde olanlar hariç herkes etkilenmiştir. İşsizler içindeki paylarında meydana gelen büyük artıştan da görülebileceği gibi, krizden en ağır biçimde etkilenenler orta dönemde olanlar, yani 35-54 yaş grubundakilerdir.⁵⁰

2000 yılında işsizlerin dörtte üçünden biraz fazlası 35 yaşın altında idi. İncelediğimiz on yıl içinde hem işgücünün hem de işsizlerin yaş ortalamaları yükselmiştir. Bu durumun, nüfusun yaş bileşiminde meydana gelen değişimle ve eğitim süresinin uzatılmasıyla ilişkisi vardır. Cinsiyete göre ayrıştırma yapıldığında genel tablo değişmemekte, yalnızca erkeklerin daha büyük bir bölümünün “yaşlı” gruplarda toplandığı, işsizlik oranının yaşla birlikte düşmesinin ise kadınlar arasında daha belirgin olduğu görülmektedir. Her iki örüntünün temel nedeni, erkeklerin işgücünden kadınlara göre daha geç yaşlarda ayrılmalarıdır.

1.4.5. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik

Genel olarak alındığında, işsizlik⁵¹ riskinin (belirli bir grubun işsizler arasındaki payı) grubun işgücü içindeki payıyla orantılı bir dağılım gösterdiği görülmektedir. Ancak, eğitimi lise ya da daha yüksek olan kadınlar söz konusu olduğunda bu örüntü farklılaşmaktadır. Kadın lise (normal ya da meslek lisesi) mezunları (işgücü içindeki paylarına göre) daha yüksek işsizlik riski ile karşı karşıya iken, bu risk üniversite mezunu kadınlarda azalmaktadır.

⁵⁰ İktisat Teorisi; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2001 s. 299

⁵¹ Tamer İŞGÜDEN, Rona TURANLI 'Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü' 2. Baskı, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, s.165

2000 yılında ilkokul mezunları, örnekleme dahil işsiz erkeklerin (ve aynı zamanda erkek işgücünün) hemen hemen yarısını oluşturmaktaydı; ancak bu pay son on yıl içinde azalma eğilimi sergilemektedir. Kadınlara gelince, lise mezunları ile ilkokul mezunlarının her biri, 2000 yılı içinde toplam işsizlerin yüzde 30'unu oluşturmaktaydı.

Buna karşılık erkekler söz konusu olduğunda işsizlik oranlarının eğitim düzeyine göre gösterdiği değişkenlik çok daha azdır. 1990 yılında belirgin görünen farklılıklar 2000 yılında ortadan kalkmıştır. Görüldüğü kadarıyla 2001 krizi ilkokul diploması olmayan okur-yazar ve okumaz-yazmaz erkekleri daha ağır biçimde etkilemiştir. Kadınlar söz konusu olduğunda ise, 2000 yılında net biçimde görülebilen ters U örüntüsü krizin etkisiyle daha da belirginleşmiştir. Ortaokul ve lise mezunu kadınlar arasındaki işsizlik oranlarının ortalamasının üzerinde olması, kadınların ilkokuldan sonra eğitimlerini sürdürmemelerine yol açan etmenlerden biri olabilir.

1.4.6. Bölgelere Göre İşsizlik

Kentlerde erkekler arası işsizlik oranlarının ülke ortalamasına yakın ya da ondan daha yüksek olduğu bölgeler, iç göçlerin büyük bölümünü çeken daha gelişmiş bölgeler (Marmara, Ege ve Akdeniz) ile ülkenin en yoksul bölgesi olan Güneydoğu Anadolu'dur. Ekonomik durgunluk bütün bölgelerde kentsel erkek nüfusu etkilemiştir; ancak bu etki Karadeniz bölgesinde daha azdır. Kırsal alanlar söz konusu olduğunda ise ekonomik durgunluğun etkileri Akdeniz, Orta Anadolu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile sınırlı kalmıştır. Kırsal kesimi durumdan en ağır etkilenen bölge Doğu Anadolu'dur ve onu Akdeniz Bölgesi izlemektedir. Doğu Anadolu'da erkekler arası işsizlik oranı kentsel alanlarda 3.5 puan yukarı fırlamış, kırsal alanlarda ise artış eskisine göre üç kat olmuştur (6.2 puan). Akdeniz Bölgesinde ise erkeklerdeki işsizlik oranı kentsel kesimde 2.9, kırsal kesimde ise 3.2 puan artmıştır.

⁵²2000 yılında kırsal kesimdeki erkekler arasındaki işsizlik oranları, bölgeler itibarıyla bakıldığında, kentsel kesimdekilerle benzerlik taşımaktaydı. Marmara, Ege ve

⁵² İktisadi Kalkınma; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999 s. 92

Akdeniz bölgelerinin kırsal kesimlerinde yaşayan erkekler arasındaki işsizlik oranları ülke ortalamalarının üzerindeyken, Orta Anadolu, Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgelerinde bu oranlar ülke ortalamasının altında kalıyordu. Güneydoğu Anadolu bölgesi ise bu açıdan ülke ortalamasına yakın bir oran sergiliyordu. Ancak, ekonomik durgunluk bu durumu değiştiren etkiler yaratmıştır. Kırsal kesimdeki erkekler arası işsizlik oranları Akdeniz, İç Anadolu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde artarken diğer bölgelerde azalmıştır. Doğu Anadolu'nun kırsal kesimindeki erkeklerde işsizlik oranı (yüzde 9.3) kentsel alanlardaki orana (yüzde 9.5) yaklaşmıştır.

Kentlerde yaşayan kadınlar arasındaki işsizlik oranlarının bölgelere göre sergilediği örüntü erkeklerinkiyle genel olarak benzerdir. Burada da ülke ortalaması civarında ya da üzerinde işsizlik oranları bir yanda ülkenin gelişmiş Marmara, Ege ve Akdeniz, diğer yanda da en az gelişmiş Güneydoğu Anadolu bölgelerinde görülmektedir. Ekonomik durgunluk sonucunda işsizlik oranı Doğu Anadolu bölgesinde üç katın üzerinde bir artış göstermiş (yüzde 4.4'ten yüzde 14.1'e); Marmara, Ege, İç Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ise en az 4 puan yükselmiştir. Şaşırtıcı olan, bu oranın Akdeniz ve Karadeniz bölgelerinde az da olsa düşmesidir.

Kırsal kesimde yaşayan kadınlarla ilgili durum, yukarıda anlatılan genel örüntü ile benzerlik taşımaktadır. Bir kez daha söylersek, ortalamanın üzerindeki oranlar, her iki yıl için de Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerinde görülmektedir. Diğer açılardan ise durum hayli farklıdır. Ekonomik durgunluğun etkisi, yalnızca, her ikisi de 2000 yılında yüzde 1'in altında işsizlik oranına sahip olan İç ve Doğu Anadolu bölgelerinde açık biçimde görülmektedir. Kırsal kesimdeki kadınlar arasındaki işsizlik oranları Marmara ve Akdeniz bölgelerinde fiilen düşmüştür. Bu durumda, ekonomik durgunluğun, kırsal kesimdeki kadınlar arasındaki işsizlik oranlarını eşitleyici bir etki yarattığı görülmektedir.

1.4.7. Gizli İşsizlik⁵³

⁵³ Tamer İŞGÜDEN, Rona TURANLI 'Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü' 2. Baskı, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, s.166

Gizli işsizlikle ilgili örüntüye geçmeden önce kimi kavramsal sorunların ele alınması gerekmektedir. Yaygın tanım doğrultusunda, işsizlik istatistikleri halen bir işte çalışmayan, ancak iş bulmak için somut adımlar atmış, bir bildirimden ardından hemen işbaşı yapabilecek durumda olan kişileri kapsar. Buna karşılık eksik istihdamla ilgili herkes tarafından benimsenen ortak bir tanım yoktur. OECD'nin eksik istihdam tanımı şu konumdakileri kapsamaktadır: (i) halen işsiz olanlar, (ii) iş bulmaktan umudunu kesenler, ve (iii) kendi istekleri dışında yarım zamanlı çalışanlar. Buradakilerden ikinci grup, ortada iş olmadığı sonucuna varıp iş aramaktan vazgeçen, ancak iş buldukları takdirde çalışmaya hazır olan kişileri kapsamaktadır. Üçüncü grupta yer alanlar ise, normal olarak tam zaman çalışan, ancak ekonomik birtakım nedenlerden dolayı şimdi yarım zamanlı çalışma durumunda kalan kişilerle, tam zamanlı iş bulamadıkları için yarım zamanlı işe razı olanlardır.

Türkiye'de işgücü istatistiklerini derlemekten sorumlu kuruluş olan DİE ise farklı bir tanım kullanmaktadır. OECD'nin tanımı, halen bir işi olup da, gelirlerini yetersiz buldukları ya da kendi mesleki becerileri ile yaptıkları için gerektirdiği beceriler arasında uyumsuzluk gördükleri için başka iş arayanları kapsamamaktadır. Buna karşılık DİE'nin tanımı yarım zamanlı çalışanların yanısıra kendilerinden tam yararlanılamayan bu kişileri de kapsamaktadır. Ancak, DİE'nin tanımı da, kendilerinden halen yararlanılamayan "iş bulmaktan umudu kesenler" kategorisini kapsamamaktadır. Bu durumda DİE'nin eksik istihdam tanımı kapsamına giren kesimler şunlar olmaktadır: (i) kendi iradeleri dışında yarım zamanlı çalışanlar ile, halen bir işi olup da (ii) bu işin getirdiği gelirden memnun olmadıkları, ve (iii) bu işte kendi becerilerini gerektiği gibi kullanamadıkları için başka iş arayanlar.

Burada dikkat edilecek nokta, OECD tanımına göre eksik istihdam oranı ile işsizlik oranı arasındaki farkın azlığıdır- yüzde olarak 1 ile 2 puan arasında. Başka türlü söylenirse, OECD tanımı küçük bir düzeltme gerektirmektedir. Buna karşılık DİE tanımıyla eksik istihdam oranı kabaca işsizlik oranı kadardır. Dolayısıyla DİE tanımında önemli bir düzeltme yapılması gerekmektedir. Bu serilerden hiçbiri, iş çevrimini izleme bakımından diğerinden üstün değildir. Görüldüğü kadarıyla 1990'lı yıllarda karşılaşılan ekonomik şoklar, istatistiklere, işsizlikten çok eksik istihdam biçiminde yansımıştır.

Buna karşılık 2000/01 krizinin etkileri işsizlik istatistiklerinde hemen görülebilmektedir. Dikkate değer diğer bir nokta da, isteksiz çalışan işçilerin payının derin krizler döneminde (1994 ve 2000/01 krizleri gibi) özel bir fazlalık göstermemesidir.⁵⁴

⁵⁴ İktisat Teorisi; 2. Sınıf, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2001 s. 298

2.1. KURUMSAL İŞ PİYASASI

Kurumsal iş piyasası genel olarak devletin ekonomik hayatın işleyişine önemli ölçüde müdahale ettiği, işçi ve işveren kuruluşlarının güçlü örgütler olarak yer aldığı, ileri ölçüde sanayileşmiş ülkelerle, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş sanayi kesiminde görülmektedir.⁵⁵

Kurumsal iş piyasasında ücret ve diğer çalışma koşullarına ilişkin esaslar toplu sözleşmeler yoluyla saptanmakta ve rekabet güçlerinin rolü daha az olmaktadır. Kurumsal emek piyasalarının özellikleri ise şöyle özetlenebilir: Bu piyasalarda işçiler ve işverenler yüksek ölçüde örgütlenmişler ve işverenler ile devlet, işçi sendikalarını resmen kabul etmiştir. Ücretler, ücret dışı ödemeler, çalışma koşulları ve her türlü sosyal ve kültürel hizmetler toplu sözleşmelerle belirtilmektedir. Devletin işçi-işveren ilişkilerine müdahalesi ancak tamamlayıcı nitelikte olmakta ve bu tip emek piyasasının geçerli olduğu ekonomilerde devlet işveren olarak faaliyet göstermektedir.

2.1.1. Gelişme Düzeylerine Göre İş Piyasaları

Gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerin işgücü piyasaları farklı özellikler göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde işgücünün çok büyük bir kısmının (yüzde 70-80) tarımsal faaliyetin egemen olduğu kırsal alanda bulunması, kırsal ve kentsel alan işgücü piyasalarını ayrı ayrı ele almayı zorunlu kılmaktadır.

Kırsal alan işgücü piyasalarında, vasıfsız işgücü çoğunluğu oluşturduğunda burada işgücü piyasaları genellikle homojen bir yapıya sahiptir. Toprakların küçük parçalara bölünmüş olması sonucu kendi hesabına ve ücretsiz aile işçisi şeklinde çalışma biçimi görülmektedir. Bu durumda düşük gelirle çalışma sorunu ortaya çıkmaktadır.

⁵⁵ Selahattin Zaim, 'Çalışma Ekonomisi', İstanbul: 1968, s. 9

Kentsel alan işgücü piyasaları başlıca iki grupta ele alınmaktadır. Bunlardan ilki, ikinci-gayri resmi-korumasız-marjinal sektör olarak adlandırılan kesimdir. Bu gruptakiler genellikle kırdan göç etmiş hemen iş bulamamış, gündelikçi ve geçici olarak ücretli çalışan vasıfsız işgücü ile hizmetler kesiminde az bir sermaye ile veya hiçbir sermaye getirmeksizin kendi işini yaparak gelir sağlayan kişilerden oluşmaktadır. Örneğin, işportacı, ayakkabı boyacısı gibi. Bu grupta sosyal güvenlik yetersiz ve sendika ve toplu sözleşme düzeni bulunmamaktadır. Marjinal grupta bulunan işgücünün niteliği organize kesimde çalışan işgücü niteliğine uymamaktadır. Bu nedenle iki grup arasında iş konusunda bir rekabet sözkonusu değildir. Bu kesimde çalışanların istihdama bağlılığı organize kesimdekilere göre daha zayıftır.

Kentsel işgücü piyasasındaki ikinci grupta çalışanlar, organize kesimdeki işgücü olarak ele alınmaktadır. Organize kesimdeki işgücü, küçük sanayide çalışan özellikle genç işçilerle, çırakların oluşturduğu geçiş durumundaki işçilerde çalışanlar ile sürekli çalışanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Organize kesimde sürekli işlerde çalışanlar genellikle sendikal ve toplu sözleşme düzeni içindedir. Organize kesimde çalışanlar kentteki sanayi, ticaret, hizmetler sektöründe çalışanlarla kamu kesiminde çalışanlardan oluşmaktadır. Ücretler bu kesimde marjinal kesime göre daha yüksektir. Sosyal güvenlik daha yaygındır. Sürekli ve geçiş durumundaki işlerde çalışanlar kendi içinde de birçok alt gruba ayrılabilir. Burada işgücü, kendi içinde ve başka grupları ilgilendiren başka işler konusunda rekabet etmektedir.

2.1.2. İş Kurumları

İş kurumları genel bir tanımlama ile işgücü piyasasında işgücünü arz edenlerle işgücü talep edenler arasında aracılık hizmeti sağlayan ve böylece arz talebin en etkin bir şekilde dengeye gelmesinde yardımcı olan kuruluşlardır. Bu kurumların gelişimi ve yerine getirdikleri fonksiyonlar çalışma yaşamının niteliğindeki değişimlere paralel olarak bir gelişme göstermiştir. İş kurumlarının gelişiminin sanayi devriminden sonra hızlandığını görüyoruz. Emeğin alınıp satıldığı kölelik-ilk çağlarda-ve emeğin toprağa bağlı olarak alınıp satıldığı feodalizmde İş Kurumlarının işlevleri beklenemezdi.⁵⁶

⁵⁶ Selahattin Zaim; 'Çalışma Ekonomisi', İstanbul: 1968, s. 22

18.yüzyılda başlayan sanayi devrimi ile yığın üretimin yapılmaya başlaması ve emeğin serbestleşmesi, İş ve İşçi Bulma hizmetlerine ihtiyacı da arttırmıştır. İş bulma hizmetleri başlangıçta dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve özel bürolar aracılığı ile yürütülmüştür. İhtiyacın hızla gelişmesi özel iş bulma bürolarının işçi simsarlığı nedeniyle hizmetin yeterince yerine getirememeleri kamunun bu alana girmesini zorunlu kılmıştır. İlk iş kurumu 1909 yılında İngiltere’de kurulmuştur. Aynı yıllarda Almanya’da benzeri çalışmalar görülmektedir.

Dünya savaşı sonlarında 1919 yılında Uluslar arası Çalışma Konferansının yaptığı toplantılarda alınan kararlarla merkezi bir yönetimin denetimi ücretsiz iş ve işçi bulma kurumlarının kurulabilmesi sağlanmıştır. 1929 Dünya bulanımı, 2. Dünya savaşı ve sonrasındaki gelişmeler ile iş ve işçi bulma hizmetleri ülkelerin yaşamında önemli bir rol almaya başlamıştır. Aynı yıllarda işsizlik sigortası sisteminin yaygınlaşması işsizlik sigortası yardımlarının yapılması ve işsizlerin işe yerleştirme fonksiyonununun İş Kurumlarınca sağlanması İş Kurumlarının önemini daha da arttırmıştır.

2.1.3. Günümüzde Kamu İş Kurumlarının İşlevleri

Günümüzde İş Kurumları ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmeler karşısında yalnız işe yerleştirme olarak görülen hizmeti verebilmek, işgücü piyasasını işleyişini daha hızlandırabilmek için başka işlevleri de sağlamak zorunda kalmışlardır. Bu işlevleri şu şekilde özetlemek mümkündür.⁵⁷

- İş arayanlar ile işçi arayanları kaydetmek ve bunlar arasında eşlemeyi yaparak işe yerleştirmeyi sağlamak;
- Mesleki alanda ve meslek seçiminde yol göstericilik ve danışmalık yapmak;
- İş arayanların eğitimi veya yeniden eğitimi ile işgücü piyasasında aranan niteliklere sahip olmalarında yardımcı olmak;

⁵⁷ ‘Memurun El Kitabı’, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001, s. 30

-İşe yerleştirmeleri kolaylaştırmak için programlar uygulamak (bu programlar işgücünün coğrafi açıdan yer değiştirmesini çekici kılmak için yapılan ödemeleri ücret sübvansiyonları gibi önlemleri içermektedir.)

İşsizlik sigortası sistemini uygulamak, yönetme;

Özürlü kişiler, göçmen kişiler, gençler, işgücü piyasasına ilk kez girecek kişiler, kadınlar gibi belirli hedef gruplara yönelik aktif programlar geliştirmek.

İş gücü piyasasındaki bilgi sisteminin iyi işlemesini sağlayacak gerekli nitel ve nicel bilgileri toplamak, kullanıcılara sunmak ve yayınlamaktır.

2.2 TÜRKİYEDE İŞ VE İŐŐİ BULMA KURUMUNUN YERİ VE GELİŞİMİ

Türkiye’de işe yerleştirmenin ilk yasal dayanağı 1936 tarihli işe kanunu ile olmuştur. Sözkonusu kanunda İş ve İőőİ Bulma faaliyetlerinin bir düzene bağlanması hususu kanunun yürürlüğe girmesinden 3 yıl sonra kurulabileceğini kurula bağladığından kurumun kuruluş yasası ile ilgili tasarı araya 2. Dünya savaşının da girmesi nedeniyle ancak 1945’den sonra TBMM’ye intikal edebilmiştir. 21.01.1946 tarihinde kabul edilen 4837 sayılı “İş ve İőőİ Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun “ 28.1.1946 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.⁵⁸

Bu kanununa göre, İş ve İőőİ Bulma Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına , bağlı tüzel kişiliğe haiz, mali ve idari bakımdan özerk, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun tabi, KİT benzeri bir kuruluş olarak kurulmuştur. İş ve İőőİ Bulma Kurumunun kuruluşu ile ilgili 4837 sayılı kanun 1. maddesi , İş ve İőőİ Bulma Kurumunun görevlerini genel bir ifadeyle “ İş ve İőőİ Bulma Faaliyetlerini” ve “Bunlarla ilgili diğer ödevleri” belirlemiştir. 4837 sayılı kanunda, bu görevlerin, 3008 sayılı işe kanununun 63, 64 ve 69 ncu maddelerinde yer alan hükümlere göre yapılacağı da ayrıca ifade edilmiştir.

⁵⁸ ‘İş ve İőőİ Bulma Kurumundan İŞKUR’a Geçiş, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001, s. 44

Bu hükümlere göre İş ve İşçi Bulma Kurumu; işçilerin elverişli oldukları işlere yerleştirilmelerinde ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık hususlarını düzenlemek işgücü arz ve talebi bir düzene bağlamak işçilerin istihdam öncesi ve istihdam içi eğitimlerini sağlamak iş akitlerinin yapılmasına aracı olmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca ilgili hükümlere göre işverenlerin bütün işçi ihtiyaçlarını kurumdan karşılamak zorunluluğu getirilmiştir.

2.2.1. Kurumun Amaç ve Kapsamı

Bu Kanun ile istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu kurulmuştur.⁵⁹

Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda, özel kanunla veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşlarında, kefalet sandıklarında, sosyal güvenlik kuruluşlarında, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıklarında, il özel idareleri ve belediyelerle bunların kurdukları birlik ve müesseselerde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aylık ve ücret alan ve işçi statüsünde çalışmayan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve diğer kamu görevlilerinin istihdamı hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

(Değişik 24.07.2003-25178)Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur.

Kurum, vize ve tescile ilişkin hükümler hariç 26.5.1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu ve 21.2.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa

⁵⁹ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara

tâbidir. Kurumun malları, alacakları, banka hesapları 9.6.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ile 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu bakımından Devlet malı hükmünde olup haczedilemez, alacakları da Devlet alacağı derecesinde imtiyazlıdır. Kurum malları hakkında İcra ve İflas Kanununun iflasa ilişkin hükümleri uygulanmaz. Kısa adı "İŞKUR" dur.

2.2.2. Kurumun Görevleri

a) Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek.

b) İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.

c) İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.

d) İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak.

e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek.

f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak.

2.2.3. Kurumun Organları ⁶⁰

- a) Genel Kurul.
- b) Yönetim Kurulu.
- c) Genel Müdürlük.
- d) İl İstihdam Kurulları.

2.2.3.1. Genel Kurulun Görevleri:

a) Devletin ekonomik ve sosyal politikalarına uyumlu ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikalardaki dönem içindeki gelişmeleri değerlendirmek.

b) İstihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve önerilerde bulunmak.

c) Kurumun dönem faaliyet raporunu görüşmek, Kurumun hizmetlerini iyileştirici önerilerde bulunmak.

Genel Kurul görüşmelerinin sonuçları raporla tespit edilir, bu rapor Bakanlığa en geç iki ay içinde verilir.

⁶⁰ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001, s. 10

Genel Kurul kararları Kurum ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların politika oluşturma ve uygulamalarında öncelikle dikkate alınır.

2.2.3.2. Yönetim Kurulunun Görevleri:

- a) Genel Müdürlükçe hazırlanan Kurumun bütçe teklifi ile bütçenin bölümleri arasında ödenek aktarılması ve ek ödenek alınması önerilerini değerlendirerek Bakanlığa sunmak, bütçe bölümlerinin Maddeleri arasında ödenek aktarmalarını yapmak, bilanço ve faaliyet raporunu inceleyip onaylamak.
- b) Kurumca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyerek Bakanlığa sunmak.
- c) Kurumun faaliyet alanına ilişkin dönem faaliyet raporlarını Genel Kurulun bilgisine sunmak.
- d) İl istihdam kurullarının raporlarını inceleyip değerlendirmek ve Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmak.
- e) Özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin vermek, faaliyetlerinin izlenmesine ilişkin raporları değerlendirmek, iznin yenilenmesi ile verilen izinlerin iptali konularında karar vermek.
- f) Kurumun yurt içinde ve uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara vereceği eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedelleri ile işverenlere verilen Kurum hizmetlerinin hangilerinden ne kadar masraf karşılığı alınacağına karar vermek.
- g) Kurumun merkez ve taşra teşkilatı birimlerinin kurulması ve gerekli görülen değişikliklerin yapılması hususlarında ilgili makamlara önerilerde bulunmak; Genel Müdürün önerisi üzerine, özel kanunlarda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla

Kurumun 1-4 dereceli kadrolarına atamalar yapmak ve Kurum adına imza yetkisi verilecek personeli belirlemek.

h) Kurum personelinin eğitimi amacıyla düzenlenen yıllık eğitim programlarını onaylamak.

i) Kurum adına her türlü hizmet satın alınması, taşınır ve taşınmaz mal edinilmesi, bunların idaresi, inşaat yaptırılması, satılması, takası ve trampası veya Kuruma ait binaların hizmet binası, eğitim tesisi, kreş ve benzeri hizmetlere tahsisi hakkındaki önerileri inceleyip karara bağlamak.

j) Kurum taşınmaz mallarının, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlara rayiç veya emsal değer üzerinden kiraya verilmesi, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar arasında karşılıklı olarak taşınmazlara ihtiyaç duyulması halinde, rayiç bedellerin eşit olması veya aradaki bedel farkının % 10'u geçmemesi durumunda, bedelsiz olarak karşılıklı kullanım hakkı verilmesi ile ilgili önerileri inceleyip karara bağlamak.

k) Her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında miktarı artırılabilecek üzere bedeli yüz milyar liradan fazla olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermek.

l) Kovuşturulmasında Kurum için yarar görülmeyen dava ve icra kovuşturmalarının açılmaması, henüz dava ve icra kovuşturması haline gelmemiş olan uyuşmazlıkların uzlaşma yoluyla çözümlenmesi ve bunlara ait paraların terkinini önerilerini, Kurum için yarar görülmeyen hallerde dava ve icra kovuşturmalarından vazgeçilmesi, kanun yollarına başvurulmaması, bunlara ait para ve malların terkinini, Kurum leh ve aleyhine açılmış dava ve icra kovuşturmalarının uzlaşma yoluyla çözümü hakkındaki önerileri karara bağlamak.

m) Fon kaynaklarını piyasa şartlarında değerlendirmek.

n) Fon gelir ve giderlerinin üçer aylık dönemler itibariyle denetlettirilmesini ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlamak.

o) Fona ilişkin aktüeryal projeksiyonları yaptırmak.

p) Günlük fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini sağlamak.

r) Genel Müdür ve Yönetim Kurulu üyelerinin başkaca önerilerini inceleyip karara bağlamak ve bu Kanunla verilen benzeri görevleri yapmak.

2.2.3.3. Genel Müdürlük⁶¹

Merkez teşkilatı :

Ana hizmet birimleri :

a) İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

İşgücü piyasası verilerini yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, işgücü piyasası bilgi sistemini oluşturmak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu çalışmalarını koordine etmek, Kurum hizmetlerinin bilişim teknolojileri desteğinde verilmesini sağlamak, Kurumun bilgisayar donanım, yazılım ve iletişim altyapısının sürekli çalışabilirliğini sağlamak ve geliştirmek, Kurumun araştırma ve plânlama çalışmaları ile basın ve halkla ilişkilerini yürütmek.

b) İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığı

İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, meslekleri tanımlamak ve sınıflandırarak yayınlamak, meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetleri sunmak, yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, yaşam boyu eğitim

⁶¹ 'Memurun El Kitabı', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1999, s. 30

anlayışı içerisinde meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kursları düzenlemek, istihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek, verdirmek, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programları düzenlemek, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri vermek ve aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde benzeri işgücü uyum programlarını uygulamak.

c) İstihdam Dairesi Başkanlığı

Ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına yardımcı olmak amacıyla çalışmalar yapmak, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak, istihdamında güçlük çekilen uzun süreli işsizler, kadınlar, gençler, özürlüler, eski hükümlüler ve benzeri grupların istihdamlarına yardımcı olmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, tarım araçları ile özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek.

d) İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümleri çerçevesinde, işsizlik sigortası işlemlerini yapmak, İşsizlik Sigortası Fonunun, Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yapmak, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerine göre iş kaybı tazminatına ilişkin işlemleri yapmak.

e) Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

Kurumun görev alanına giren konularda, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlarla gerekli çalışmaları yürütmek, bu kuruluşlarla işbirliği içinde

gerçekleştirilecek projeleri hazırlamak, çalışma hayatı, istihdam, işsizlik, aktif ve pasif işgücü programları, işgücünün yapısı ile mesleki niteliğinin geliştirilmesi gibi Kurumu ilgilendiren konularda dış ülkelerdeki gelişmeleri takip etmek, yabancı ülkelerle yapılan ikili işgücü anlaşmaları ve sosyal güvenlik sözleşmeleri ile uluslararası protokol ve sözleşmelerin hazırlanması veya tadili konusunda ilgili birimlere destek vermek.

2.2.3.4. Danışma ve Denetim Birimleri

a) Teftiş Kurulu Başkanlığı

Kurum birimlerinin her türlü iş ve işlemleri ile ilgili olarak teftiş, inceleme, soruşturma işlerini yürütmek, kamu ve özel işyerlerinde Kurum çalışmaları ile ilgili inceleme yapmak, kayıt, evrak ve işlemleri teftiş etmek, Kurumun hizmet ve faaliyetlerinin iyileştirilmesine yönelik önerilerde bulunmak.

b) Hukuk Müşavirliği

Genel Müdürlük birimleri ve taşra teşkilatınca sorulan hukuki konular ile Kurum görüşü istenen veya Kurumca hazırlanan kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları hakkında görüş bildirmek, Kurum leh ve aleyhindeki dava ve icra takiplerini merkezden veya mahallinden takip etmek, adli merciler ile resmi daireler ve kuruluşlar nezdinde Kurumu temsil etmek, ihtilafları önleyici ve Kurumun menfaatlerini koruyucu tedbirleri zamanında almak.

Yardımcı hizmet birimleri :

a) Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı

Kurumun personel politikasıyla ilgili çalışmalarını yapmak, personelin atama, özlük, emeklilik ve benzeri işlerini yürütmek, personel eğitimlerini plânlamak ve uygulamak, Kurumun organizasyon ve toplam kalite yönetimi çalışmalarını yürütmek.

b) İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı

Kurumun hizmet ve faaliyetlerinin yerine getirilmesini sağlayacak bütçeyi hazırlayarak yetkili organlara sunmak ve uygulanmasını takip etmek, Genel Müdürlük hesaplarının kayıtlarını tutmak, takip etmek ve değerlendirmek, Kurumun borç ve alacaklarını takip etmek, sonuçlandırmak, taşra birimlerinin muhasebe uygulamalarını izlemek ve yönlendirmek, yıl sonunda bilançoyu çıkarmak ve yetkili organlara sunmak, merkez ve taşra teşkilatı için gerekli olan taşınır ve taşınmaz mal ve malzemenin temini, bakımı, onarımı ile vergi, sigorta, kiralama, satın alma, kamulaştırma işlemlerini yapmak, yaptırmak, kreş ve eğitim tesisinin işletilmesi, Kurumun her türlü evrak, arşiv, basım ve haberleşme işlemleri ile sağlık ve sosyal hizmetlerini yürütmek.

c) Savunma Uzmanlığı

Kurumun seferberlik ve savaş hazırlıkları ile topyekûn savunma sivil hizmetlerine yönelik plânlama faaliyetlerini ilgili mevzuat esaslarına göre yapmak ve uygulanmasını sağlamak, kontrol ve koordine etmek.

2.2.3.5. Taşra Teşkilatı⁶²

Kurumun taşra teşkilatı, il düzeyinde kurulacak il müdürlüklerinden ve merkez nüfusu 100.000 ve yukarı olan veya Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi çalışan sayısı 10.000' in üzerinde bulunan ilçelerden gerekli görülenlerde kurulacak şube müdürlüklerinden oluşur.

İl istihdam kurulları ve görevleri :

- a) İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak.

⁶² 'İŞKUR 2004', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1999, s. 30

- b) İl istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, işgücü yetiştirme etkinliklerini yönlendirmek üzere yerel düzeyde geçerli olacak ilke ve politikaları belirlemek.
- c) Kurum il müdürlüğü tarafından hazırlanan yıllık işgücü eğitim plânlarını inceleyerek varsa gerekli değişiklikleri yapmak.
- d) Eğitim plânu uygulaması ile ilgili olarak yöredeki işgücü yetiştirme ve istihdam etkinliklerini izleyip değerlendirmek.

2.3. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNDAN TÜRKİYE İŞ KURUMUNA

Ülkemizde iş ve işçi bulma aracılığı hizmetinin bir kamu görevi olarak devlet eliyle yürütülmesi ilk defa 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiş ve bu görev 1946 yılında 4837 sayılı İş Kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmiştir. Kurum; işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması, işçi ve işveren istemlerine ilişkin hizmetlerin yürütülmesi, iş analizleri, ücret ve geçim dengesine yardımcı olma mesleğe yöneltme, işgücünün meslek eğitimi ve usta işçi yetiştirme tedbirleri, hizmet akitlerine aracılık ve yurt dışında çalışmak isteyenlerle ilgili hizmetler gibi konularda işgücü piyasasının düzenlenmesi ve istihdamla ilgili politikaların uygulanmasında önemli görevler yüklenmiştir.⁶³

Kurum, 1960'lı yıllarda artan yurt dışı işçi talebi sonucu faaliyetlerini bu alanda yoğunlaştırmış, 1974 yılından itibaren talebin azalması ile birlikte Kurum gerileme dönemine girmiştir. Özel sektörün ihtiyacı işgücünü Kurum aracılığı olmaksızın bulabilmesi, keza iş arayanların Kurum dışındaki kaynaklar vasıtasıyla (ilan, eş-dost aracılığı, doğrudan müracaat vb.) iş bulabilmesi, Kurumun faaliyetlerini sınırlamış ve Kurumun gerekliliği tartışılır olmuştur.

⁶³ 'Türkiye İş kurumundan İŞKUR'a Geçiş', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2000, s. 41

Halbuki, küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumu, kamu istihdam kurumlarının önemini arttırmış, fonksiyonlarını genişletmiştir. Gelişmiş ülkeler kamu istihdam kurumlarının bu gün 4 fonksiyonu vardır. Bunlardan ilki klasik fonksiyonu olan iş ve işçi bulma aracılığı faaliyetidir. İkinci fonksiyonu işsizlik sigortası işlemlerini yürütmektir. Üçüncü fonksiyonu işgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması ve dördüncü fonksiyonu aktif işgücü politikalarıdır. Ayrıca, bu ülkelerde, işgücü piyasası ve istihdamla ilgili sosyal taraflar iş kurumlarının yönetimine etkin bir şekilde katılmakta iken, Kurum' un eski yönetim yapısının katılımcı bir anlayışa yer verememesi, yeni bir örgütlenme yapısını da gerekli kılmıştır.

ILO'nun ücretli iş bulma büroları ile ilgili 96 sayılı sözleşmesinin kamu istihdam kurumları ile özel istihdam bürolarının birlikte faaliyetini düzenleyen III. Bölümü Türkiye tarafından onaylanmış ancak konu iç hukukumuzda yansıtılmamıştır. Özel istihdam büroları ile ilgili daha kapsamlı bir tanım getiren 181 sayılı ILO sözleşmesi de özel istihdam bürolarının düzenlenmesinde ortaya çıkabilecek suistimallere karşı iş arayanları daha çok koruyan yol gösterici hükümler içermektedir. Özel istihdam Bürolarının söz konusu sözleşmeler doğrultusunda iç hukukumuzda yansıtılmasında Kurum Kuruluş Kanununun yeniden ele alınması, önemli bir fırsat olmuştur.

Diğer taraftan Kurum, 1999 yılında işsizlik sigortasının yasalaşmasıyla da önemli görevler üstlenmiştir. İşsizlik sigortası ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi ve özellikle sigortadan yararlanan işsizlere aktif iş gücü programlarının uygulanması zorunluluğu, daha önce Kurumun yasal olarak belirlenmiş asli görevlerinden olmasına rağmen düzenlenen aktif iş gücü programlarının yasal bir görev olarak belirlenmesi zorunlu kılmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda Kurumun yeniden yapılanma çalışmaları devam etmiş ve 4 Ekim 2000 tarihinde 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, Türkiye İş Kurumu kurulmuştur.

617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Türkiye İş Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik

Kurumu' nun ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabii, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımından özerk, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi bir kamu kuruluşu olarak oluşturulmuştur. Örgütlenme modelinde katılımcılık esası benimsenerek, sosyal tarafların Kurum organlarında yer alması sağlanmıştır.

Kurum'un organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurullarıdır. 22'si Kamu Temsilcisi, 28'i Sosyal tarafların temsilcisi olmak üzere 50 üyeden oluşan Genel Kurul; istihdam politikasının oluşmasına yardımcı olmak üzere istihdamın korunması, geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesi ile ilgili tedbirleri belirlemek, plan ve yıllık programlara göre Kurumun ile ilgili önerilerde bulunmakla görevlidir. Üçü sosyal taraflarından olmak üzere 6 üyeden oluşan Yönetim Kurulu, en yüksek ve karar ve icra mercidir. İl İstihdam Kurulları, bölgesel kalkınmada yerel inisiyatif geliştiren ve yerel istihdam politikalarını belirlemek üzere yılda bir kez olağan toplantılarını yapmaktadır.

Yeni yasal düzenleme, İŞKUR'un görev alanını genişleterek klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra;

- * İşgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması,
- * İşgücüne vasıf kazandırma ve iş başında eğitim,
- * Mesleki rehabilitasyon tedbirleri uygulanması,
- * İş yaratma tedbirleri,
- * İş kurmaya destek sağlama,
- * Toplum yararına çalışma gibi aktif işgücü programları,
- * İşsizlik sigortası ve iş kaybı tazminatı gibi pasif işgücü programlarını uygulayabilecek hukuki yapıya kavuşmasına olanak sağlamıştır.

617 sayılı KHK ile iş bulmaya aracılıkta devlet tekeli kaldırılarak özel istihdam bürolarının serbestçe faaliyette bulunmaları olanağı getirilmektedir. Böylece, müşavirlik ve danışmanlık büroları adı altında gayri resmi olarak faaliyet gösteren bu büroların yasal bir düzenleme çerçevesinde ve belirlenen esaslar içerisinde çalışmaları ön

görülerek, işsiz kesime daha rahat iş bulma ortamı yaratılmakta ve Kurum hizmetlerini tamamlayıcı bir konuma gelmeleri sağlanmaktadır.

Beşeri sermayenin kalitesiyle doğrudan orantılı olan verimliliğin sağlanabilmesi amacıyla, Kurum hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve Kurum'da nitelikli personel istihdam edebilmesi için yasal düzenlemede 'İstihdam ve Meslek Uzmanlığı' adı altında kariyer mesleği ihdas edilmiştir.

Yeni yasal düzenlemeyle işlevlerini tamamlamış bulunan ve bu nedenle verimsiz çalışan bölge müdürlükleri kaldırılarak ilerideki şube müdürlükleri il müdürlüklerine dönüştürülmüştür. Kurum'da İşsizlik Sigortası Başkanlığı yanı sıra;

- Özel İstihdam Büroları Dairesi Başkanlığı,
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ve
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı adı altında üç yeni daire Başkanlığı oluşturulmuştur.

Tüm bu düzenlemelerle, İŞKUR'un sadece işsiz ile işveren arasında eleştirme yapan bir kurum olmanın ötesinde, batıdaki benzer iş kurumları gibi, çağdaş bir iş kurumu olmak için gerekli yasal dayanağı oluşmuştur. Hedef, istihdamın geliştirilmesi ve işsizlikle mücadelede çok önemli görevler üstlenen Türkiye İş Kurumu'nun en kısa sürede etki ve süratli hizmet sunan çağdaş bir kurum kimliğine kavuşurmaktadır.

Türkiye İş Kurumunun Kurulmasına ilişkin 617 sayılı Kanun hükmünde Kararname Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, hazırlanan Türkiye İş Kurumu Kanun Tasarısı, TBMM Genel Kuruluna intikal etmiştir.

2.4. TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN (İŞKUR) İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK FAALİYETLERİ⁶⁴

⁶⁴ 'İŞKUR 2000', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2000, s. 41

2.4.1. İş ve Meslek Analizleri

İş Analizi: İşin sistematik olarak incelenmesidir. Belirli işteki işçi faaliyetlerinin iş tekniği ve çevre ile ilgili hususların saptanması kaydedilmesi ve bu yolla işin başarılı bir şekilde yapılabilmesi için işçiden aranan bilgi, beceri, yetenek ve sorumluluklar ile işi diğer işlerden ayıran görevlerin teşhis edilmesidir.

2.4.2. Türk Meslekler Sözlüğü

Türk Meslekler Sözlüğü, meslek sınıflandırma sistemi içinde yer alan meslek unvanlarının özetlenmiş meslek tanımlarını (bir liste halinde ve alfabetik sıralamaya göre) mesleki kodları halinde düzenlenmiş şeklidir.

Ülkeler kendi ekonomik yapılarında yer alan mesleklerin bulunduğu milli meslekler sözlülerini hazırlamak zorundadır. Hazırlanan sözlüğün hem ulusal olması hem de uluslar arası normlara uygun olması gerekir. Bu itibarla ülkemizde de Türk meslekler sözlüğü hazırlanmıştır.

2.4.3. İş ve meslek Danışmanlığı

İş ve Meslek Danışmanlığı; Kişilerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi seçtiği meslekle ilgili eğitim imkanlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesi sürecidir.

İş ve meslek danışmanlığı; meslek ve çalışma hayatıyla ilgili bilgilerin sistematik hale getirilmesi ve bu bilgilerin bireysel bazda ele alınarak kullanılması esasına dayanır.

2.4.4. İşgücü Yetiştirme Kursları⁶⁵

⁶⁵ 'İŞKUR 2004', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1999, s. 154

Kuruma kayıtlı açık işsizlerin, işgücü piyasalarının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek istihdamlarının sağlanması amacıyla, düzenlenen kurslardır.

- a- İstihdam Garantili Kurslar: Kuruma kayıtlı herhangi bir mesleği yada piyasada geçerli bir mesleği olmayan açık işsizleri, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirmek ve bu sayede istihdamlarını sağlamak amacıyla, düzenlenen kurslardır.

İstihdam garantisi, kursiyerlerin yetiştirdikleri meslekte tam zamanlı olarak işe yerleştirilmeleridir. Bir başka ifadeyle part time, periyodik çalışma, yevmiyeli eleman, ekstra eleman gibi kısmi zamanlı işe yerleştirmeler bu kapsama dahil değildir.

İstihdam garantili işgücü yerleştirme kurslarında, kursu başarı ile bitirmelerinden en az %60'ının istihdam edilmesi esastır. Bu oran karşılıklı anlaşma ile artırılabilir. İl Müdürlüğü/Büro Şeflikleri tarafından kursları düzenleyen ve kursiyerlerin işe yerleştirilmelerini garanti eden işyerleriyle düzenlenecek protokollere, kursu başarı ile bitirenlerden belirlenen orana tekabül eden sayıdaki işsizden zorunlu haller dışında işe alınmayan yada yerleştirilmeyen her işsiz için aylık cari asgari ücretin üç katı tutarındaki meblağı kuruma ödeyeceğine ilişkin bir madde konulacaktır. Ayrıca, istihdam garantili işgücü yetiştirme kurslarına katılacak kursiyerlere yönelik duyuru metni kursların başlangıcında İl Müdürlüğü/Büro Şefliği yetkilileri tarafından kurs yerlerinde, kursiyerlere okunacak ve imza karşılığında kendilerine verilecektir.

- b- Meslek Geliştirme Kursları: Kurumda, mesleki olarak kayıtlı bulunan ve mesleki niteliğini geliştirmek isteyen açık işsizlerin niteliklerini işgücü piyasasının gereklerine göre yükseltmek ve bu sayede istihdamlarını sağlamak amacıyla düzenlenen kurslardır.
- c- İsmarlama Eğitim Programı (Quick Start): Türkçe'ye "Hızlı Başlama Eğitimi" ya da "İsmarlama Eğitim" olarak çevrilebilen bu Quick Start Eğitim Programı geleneksel mesleki eğitimlerden farklı olarak doğrudan

yapılacak işle ilgili, temel iş bilgisi ve becerilerini içeren, teorik ve pratik bilgilerin iş başında bir arada verdiği, iş standartlarını ve kaliteyi ön planda tuta, işe özgü, esnek, istihdam garantili bir eğitim programıdır.

İsmarlama Eğitim Programı, yeni kurmakta olan tevsii yatırıma giden, teknolojik değişmede bulunan veya özelleştirme nedeniyle yeniden yapılandırılan işletmelerin ihtiyaç duydukları nitelikli işgücünün, iş analizine dayalı olarak kısa süreli esnek programlar uygulanarak işletmenin üretime başlamasıyla eş zamanlı olarak yetiştirilmesini amaçlayan önemli bir eğitim modelidir.

2.4.4.1. Kendi İşini Kurmaya Yönelik Kurslar

Kurumda kayıtlı açık işsizlerden kendi işini kurmak isteyen yada kendilerine gelir getirici bir iş yaratmak isteyenler için düzenlenen kurslardır.

Kurumda kayıtlı açık işsizlere; “İşgücü Eğitimi” bölümünde belirtilen esaslar çerçevesinde meslek kazandırmak veya mesleki bilgi ve becerilerini geliştirerek ya da mesleklerini değiştirerek kendi işlerini kurmaları yada kendilerine gelir getirici bir iş yaratmaları amacıyla düzenlenen kurslardır. Kendi işini kurmak amacı ile kursa katılanlardan, bu amaçla kursa katıldıklarına dair bir taahhütname alınır ve dosyasında saklanır.

İş fikri değerlendirilmesi, yapılabilirlik ve iş planı hazırlama konularını kapsar ve yaklaşık 50 saatlik bir eğitimidir. Beceri ve meslek kazandırma eğitimleri, iş kurma eğitimi dışındadır. İş kurma danışmanlığı, girişimcilik eğitimi alan kişiler ile işsiz olup, eğitime katılmaksızın doğrudan iş kurma danışmanlık hizmeti talebinde bulunan kişilere verilir.

2.4.4.2. Özürlülere Yönelik Kurslar

Kurumda kayıtlı özürlülerin, özürlülerin İstihdamı Hakkındaki Tüzük hükümleri göz önünde bulundurularak özürlü türleri ile çalışabilecekleri işlere meslek edinmeleri, değiştirmeleri ve geliştirmeleri amacıyla düzenlenen kurslardır.

2.4.4.3. Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP)

Bilindiği üzere Kurumumuz İşgücü Uygun Projesi kapsamında özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlara Toplum Yararına Çalışma Programları (TYÇP) uygulamıştır. En genel anlamı ile TYÇP kavramı; toplum yararına bir iş yada hizmetin geçici istihdam yararı altında yürütüldüğü bir istihdam/eğitim modeli olarak tanımlanabilir. Bu model genellikle ekonomik kriz, özelleştirme, doğal afetler gibi işsizliğin olağan dışı yükseldiği dönemlerde kişilerin iş yaşamından uzun süre koparak maddi sıkıntıya düşmelerini önlemek ve çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemelerini sağlamak amacıyla uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortasının bulunduğu ülkelerde TYÇP kişilerin işsizlik sigortasından yararlanarak üretmeden geçirdikleri sürenin en aza indirilmesi ve kamu kaynaklarının boşa harcanmasının engellenmesi amacıyla uygulanmaktadır. Bu programlar aynı zamanda işsizlerin aktif (samimi) olarak iş arayıp aramadıklarını ve çalışmalarına engel bir durum olup olmadığını saptamada da etkin bir ölçüt olarak kullanılmaktadır.

TYÇP, kapsama alınan kişilerin kendi istekleriyle toplum yararına bir işte geçici olarak (en fazla altı ay) istihdamlarını öngörmektedir.

Program süresince verilen kısa süreli işbaşı eğitimi, iş arama teknikleri eğitimi ve kazanılan iş deneyimi ve disiplini ile programa katılanların istihdam edilebilme niteliklerinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Kurumumuzca yapılan işgücü eğitim hizmetlerinden biri de istihdamdaki işgücüne yönelik Sanayide Eğitim seminer çalışmalarıdır.

2.5. İŞE YERLEŞTİRME HİZMETLERİ

Ülkemizde istihdam hizmetlerinin düzenlenmesinden görevli, yetkili ve sorumlu olan Türkiye İş Kurumu'na Mayıs 1999- Eylül 2001 döneminde, bir iş isteği ile 1

milyon 375 bin 203 kişi başvuruda bulunmuş olup, iş verenlerden 539 bin 441 açık iş talebi alınmıştır. Dönem içinde 312 bin 462 kişi kamu sektörüne, 199 bin 726 kişi ise özel sektöre olmak üzere 507 bin 188 kişi işe yerleştirilmiştir. 2001 Eylül sonu itibariyle İŞKUR'a kayıtlı işsiz sayısı 675 bin 708 kişidir.⁶⁶

Devlet İstatistik Enstitüsünün (DİE) ulusal düzeyde tahmin ettiği işsiz sayısı ile İŞKUR'a kayıtlı işsiz sayıları esas alınmak suretiyle il düzeyinde işsizlik tahmini yapılmasına yönelik geliştirilen metodoloji çerçevesinde İŞKUR ile DİE arasında 16 07 2001 tarihinde protokol yapılmıştır. Protokol doğrultusunda geliştirilen model çerçevesinde İŞKUR'un kayıtlı işsiz sayıları, DİE'nin üç aylık dönemler halinde yayımlandığı toplam işsiz sayısına uyarlanarak, il düzeyinde üçer aylık dönemler halinde işsizlik tahmini yapılacaktır. Konuya ilişkin çalışmalara devam etmektedir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında işe yerleştirme ve işe alınmada objektif kriterlerin uygulanarak fırsat eşitliğinin sağlanmasını teminen, kamu kurum ve kuruluşlarının daimi kadrolarına ilk defa işçi olarak alınacaklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında özürlü ve eski hükümlü olarak istihdam edilecekler için çıkartılan yönetmelikler çerçevesinde ÖSYM tarafından 1 Ekim 2000 tarihinde il merkezi sınav yapılmıştır. 468 bin 897 kişinin katıldığı sınavı 39 bin 095'i kadın, 141 bin 187'si erkek olmak üzere toplam 180 bin 282 kişi kazanmıştır. Kazananların 31 bin 989'u ilk öğretim, 124 bin 203'ü orta öğretim, 16 bin 381'i lisans ve 7 bin 709'u lisans düzeyinde eğitim almıştır. ÖSYM'nin yapmış olduğu merkezi sınava ayrıca 16 bin 462 özürlü, 2 bin 485 eski hükümlü katılmıştır.

Sınavı kazananların kamu kurum ve kuruluşlarında işe yerleştirme işlemleri Ekim 2000 tarihinde başlatılmıştır. 2001 Ekim sonu itibariyle kamu kurum ve kuruluşlarından, 2,972 daimi işçi, 594 özürlü ve 963 eski hükümlü talebi alınmış ve bu taleplere uygun kişilerin işe yerleştirilmesi sağlanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında alınan daimi işçi, özürlü ve eski hükümlü işçi talepleri resmi gazete, TRT1 ve NTV teleteksi ile İŞKUR'un internet adresinde ve ilan

⁶⁶ 'Statistical Yearbook 2002', DİE Yayınları, Ankara: 2003 s.20

panolarında yayımlanmak suretiyle iş arayanlara duyurulmaktadır. Söz konusu taleplere durumu uyan iş arayanların en yüksek puanı alan adaydan başlamak üzere her açık iş için oluşturulacak iki kişilik sıralamaya girmek üzere bildirilen sürede Türkiye İş Kurumu'na başvurmaları gerekmektedir.

Terörden etkilenenlerin istihdamına ilişkin yönetmeliğe istinaden ise, 1999 Mayıs-2001 Ekim döneminde İŞKUR'a kayıtlı 217 kişiden 105'i işe yerleştirilmiştir.

2.5.1. Aktif İşgücü Politikaları⁶⁷

İŞKUR tarafından istihdamı koruma geliştirme ve işsizlikle mücadele amacıyla aşağıda belirtilen işgücü yetiştirme kursları gerçekleştirilmiştir.

İstihdam Garantili İş Gücü Yetiştirme Kursları

İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden herhangi bir mesleği ya da iş piyasasında geçerli bir mesleği olmayanları, iş gücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerden yetiştirilerek istihdam edilmelerini amaçlayan kurslardır.

Kendi işini kuracaklara yönelik kurslar

İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden herhangi bir meslek bilgi ve becerisine sahip olmayan işsizlerin, kendilerine gelir getirici bir etkinlikte bulunmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen meslek edindirme kurslarıdır. Bu kurslar daha çok yörenin özellikleri dikkate alınarak planlanmaktadır.

Meslek geliştirme/değiştirme kursları

⁶⁷ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2000, s. 211

İŞKUR'da meslekli olarak kaydı bulunan ve mesleki niteliğini geliştirmek/ değiştirmek isteyen işsizlerin, niteliklerini işgücü piyasasının gereklerine göre yükseltmeyi ve bu yolla istihdamlarını sağlamayı amaçlayan kurslardır.

Özürlülere yönelik meslek eğitimi kursları

İŞKUR'a kayıtlı özürlülere, meslek edindirerek istihdam edilmelerini ya da kendilerine gelir getirici bir iş kurmalarını amaçlayan kurslardır.

İş kurma (girişimcilik) eğitimi ve iş kurma danışmanlığı hizmeti

İŞKUR tarafından kendi işini kurmak isteyen işsizler için düzenlenen kurslardan mezun olanlar ile söz konusu kurslara katılmamakla birlikte kuracağı iş ile ilgili mesleki bilgi ve deneyimi olan işsizlere iş kurma (girişimcilik) eğitimi ve iş kurma danışmanlığı hizmeti verilmesinin amaçlandığı kurslardır.

2.5.2. İsmarlama Eğitim Programları (Quick Start)

Bir çok batı ülkesinde uygulanmakta olan 'İsmarlama Eğitimi' programının diğer mesleki eğitimlerden farkı; doğrudan yapılacak işe özgü, temel iş bilgisi ve becerilerini içeren iş analizlerine dayalı, teorik ve pratik bilgilerin iş başında bir arada verildiği, iş standartlarını ve kaliteyi ön planda tutan kısa süreli ve esnek istihdam garantili bir eğitim programı olmasıdır. Bu program,; yeni kurulmakta olan, tevsii yatırıma giden, özelleştirme nedeniyle yeniden yapılanan, teknoloji değişikliği yapan işletmelerde uygulanmaktadır.

Mayıs 1999-Ekim 2001 döneminde Eskişehir'de faaliyet gösteren Comet-Can Soğutma Cihazları San. Tic. A.ř. ile Arçelik A.ř.'de, ve Erzurum'un Oltu ilçesinde Oltu Yem Tarım Et-Süt Ürünleri A.ř.'de ısmarlama eğitim programının pilot uygulaması başarıyla gerçekteşmiştir.

İŞKUR Bursa İl Müdürlüğü, Adalet Bakanlığı Bursa Yarı Açık Cezaevi Müdürlüğü ve ayrıca Türk Lions Beceri Kazandırma Vakfı- TESHİD ile –OTED’in oluşturduğu TURHİZ ile işbirliği yaparak tahliyelerine bir yıldan az süre kalan 80 hükümlüye yönelik olarak 1.10.2001-16.11.2001 tarihleri arasında temizlik işçisi mesleğinde istihdam garantili işgücü yetiştirme kursu, başlatılmış kurs sırasında 12 hükümlünün tahliye olması nedeniyle 68 kursiyer başarıyla kursu tamamlamıştır. Bu faaliyet işverenlere eski hükümlü kontenjanlarını nitelikli personel ile doldurma imkanı verirken eski hükümlerinde daha kolay iş bulmalarına olanak tanımaktadır. kamu kurumları ile sivil toplum örgütlerinin mükemmel bir işbirliği örneğini oluşturan bu faaliyetler artarak sürdürülecektir.

2.5.3. Toplum Yararına Çalışma Programları

Toplum Yararına Çalışma Programları (TYÇP) genellikle, ekonomik kriz, özelleştirme, doğal afetler gibi afetler gibi işsizliğin olağandışı yükseldiği dönemlerde uygulanan Eğitim/istihdam modelidir.⁶⁸

Program konuları hakkında kısıtlama olmamakla birlikte TYÇP’ler genellikle ;

- Çevre koruma ve geliştirme,
- Bayındırlık hizmetleri,
- Restorasyon, kültürel miras olan yapıların korunması,
- Yeşillendirme, teraslama, orman çalışmaları , park düzenlemeleri,
- Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler vb. alanlardaki çalışmaları içermektedir.

En fazla altı ay süreyle uygulanabilen TYÇP ile işsiz durumda bulunan kişilerin, iş yaşamında uzun süre koparak maddi sıkıntıya düşmelerini, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmelerini önlemek, bunların yanı sıra yeni beceriler kazandırılarak program tamamlandıktan sonra da istihdam da kalmalarını sağlamak amaçlanmaktadır.

⁶⁸ ‘İŞKUR 2002’, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2003, s. 66

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen depremler sonrasında Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya ve Yalova illerinde yaşayanların psikolojik ve sosyolojik açıdan bir travma içinde olmaları, işlerini, evlerini kaybetmeleri ve bunun sonucunda ekonomik sıkıntıya düşmeleri, kendilerini 'işe taramaz' hissetmelerine sebep olmuştur.

Deprem felaketine maruz kalmış insanların ve yörenin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla 01.06.2000-30.11.2000 tarihleri arasında Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya ve Yalova illerinde 4605 kişinin katıldığı toplam 140 TYÇP gerçekleştirilmiştir.

Öte yandan deprem yöresinde gerçekleştirilen 140 TYÇP'ye katılanların sayısı, hangi alanlarda düzenlendiği, alt yüklenicilerin kimler olduğu, hangi sonuçların alındığı ne kadar ödenek ayrıldığı ve ne kadarının kullanıldığı İŞKUR tarafından ayrıntılı olarak TYÇP çalışmaları faaliyet raporu adı altında kitap halinde kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Ayrıca kalkınmada öncelikli illerden, Ordu, Mardin ve Erzurum'da da 85 kişinin katıldığı 3 adet toplum yararına çalışma programı düzenlenmiştir.

2.5.4. Sanayide Eğitim Faaliyetleri

Kurumca yapılan işgücü yetiştirme faaliyetlerinden biri de istihdamdaki işgücüne yönelik sanayide eğitim çalışmalarıdır. Bu çalışmalar; işçi olarak çalışanların işletme ve verimlilik kültürü ile iş güvenliği bilincini arttırarak yüksek performansa ulaşmalarına yönelik İşçi Geliştirme Semineri, işyerlerinde genellikle yönetim kademesinin ilk ve orta basamağını oluşturan kişilerin yöneticilik ve eğiticilik niteliklerinin geliştirilmesine yönelik ilk kademe ve Orta Kademe Yöneticilik Seminerleri şeklinde düzenlenmektedir.

TABLO-1 SANAYİDE EĞİTİM FAALİYETLERİ

YILLAR	İŞYERİ SAYISI	SEMINER SAYISI	KATILAN SAYISI

1999	44	101	2193
2000	26	65	1530
2001	23	45	1016
TOPLAM	---	211	4739

Kaynak: İstatistik Yıllığı 2002

2.5.5. Meslek Danışma Faaliyetleri

İŞKUR'un aktif işgücü programları bünyesinde yürüttüğü faaliyetler arasında İş ve Meslek Danışmanlığı faaliyeti gittikçe önem kazanmaktadır. Bu hizmet insan kaynaklarının optimum değerlendirilmesinde ilk adımdır. Kişinin hayatta verdiği en önemli kararlardan biri olan iş ve meslek seçimi ile ilgili olarak, Kurum'a başvuran gençler bu konuda bilinçlendirilmekte ve mevcut meslek ve eğitim olanakları hakkında bilgi edinmektedirler. Özellikle meslek seçimi kararının erken yaşlarda verilmesi gerektiğinden kariyer danışmanlığı da denilen bu hizmet ilköğretim düzeyinden itibaren verilmektedir.

Meslekler, mesleki eğitim yerleri, çalışma hayatıyla ilgili bilgileri içeren bilgi kaynaklarının bulunduğu ve bu kaynakların ihtiyaç sahiplerinin kullanımına sunulduğu 32 ilde faaliyet gösteren İŞKUR Meslek Danışma Merkezlerine ilaveten 1999 yılında Ordu, Amasya, Sinop, Osmaniye, İçel, Tokat ve Van illerinde Meslek Danışma Merkezi açılmıştır. 2002 yılı içinde Şanlıurfa'da açılacak olan merkezle birlikte bu sayı 40'a yükselecektir.

2.5.6. İş Analizi Çalışmaları

1968 Uluslararası Standart Meslek Sınıflaması Sistemi'ne göre, hazırlanmış olan Türk Meslekler Sözlüğünün ILO tarafından hazırlanan (ISCO-88) Uluslar arası Standart Meslek Sınıflanmasına adapte edilerek kullanıma hazır hale getirilmiştir. Ayrıca Türk Meslekler Sözlüğünün güncelliğinin korunması için iş analizlerinin yapılması faaliyetlerine devam edilmektedir.

2.5.7. Pasif İşgücü Politikaları

İşsizlikle mücadelede en etkin yol, işsizlere daha çok ve daha iyi iş yaratılmasını sağlayan aktif işgücü politikalarıdır. Ancak, bunun yanında işsizliğin olumsuz etkilerini asgariye indirmek için pasif politikalarında uygulanması gerekmektedir. Pasif politikalar arasında kıdem tazminatı, işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası sayılabilir.

Pasif politikalar arasında sayılan işsizlik sigortası, işsiz kalanlara belli bir süre ödeme yapmakta sınırlı olmayıp, işgücü eğitimi ve işe yerleştirme çalışmaları gibi aktif iş kaybı tazminatı ödenmektedir.

2.5.8. İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri

Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine dair 4046 sayılı Kanun gereğince, iş sözleşmeleri sona erenlere İŞKUR, iş kaybı tazminatı ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, sigorta primlerinin hak sahipleri adına ilgili sosyal güvenlik kurumlarına yatırılması, işlemlerini de yerine getirmektedir.

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu kapsamında işten ayrılanlardan 2001 yılı Ekim ayı sonu itibariyle, 1,387 kişi İŞKUR'a başvurmuş ve bu kişilere 4 trilyon 838,4 milyar TL iş kaybı tazminatı ve 2 trilyon 188,9 milyar TL sosyal güvenlik primi ödemesi yapılmıştır. Uygulamanın başladığı Mart 1995'ten Ekim 2001 ayı sonuna kadar toplam 13 bin 533 kişiye 10 trilyon 738,1 milyar TL iş kaybı tazminatı ve, 4 trilyon 829,1 milyar TL sosyal güvenlik primi de ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarına yatırılmıştır.

2.5.9. İşsizlik Sigortası⁶⁹

⁶⁹ 'İşsizlik Sigortası Uygulamaları', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2003, s. 85

Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulması düşüncesi ve çalışmaları, 50 yıllık bir geçmişe dayanmaktadır. 1952 yılından beri sürekli gündemde olmasına, kalkınma planlarında değişik biçimlerde yer almasına ve bir çok yasa tasarısı hazırlanmış olmasına rağmen , işsizlik sigortası 1999 yılına kadar bir türlü hayata geçirilememiştir. Bakanlığımızca; tüm sigortalı çalışanları kapsayan, sosyal hukuk devleti olmanın bir gereği olarak devlet güvencesi sağlayan, sosyal adalet, sosyal barış ve dayanışma ilkeleri ile ülkemizin sosyo-ekonomik ve sosyal kalkınma düzeyi ve uluslar arası norm ve standartlar dikkate alınarak hazırlanan İşsizlik Sigortası Kanunu, TBMM tarafından 25 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilmiş ve böylece İşsizlik Sigortası ülkemizi çalışma hayatında yerini almıştır.

Sigortalı işsizlere, en fazla 300 gün süreyle işsizlik ödeneği ödenmesini, hastalık ve analık sigortası himayesi sağlanmasını, yeni bir iş bulunmasını, meslek edindirme, değiştirme ve geliştirme eğitimi verilmesini öngören İşsizlik Sigortası ile sosyal güvenlik sistemimiz bir bütünlüğe kavuşturulmuş; Avrupa Birliği'ne sosyal açıdan daha fazla yaklaşmamızı sağlayan son derece önemli bir adım atılmış bulunmaktadır.

İşsizlik Sigortası; bir iş yerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. Kanuna göre primlerin toplanması ile ilgili faaliyetler SSK, diğer faaliyetlerde İŞKUR tarafından yürütülecektir. Bu amaçla İŞKUR bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur.

Kanun gereğince, 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası primleri kesilmeye ve fonda toplanmaya başlanmıştır. Bu sisteme,

- İşçiler %2,
- İşverenler %3,
- Devlet de %2

Oranında prim ödeyerek katkıda bulunmaktadır. Kanun gereği, işsizlik ödeneği hak sahipliği için diğer koşulların yanı sıra, hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak prim ödenmesi öngörüldüğünden, ilk işsizlik ödeneği ödemeleri ile sigortalı işsizler için hastalık ve analık sigortası tatbikatı 2002 yılının Mart ayında başlayacaktır.

İşsizlik sigortasının kapsamı, işyerlerinin tescili, işsizlik sigortası primlerinin tahakkuku, tahsili, sosyal güvenlikleri özel emekli sandıklarınca sağlanan sigortalıların çalıştırdıkları işyerlerinin tescili ve primlerinin ödenmesi, İŞKUR ile SSK'nın görev ve yetkileri ile idari işlemlere karşı itirazlara ilişkin 1 No'lu Tebliğ 21.5.2000 tarihli Resmi Gazete'de , işsizlik sigortasının kapsamı, işten ayrılma bildirgesinin düzenlenmesi ile özel emekli sandıklarına ait kodlara ilişkin 2 No'lu Tebliğ 29.6.2000 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ayrıca, prim ödeme süreleri, hizmet sona erme halleri işten ayrılma bildirgesinin düzenlenmesi, İŞKUR'a başvuru, işsizlik ödeneği miktarı ve ödenmesi, sağlık hizmetlerinden yararlanma ve hak düşürücü nedenlere ilişkin 3 No'lu Tebliğ hazırlanmış ve yayınlanmak üzere Başbakanlığa gönderilmiştir.

Ayrıca, İşsizlik Sigortası Kanunu ile getirilen görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarına kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Fonun çalışma usul ve esaslarını belirleyen Yönetmelik 16 Eylül 2000 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlanmıştır. Fon sosyal tarafların da yer aldığı, İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde İŞKUR tarafından yönetilmekte ve işletilmektedir.

İşsizlik Sigortası Kanunu ile İŞKUR' a verilen görevlerden birisi de sigortalı işsizlere meslek geliştirme, edindirme ve geliştirme eğitimi vermektir. Bu amaçla hazırlanan 'İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme , Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği' 23.12.2000 tarih ve 24269 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

İşsizlik Sigortası Kanununun 49. Maddesi uyarınca, işsizlik sigortası primlerinin Fona aktarılması ve Kanununun uygulanmasına ilişkin hususların belirlenmesine yönelik

usul ve esasların belirlenmesi amacıyla 1 Haziran 2000 tarihinde İŞKUR ile SSK arasında bir protokol imzalanmıştır. SSK tarafından toplanan işsizlik sigortası primleri 13 Temmuz 2000, devlet payı da 5 Eylül 2000 tarihinden itibaren İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmaya başlanmıştır. Fon kaynakları bu tarihten itibaren piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri, nakit akış durumu aktüeryal dengeler dikkate alınmak suretiyle, bankalar nezdinde açtırılan repo, mevduat ve devlet iç borçlanma senetleri yatırım araçlarında değerlendirilmeye başlanmıştır.

31 Ekim 2001 tarihi itibariyle İşsizlik Sigortası Fonu toplam değeri 1 katrilyon 828 trilyon 37 milyar 14 milyon TL' ye ulaşmıştır. Toplam fon varlığının yüzde 12,45'i mevduat, yüzde 17'si repo, yüzde 44,96'sı iskontolu bono ve tahvil, yüzde 6,77'si TL cinsinden kuponlu tahvil, olarak yatırıma yönlendirilmiştir.

İşsizlik Sigortası Fonunun gelirleri; işsizlik sigortası primleri, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan oluşmaktadır.

2001 Ekim döneminde Fona, sigortalıların Ağustos dönemi çalışmalarına ilişkin prim girişi olmuştur. Fona intikal eden primler Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda, toplam aktif büyüklüklerine göre ilk on sırada yer alan mevduat bankalarında sabit getirili yatırım araçlarından repo ve mevduat ile devlet iç borçlanma senetlerinde (DİBS) değerlendirmiştir.

31 Ekim 2001 tarihi itibariyle Fonun toplam gelirleri, 855 trilyon 199 milyar TL işçi ve işveren primi, 342 Trilyon 48 Milyar TL Devlet katkısı ve 630 Trilyon 903 Milyar TL faiz (tahsil edilmiş ve reeskont) geliri olmak üzere toplam 1 Katrilyon 828 Trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Fonun 16 aylık giderleri ise toplam 188 Milyar TL' dir.

Fonun DİBS, repo ve mevduat yatırım araçlarında uzun dönemli plasmanlar da dikkate alınarak hesaplanan 2001 yılı Ekim ayı getirisi %5,5 olmuştur. Eylül ayında ise % 5,7 ortalama aylık faiz geliri elde edilmiştir. Fonun Ekim getirisi TEFE (%6,7) artışının altında, döviz sepeti (%3,1) artışının üstünde gerçekleşmiştir.

Fonun yıllık getirisi toplam % 10,7'dir. Aynı dönem itibariyle TEFE artışı %81,5 ve döviz sepeti artışı % 139,6 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, fonun ilk faiz gelirini ilde etmeye başladığı ay olan Temmuz 2000'den beri 16 aylık birikimli getirisi toplam % 137,6'dır. Aynı dönem itibariyle birikimli TEFE artışı %94,6 ve döviz sepeti artışı % 151,5 olarak gerçekleşmiştir.

31 Ekim 2001 tarihi itibariyle toplam fon varlığının %12,5' mevduat, %17'si repo, %45'i iskontolu bono ve tahvil, %6,8'i TL cinsinden kuponlu tahvil, %18,8'i de dövize endeksli kuponlu tahvil olarak yatırıma yönlendirilmiştir.

İşsizlik Sigortasının tanıtımı amacıyla dönem içinde;

İşsizlik Sigortasını Tanıyalım isimli kitapçık hazırlanarak 5 bin adet dağıtımı yapılmıştır.

İşsizlik Sigortası Fonunun faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla, 2000 yılı Kasım ayından itibaren yayımlanmaya başlanan İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni her ay düzenli olarak yayınlanmaktadır.

Çeşitli illerde seminer ve paneller düzenlenmiş, radyo ve televizyon programları hazırlanmış, yazılı basın aracılığı ile de konu hakkında kamuoyu bilgilendirilmiştir.

Bundan sonra da ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik tanıtım çalışmalarına devam edilecektir.

İşsizlik sigortası hizmetlerinin bilgisayar desteğinde yürütülmesi amacıyla başlatılan çalışmalara devam edilmektedir. Bu kapsamda , donanım birimlerinin kurulumu tamamlanmış olup, geliştirilmekte olan uygulama yazılımları test aşamasındadır. Bu çalışmalar 2001 yılı sonuna kadar tamamlanacaktır. İşsizlik sigortası primlerinin tahakkuk ve tahsilatı ile ilgili bilgilere ulaşılabilmesi için SSK ile İŞKUR arasında imzalanan protokol gereği iki kurum bilgi işlem ağı kurulum çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca fon yönetimi ve muhasebe işlemleri için uygulama yazılım programı hazırlık çalışmaları da devam etmektedir.

Fonun genel denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmakta, ayrıca Fon yönetiminde şeffaflığın sağlanması ve Fonun gelir ve gider durumunun kamuoyunun bilgisine sunulabilmesi için yeminli mali müşavirlerce de üçer aylık dönemlerde denetlenmektedir. Bu kapsamda, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından Fonun 2000 yılı denetimi yapılmıştır. Ayrıca, Yeminli Mali Müşavir tarafından İşsizlik Sigortası Fonunun 2000 yılı denetimi tamamlanmış olup, hazırlanan 2000 Yılı Denetim Raporu, , 21.09.2001 tarihinde de Resmi Gazete' de ilan edilmiştir.

Fonun Yeminli Mali Müşavirlikçe 2001 yılı denetimi ise devam etmekte olup, denetim raporları aynı şekilde kamuoyuna ilan edilecektir.

2.6. TÜRKİYE İŞ KURUMUNUN YÜRÜTTÜĞÜ PROJELER VE DİĞER ÇALIŞMALAR⁷⁰

2.6.1. Ulusal İstihdam Politikalarını Belirleme Çalışmaları

'Çalışmak' insan hayatında merkezi bir yer tutmaktadır. Çalışmak, gelir getirici bir faaliyet olmasının yanı sıra kişinin toplumda kabul görmesini ve fiziksel ve zihinsel kapasitesini kullanarak kendini ifade etmesini sağlayan çok önemli bir aktivitedir. 21. Yüzyıla girerken, kamu yararını gözetilen politikaların insan hayatında çalışmanın önemini en iyi biçimde yansıtacak şekilde belirlenmesi esas alınmaktadır. Bu gün uluslar arası platformlarda , hükümetlerin, sosyal tarafların, Birleşmiş Milletle ve Bretton Woods kuruluşlarının (IMF Dünya Bankası) da içinde bulunduğu kurumların üretken istihdamın artırılmasında ve yoksullukla mücadelede başlıca rolleri üstlenmeleri ve bunun istihdam merkezli politikalar uygulayarak yapılması gereği konusunda görüş birliği oluşmuştur.

1980'lerden sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde monetarist (para) politikaların öne çıkması, mali-finansal kurumların önemini görece arttırmıştır. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünyada önemli bir

⁷⁰ 'İşsizlik Sigortası Uygulamaları', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2003, s. 85

sorun haline geldiği görülen işsizlik, eksik istihdam, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, yoksulluk vb. sorunlar, hükümetleri ve uluslar arası kuruluşları bu konular üzerinde öncelikli olarak politikalar üretmeye sevk etmiştir. Sorunların merkezinde yer alan işsizlik ve istihdam, pek çok ülkenin istihdam politikalarını yeniden oluşturmalarını ve bu politikaları yürütecek ve koordine edecek şekilde başlıca sorumlu kuruluş olan istihdam kurularını revize etmelerini gerektirmiştir. Özellikle AB sosyal politikalarının tüm üye ülkeleri içine alacak şekilde oluşturulması ve aday ülkeler için de bu politikalara uyumu sağlayıcı her düzenlemenin tam üyelik sürecinde bir kriter olarak ortaya konması 2000’li yıllarda kamu istihdam kurumlarının merkezi bir rol alacağını göstermektedir.

617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. Maddesi gereğince oluşturulan Türkiye İş Kurumu Genel Kurulu, ilk toplantısını 23-24 Mayıs 2001 tarihlerinde yapmış ve yukarıda değinilen sorunlara çözüm üretebilmek amacı ile ulusal istihdam politika önerilerini belirlemiştir.

2.6.2. Genel Kurul Kararları: Ulusal İstihdam Politikası Önerileri ⁷¹

1. Ulusal istihdam politikası, dünyada yaşanan küreselleşme süreci, bilgi toplumuna geçiş ve hızlı teknolojik gelişmeler ışığında, Beş Yıllık Kalkınma Planları ve yıllık programlardaki tedbirler, AB’ nin istihdam stratejisi dikkate alınarak, Ulusal Eylem Programını da içerecek şekilde hazırlanıp uygulanmalıdır. Sosyal taraflar tüm bu hazırlık ve uygulamalarda sorumluluk almalıdır.

2. İstihdamı artırmanın en temel yolu şüphesiz ekonomik büyümedir. Büyüme, iş piyasasına yeni girecek işgücüne ve mevcut işsizlere iş sağlamada önemli role

⁷¹ ‘İŞKUR Yeniden Yapılandırma Raporu’, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001, s. 5

sahiptir. Bu nedenle, öncelikli sürdürülebilir yüksek büyüme oranını sağlayacak, yerli ve yabancı sermayeyi ülkemizde yatırım yapmaya özendirerek makro ekonomik ortam yaratılmalıdır.

Büyüme tek başına, mevcut işsizlerin ve işgücüne girecek yeni işgücünün kaliteli işlerde çalışmalarını sağlamak için yeterli değildir. Bu nedenle, istihdamı ekonomi politikasının merkezine yerleştirmek dahil, beşeri sermaye yatırımlarına ve diğer aktif istihdam politikalarına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir. Sürdürülebilir büyüme, bölgesel farklılıkları azaltmayı gözetilen insan merkezli politikalarla desteklenmelidir.

3. Ulusal ekonomi stratejisi belirlenirken tam istihdam hedef alınmalı, ekonomik büyüme, reel sektör yatırımları ve üretime dönük politikalar bu hedef gözetilerek geliştirilmelidir.

4. Rant ekonomisinden üretim ekonomisine geçilmeli, üretken bir ekonomi yapısı oluşturulmalı, ekonomik büyüme stratejisi yatırım ve üretimi hedef almalıdır. Bu amaçla, yatırım yetmezliğini giderecek, ulusal rekabet gücünü artıracak bir yatırım eylem programı hazırlanıp yürürlüğe konmalıdır.

5. Küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumu, üretim biçimlerini ve iş gücü piyasalarını değiştirmektedir. Değişim ekonomik aktivitelerin mevcut fonksiyonunu bozmakta, sektörler, firmalar ve meslekler arasında kaynakların yeniden dağılımına neden olmaktadır. Yeni ürünler, yeni iler, yeni endüstriler yaratılmaktadır. Kısacası, ekonomik yapı değişmektedir. Bu değişimi yakalamak ve yönetmek için bilimsel araştırmalar büyük önem kazanmaktadır. Bu nedenle istihdam ve üretime yönelik, ulusal, bölgesel ve sektörel bazda bilimsel araştırmalar desteklenmelidir.

6. Bilgi ve haberleşme (Enformasyon-Komünikasyon) teknolojileri istihdam üzerinde her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Bu teknolojiler bilgiye ulaşmayı daha sistematik hale getirmekte, böylece bilgi paylaşımı kolaylaşmaktadır. Bu ise mevcut ekonomik ilişkileri ve istihdam yapısını değiştirmektedir. Ayrıca, bilgiyi

üreten ve dağıtan bilgi işçileri, bilişim ekonomisinde büyük avantaj sağlamaktadırlar. Bu nedenle, bilişim ve haberleşme alanlarına yatırım ve teknolojilerin gerektirdiği işgücünün yetiştirilmesi hususu öncelikli hedef olarak ele alınmalıdır.

7. KOBİ' ler, bireysel ve özel girişim olarak istihdam yaratmadaki etkinlikleri ve esneklikleri, konjoktürel dalgalanmalara uyum kabiliyetleri, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesindeki önemleri dikkate alınarak; başta eğitim, vergi, kredi, finansman, teknoloji,işletme ve pazarlama olmak üzere her yönden desteklenmeli ve gelişmeleri sağlanmalıdır. Ayrıca, başta eğitimli gençlerimiz olmak üzere girişimcilik desteklenmelidir.

8. Tarım alanındaki nüfusun, sanayi sektörüne ve verimli hizmet alanlarına kaydırılması için öncelikli olarak etkin bir istihdam politikası uygulamaya konmalı, tarım sektöründeki uluslar arası gelişmeleri dikkate alan , tarımsal faaliyetlerde verimliliği teşvik eden politikalar uygulanmalıdır. Bu sektörde istihdamın payı, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi giderek azaltılmalı , tarımsal yapının ihtiyaç duyduğu işgücünün dışındaki fazlalık, mesleki eğitimden geçirilerek istihdama kazandırılmalıdır.

9. Günümüzde işsizlik sorunun çözümü, kamu kurumları ve sosyal tarafların etkin koordinasyonu ile yürütülecek ortak çabalara ihtiyaç göstermektedir. Burada, ulusal uzlaşma gerektiren bir alan söz konusudur. Bu uzlaşma ve koordinasyonun sorumlusu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmalı, Bakanlık, AB ülkelerinde olduğu gibi, Çalışma ve İstihdam Bakanlığı haline dönüştürülmelidir.

10. İşgücü piyasası berraklaştırılmalı ve işgücü enformasyon hizmetleri geliştirilerek modernleştirilmelidir. İşgücü piyasasının bilinmesinin de ve sürekli izlenir olmasında kilit rolü oynayan veri sisteminin iyileştirilmesi için, işgücü piyasasına veri üreten kurumlar arasında, kavramlar, tanımlar ve kapsam yönünden belirli bir standartta birleşilmesi sağlanmalı, işgücü piyasası ve çalışma hayatı ile ilgili ortak veri tabanı sistemi oluşturulmalı ve ilgililerin kullanımına sunulmalıdır.

11. İşgücü piyasasına girişte zorluklarla karşılaşan genç işsizler, kadınlar, uzun süreli işsizler, özürllüer ve eski hükümlüer istihdamındaki problemleri giderici önlemler alınmalı, bu gruplara yönelik özel projeler uygulanmalıdır.

12. İstihdamın artırılması ve işsizlikle mücadele konusunda dünyada uygulanan politikalar, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması şeklindedir. Ülkemizde işletmeler üzerindeki sosyal yükler gözden geçirilerek, bu yükler, rekabet etme ve istihdam yaratma hedeflerini gerçekleştirmeye imkan tanıyacak bir düzeye çekilmeli ve teşvik edici yönü ağır basan bir yaklaşımla ele alınmalıdır. İşletmede çalışan sayısı artıka, vergi, sigorta primi gibi işletmelerin sosyal şarjlarında azalışı sağlayacak önlemler alınmalıdır.

13. Haksız rekabete ve çalışanların sosyal haklardan yoksun kalmasına yol açan kayıt dışı istihdamın önlenmesi için gerekli tedbirler alınmalıdır.

14. Taşeron eliyle istihdam uygulanmasının sendikasılaştırmaya ve çalışanların istihdamına yol açması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

15. Ülkemizde yaklaşık 1 milyonun üzerinde yabancı işçinin kaçak olarak çalıştığı tahmin edilmektedir. DİE verilerine göre ise ülkemizde 2001 II. Dönem verilerine göre 1,567,000 açık işsiz bulunmaktadır. Bu nedenle, yabancı kaçak işsizliğini önleyecek yasal önlemler hızla hayata geçirilmelidir.

16. Bürokratik sistem, günümüz dünyasının 'asgari bürokrasi' ilkesine uygun olarak yenilenmeli, yasal ve idari işlemler ve süreçler basitleştirilmeli ve kamu hizmet birimleri arasında koordinasyon mutlaka sağlanmalıdır.

17. Kamu hizmetlerde toplam hizmetlerde kalite yöntemine geçilerek, kamuda verimlilik programı başlatılmalıdır. Kamuda üretken istihdam hedefi doğrultusunda, kamu personel reformu gerçekleştirilerek liyakat dışı tercihlere son verilmelidir.

18. Kamu gelirlerinin artırılması, verginin tabana yaygınlaştırılması ve kamu harcamalarının rasyonalizasyonuna yönelik köklü tedbirler alınmalı, devlet bütçesi içinde transfer harcamaları azaltılarak yatırımlara daha fazla pay ayrılmalı, kaynakların yatırımlara ve üretken alanlara yönelmesini sağlayacak tedbir mekanizmalar geliştirilmelidir.

19. İşletmelerin üretim ve rekabet gücünü artıran, çalışanın satın alma gücünü koruyan ve yükselten, verimliliği artıran, enflasyonu yükseltici bir etki yapmaya, istihdamı koruyan ve geliştiren, yatırımları destekleyen, eğitimi, yeni teknolojileri ve işgücünün nitelik düzeyini artırma hedeflerini desteklemeyi esas alan, özgür, toplu pazarlık hakkını gözetilen genel bir ücret ve gelirler politikası uygulanmalıdır.

20. Çalışma mevzuatımız, öncelikle iş süresinde, ücrette ve istihdamda işletmelerin ekonomik değişimlere hızla uygulayabilmelerini sağlayacak uygulamalara imkan tanıyacak ve standart dışı istihdam biçimlerini hukuki dayanağa kavuşturacak şekilde 'esneklik' ilkesine göre yeniden düzenlenmelidir.

21. İstihdam güvencesini sağlamaya yönelik 158 Sayılı ILO sözleşmesine uygun 'İş Güvencesi' düzenlemesi gerçekleştirilmelidir.

22. Çocuk işçiliği ile etkin bir biçimde mücadele edilmeli, çocukların istihdam ile ilişkisi meslek eğitimi nedeniyle olanaklı olabilmelidir.

23. Eğitim sisteminin çıktıları işgücü piyasasının girdilerini oluşturmaktadır. Bunun için herhangi bir eğitim sisteminden geçmek suretiyle ya da başka bir şekilde beceri kazananların sahip oldukları beceri eğitim düzeyini belgelemeleri gerek kişiler gerek iş hayatı bakımından önem taşımaktadır. Güvenilir bir belgeye sahip olan kişilerin işgücü piyasasında iş bulmaları daha kolay olacağı gibi, işverenler de istihdam edecekleri kişilerde aradıkları nitelikleri görme imkanına kavuşacaklardır. Bu amaçla, Ulusal Meslek Standartları Kurumu Kanun Tasarısı biran önce kanunlaştırılarak, Ulusal Meslek Standartları ve Belgelendirme Sistemi hayata geçirilmelidir.

24. Eğitim-İstihdam ilişkisi kurularak, ülke gerçeklerine ve teknolojik gelişmelere cevap verecek bir insan gücü planlaması yapılmalı, mesleki ve teknik eğitime ağırlık veren, kapsamlı ve kaliteli bir eğitim politikası izlenmelidir. Eğitim sistemi, her kademesinde iş piyasasının ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde gözden geçirilmeli, eğitim ve istihdam bir bütünlük içerisinde ele alınmalıdır.

25. Meslek lisesi veya çıraklık eğitim merkezlerine devam eden gençleri istihdam eden işyerlerine vergi indirimi, sigorta primi indirimi, kredi verilmesi gibi teşvik ve kolaylıklar sağlanarak bu sistem özendirilmelidir.

26. Ülkemizde istihdam hizmetlerinin sunumunda İŞKUR' un tekel konumu sona erdirilerek,istihdam hizmetleri rekabete açılmalıdır.

27. Yukarıda belirlenen politika önerileri, Ekonomik ve Sosyal Konsey gündemine alınmalı, ayrıca bu öneriler bir eylem planına dönüştürülerek, uygulamanın izlenmesi sağlanmalıdır.

28. Ülkemizin tek kamu istihdam kurumu olan İŞKUR' a gereken destek sağlanmalıdır.

Genel Kurul öncesinde ve Genel Kurul sırasında sosyal taraflarla birlikte sürdürülen işbirliği faaliyetleri, Genel Kurul sonrasında da devam ettirilmiş ve Genel Kurulda alınan kararlar 'Eylem Planı'na dönüştürülerek, kararların hayata geçirilmesi amacıyla, Devlet Planlama Teşkilatı, işçi, işveren ve meslek kuruluşları ile diğer politika üreten kurum ve kuruluşlara iletilmiştir. Ayrıca, ulusal istihdam politikası önerileri Ekonomik ve Sosyal Konsey'in gündemine getirilecektir.Konu, ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında katkıda bulunmakla görevli Türkiye İş Kurumu'nca da, titizlikle izlenmektedir.

Deprem Bölgesindeki Vatandaşlara ve İşverenlere Yönelik Yapılan Çalışmalar

Deprem bölgesinde Toplum Yararına Çalışma programları dışında, depremde can ve mal kaybına uğrayan afetzedelerin deprem bölgesindeki kamu kurum ve

kuruluşlarından alınacak taleplere öncelikli olarak gönderilmeleri ve işe alınmaları amacıyla, 09.09.1999 tarih ve 23811 sayılı Resmi Gazete' de 'Bursa, Bolu, Eskişehir, İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Yalova ve Zonguldak illerinde meydana gelen Depremde zarar gören bu afetzedelere daimi veya geçici işçi statüsünde işe gönderilmelerinde ve işe alınmalarında öncelik tanınmasına ilişkin Tebliğ '' yayımlanmıştır.

Tebliğ çerçevesinde Eylül 1999-Ağustos 2000 döneminde anılan illerde 12 bin 589 afetzede bir iş isteği ile Kuruma başvurmuş, buna karşılık işverenlerden 934 açık iş talebi alınmış ve 743 afetzede işe yerleştirilmiştir.

Diğer taraftan, İŞKUR ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu arasında 16.11.1999 tarihinde imzalanan protokol gereğince, özel sektör işyerlerinde de, kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi depremden etkilenenlerin öncelikli olarak işe alınmaları imkanı sağlanmıştır. Bu çerçevede, Kasım 1999-Eylül 2000 döneminde 57 afetzede özel sektöre ait işyerlerinde işe yerleştirilmiştir.

3.6.3. Ulusal Meslek Standartları Kurumunun Kurulması Çalışmaları

Ülkemizde sanayiinin gelişmesi ve nitelikli eleman ihtiyacının artması, meslekler için standart tespit edilmesini, mesleki yeterliliğin ölçülmesini ve bunu gösteren belgelerin geçerliliğini garanti edecek bir sistemin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir.⁷²

Kişilerin sahip oldukları bilgi ve becerileri yeterince ve güvenilir bir şekilde yansıtılabilmelerine olanak tanıyan, meslek standartları sınav ve belgelendirme sistemini, devlet, işçi ve işveren kesimleri ile işbirliği içinde kurmak, yaygınlaştırmak, geliştirmek ve devam ettirmek amacıyla hazırlanan 'Ulusal Meslek Standartları Kurumu Kuruluş Kanunu Taslağı' 22 Haziran 2001 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur.

2.6.4. AB İstihdam Projesi

⁷² 'İŞKUR 2003', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2004, s. 52

'Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı' 19.03.2001 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilerek 24 Mart 2001 tarihli 24352 sayılı (mükerrer) resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu programda istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılması çalışmalarının, bu alandaki hizmetleri yürüten İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünün kaldırılarak yerine daha çağdaş, AB norm ve standartlarına uygun yeni bir yapılanmanın hayata geçirildiğinden ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğünün kurulduğundan bahsedilmektedir.

İŞKUR' un ve işgücü enferyasyon sisteminin güçlendirilmesi ve aktif istihdam politikalarının uygulanması amacıyla gereken ek yatırımlar için 70 milyon EURO kaynağına ihtiyaç duyacağı belirtilmektedir.

Bu kaynağın kullanılmasına ilişkin Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği ile Türkiye ile Türkiye İş Kurumu arasında proje hazırlıkları başlatılarak ortak çalışmalar yürütölmektedir.

2.6.5. Ulusal Gözlemevi Projesi⁷³

AB ile bütünleşme sürecinde, işgücü piyasasına yönelik üretilen politikaların AB ölkeleri ile uyumunun sağlanması bakımından da çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

1999 Helsinki Zirvesinde AB'ye adaylığın kesinleşmesinden sonra, ölkemizde de bir 'Ulusal Gözlemevi' nin kurulması çalışmaları başlatılmıştır.

Söz konusu projenin amacı, ölkemizdeki mesleki eğitim ve iş piyasası çalışmaları ve reformları ile ilgili veri toplamak ve bu konuda ayrıntılı analiz ve değerlendirmeler içeren 'ölke raporu'nu hazırlamaktır. Projeye, üye öлке ve diğer ortak ölkelerden elde edilen bilgiler ve 'iyi uygulama' örnekleri yaygınlaştırılacak, karşılıklı bilgi alışverişi sağlanacaktır. Aynı konuda uluslar arası bağlantılar kurulacak, AB'ye

⁷³ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001, s.152

üye devletlerdeki kuruluşlarla ve Avrupa Eğitim Vakfı (ETF) ile işbirliği geliştirilecektir.

Bakanlığımızca gözlemevinin oluşturulması görevi, yapısı daha da güçlendirilen ve bir çok yeni fonksiyonunun yanında, aktif işgücü politikaları da uygulayacak olan İŞKUR' a verilmiştir.

2001 yılı içinde Türkiye için ayrılan 80.000 EURO' nun 40.000 EURO' luk bölümü ile ülkemizde bu yıl 16-18 Ocak 2002 tarihlerinde Ankara Kızılcahamam'da mesleki eğitim ve istihdam konulu uluslar arası bir seminer düzenlenecektir. Seminerin düzenlenmesi MEB METARGAM tarafından, Projenin ikinci kısmı İŞKUR tarafından gerçekleştirilecektir. Bu bölümde, Türkiye'de kurulacak 'Ulusal Gözlemevi'nin her yıl hazırlayacağı 'ülke raporu'nun ilk örneğini teşkil edecek olan, ülkemizin iş piyasası ve mesleki eğitim sistemini ele alan bir Ulusal Raporun hazırlanması öngörülmektedir.⁷⁴

Proje ile ülkemizdeki mesleki eğitim-öğretim durumu ile eğitim istihdam durumu incelenerek, işgücü piyasasının mesleki eğitim ihtiyacı belirlenecektir.

Bir başka ifadeyle Proje kapsamında, mesleki eğitim öğretimi işgücü piyasası ve istihdam konularında tüm veri ve bilgiler toplanacak, analiz edilecek ve yayınlanıp dağıtılması sağlanacaktır.

Projeyle;

Mesleki eğitim-öğretim ve işgücü piyasası trendlerinin izlenmesi ve analiz edilmesinden sorumlu olan işgücü piyasası kurumları arasındaki bağlantılar ve işbirliğinin artırılması,

Avrupa Eğitim Vakfı'na, mesleki eğitim-öğretim ve işgücü piyasasının izlenmesi sonucunda elde edilen sonuçları yansıtan kapsamlı raporlar hazırlanması,

Hedeflenmektedir.

⁷⁴ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2001, s.41

Böylece mesleki eğitimin, iş piyasasının ihtiyaçlarına göre yönlendirilmesi ve geliştirilmesi mümkün olacak, mesleki eğitim veren kurum ve kuruluşların işbirliği imkanları artabilecektir.

'Ulusal Rapor'un hazırlanmasına ilişkin çalışmalar başlatılmış olup, raporun hazırlanması amacıyla 3 uzman görevlendirilmiştir. Ayrıca, projenin yürütülmesini takip edecek bir 'Yönlendirme Komitesi' de oluşturulmuştur. Bu komitenin üyeleri arasında İŞKUR ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkililerinin yanı sıra, Milli Eğitim Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı yetkilileri de yer almaktadır. Çalışma yönteminin belirlenmesinin ardından Yönlendirme Komitesine sosyal tarafların temsilcilerinin de davet edilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu gözlemevinin 2002 yılında İŞKUR bünyesinde kurulması halinde, sosyal tarafların da yer aldığı Yönlendirme Komitesi çalışmalarını sürdürecektir.

2.6.6. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunun Oluşturulması

Ülkemizin AB'ye adaylığının kesinleşmesinden sonra 8 Kasım 2000 tarihinde AB Komisyonu tarafından yayınlanan 'Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'ne karşılık ülkemiz tarafından hazırlanan 'Avrupa Birliği Müktesebatının Üslenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı' da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına orta vadede 'İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu'nun oluşturulmasına ilişkin çalışmaların başlatılması görevi verilmiş bulunmaktadır.

Söz konusu görev Bakanlığımızca, işgücü piyasası ile ilgili analiz, araştırma ve değerlendirmeleri yapmak, teknolojik gelişme ve değerlendirmelerin istihdama ve çalışma koşullarına etkilerini sürekli olarak izlemekle görevli İŞKUR'a verilmiştir. İŞKUR'ca adı geçen Kurulu oluşturma çalışmalarına başlanılmış, Bakanlığımız ve İŞKUR'un dışında Maliye, Turizm, Milli Eğitim, Tarım ve Köy İleri Bakanlıkları ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet İstatistik

Enstitüsü Başkanlığı , Devlet Personel Başkanlığı , Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ile TOBB, TİSK, TESK, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk-İş, Hak-İş, DİSK temsilcilerinden oluşan kamu ve sosyal tarafların katılımıyla ilke toplantı 16 Kasım 2001 tarihinde yapılmıştır.

Avrupa Birliği Ülkeleri'ne aday Türkiye dışında kalan 12 ülkedeki benzeri kurumların çalışma usul ve yöntemlerinin incelenerek, öncelikli olarak Kurul çalışma usul ve esasları belirlenecektir. Buna ilişkin çalışmalara başlanılmış olup, çalışmalar devam etmektedir.

2.6.7. İstihdam ve Eğitim Projesi

İstihdam ve Eğitim Projesi 1 Şubat 1993 tarihinde Dünya Bankası ve Türk Hükümeti arasında imzalanmış ve 4 Mayıs 1993 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmış olan İkraz Anlaşması çerçevesinde başlamış ve 31 Aralık 2000 tarihinde sona ermiştir. Söz konusu proje 8 bölümden oluşmuş olup bu bölümler şöyle sıralanabilir.

1. İşe Yerleştirme Eğitimi
2. İstihdam Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi
3. İstihdam Danışmanlık Hizmetleri
4. İstihdam Hizmetlerinin Otomasyonu
5. Proje Koordinasyon Birimi
6. İşgücü Piyasası Bilgileri
7. Meslek Standartları ve Belgelendirme
8. Kadın İstihdamının Geliştirilmesi

Bu bölümlerden ilk dördü Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanmış, altıncı bölüm Devlet İstatistik Enstitüsü, yedinci bölüm Meslek Standartları Komisyonu, sekizinci bölüm ise Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü tarafından uygulanmıştır.

Projenin genel amacı gelişmiş etkin bir işgücü piyasası çerçevesinde üretken istihdamı arttırmak olmuştur. Bu bağlamda, İkraz Anlaşması çerçevesinde toplam proje miktarı 107,413,334 ABD Doları (Dünya Bankası katkısı 67 milyon ABD Doları, Hükümet katkısı 40,413,334 ABD Doları) olarak tespit edilmiş ve uygulanmıştır.

2.6.8. Otomasyon Projesi

İstihdam ve işsizlik sigortası hizmetlerinin bilgisayar desteğinde sunulabilmesi amacıyla, otomasyon projesi çalışmaları sürdürülmektedir. Bu çerçevede, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlük ve 117 Kurum ünitesinin donanım ve altyapı kurulumları tamamlanmıştır. 11 alt uygulama yazılımının kabulü yapılmış, kullanıcı eğitimleri tamamlanmıştır. Uygulama yazılımlarındaki iyileştirme ve yaygınlaştırma çalışmaları devam etmektedir. Bu çalışmalar sonucunda 2002 yılında İŞKUR'un tüm ünitelerinin tam otomasyona geçişi sağlanacaktır.

2.6.9. Sosyal Destek Projesi

Dünya Bankası Fon kaynaklı ve Ekonomik Reform Kredisi (ERL) çerçevesinde yapılması öngörülen faaliyetleri ve özellikle özelleştirmeden olumsuz etkilenecek kesimi sosyal yönden desteklemek amacıyla öngörülen 'Özelleştirme Sosyal Destek Projesi' uygulanacaktır. Bu kapsamda hükümetimiz ile Dünya Bankası arasında imzalanan İkraz Anlaşması çerçevesinde; Proje kapsamındaki İş Kaybı Tazminatı uygulamalarının, istihdam, eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi ile toplum yararına çalışma programlarının uygulanması öngörülmektedir.

İş kaybı tazminatı ödemeleri dışındaki hizmetler için 2001-2004 yılları arasında İŞKUR'a 22,2 milyon ABD Doları kaynak ayrılmış olup, bunun % 70'i Dünya Bankası katkısıdır. Proje kapsamında İŞKUR'a 2001 yılı için 2,3 trilyon TL, 2002 yılı için de 6,8 trilyon TL kaynak tahsis edilmiştir. Alınan fon, özelleştirmeden etkilenme, işsiz sayısı ve gelişmişlik kriterleri baz alınarak 81 il'e paylaştırılmış olup, yıl içinde, pilot bölge seçilen Bursa, Diyarbakır ve İzmir illerinde uygulama başlatılacaktır.

2.7. ILO İle Çalışmalar

ILO ile Türkiye İş Kurumunun aşağıdaki konular üzerinde ortak çalışmalar yapması kararlaştırılmıştır.

- * Üretim artışını ve yapısal değişikliği destekleyecek ve belli bir iş güvencesi sağlayacak şekilde işletme seviyesinde işgücü piyasası esnekliğinin gözden geçirilmesi,
- * Ücret dışı maliyetler yanında, ücret bordrolarından kaynaklanan mali yüklerin azaltılmasını sağlayacak şekilde, işletme düzeyinde istihdam yaratılmasına yönelik ücret düzeylerini ve teşvik yapılarını belirleyici unsurların gözden geçirilmesi,
- * Girişimciliği desteklerken informel sektördeki işgücü koşullarının kademeli olarak iyileştirilmesi yollarının araştırılması,
- * Eşitlik ilkesi doğrultusunda kadınların, tam olarak işgücü piyasasına katılmalarının sağlanması ve çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması,
- * Özellikle becerilerin geliştirilmesi yoluyla gençler arasındaki işsizliğin azaltılması için önlemler alınması,
- * İstihdam ve işgücü piyasası politikalarının oluşturulmasında üçlü yapının desteklenmesi,
- * Dünya Kamu İstihdam Birliği aracılığı ile İŞKUR' un AB'ye üye ülkelerdeki kamu istihdam kuruluşları ile işbirliği kurmasının sağlanması.

2.8. Hizmet-İçi Eğitim

Türkiye İş Kurumunca verilen hizmetlerin kalitesini arttırmak amacıyla Mayıs 1999-Ekim 2001 döneminde; 170 personele Temel Eğitim, 631 personele Uzmanlık Eğitimi, 300 personele A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde 8 aylık Uzun Dönemli Eğitim

(İstihdam ve Danışmanlık) verilmiştir. Ayrıca 15 personele İş ve Meslek Danışmanlığı, 17 personele Eğitici Eğitimi, 22 personele Aday Memurları Eğitimi, 73 personele Muhasebecilik Eğitimi, 30 personele İş Analizi Eğitimi, 455 personele Görevde Yükselme Eğitimi, 1,018 personele Bilgisayar Eğitimi, 75 personele Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9000 Eğitimi olmak üzere toplam 2,536 personeline eğitim verilmiştir.

TABLO- 2 İŞKUR'DA DÜZENLENEN EĞİTİM PROGRAMLARI

Eğitimin Konusu	Eğitime Alınan Personel Sayısı
Temel Eğitim (İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri	170
Uzmanlık Eğitimi (Kurum Mevzuatı-Çağdaş Yönetim Stratejileri ve Bunlarla İlgili Temel Kavramlar)	361
İstihdam ve Danışmanlık Eğitimi (Uzun Süreli Eğitim) (4 ay teorik, 4 ay uygulama olmak üzere 8 ay)	300
İş ve Meslek Danışmanlığı Eğitimi	15
Eğiticilerin Eğitimi	17
Aday Memurların Eğitimi	22
Muhasebecilik Eğitimi	73
İş Analizi Eğitimi	30
Görevde Yükselme Eğitimi (Şube Müdürü, Muhasebeci, Şef ve Memurluğa yükselme)	455
Bilgisayar Eğitimi	1,018
Toplam Kalite ve ISO 9000 Eğitimi	75
TOPLAM	2,536

kaynak: 'İstatistik Yıllığı 2004', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2004, s. 16

22 Eylül 2001 tarihinde Şube Müdürlüğü, Muhasebeci, Şef ve Memurluğa Yükselme Sınavları Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği yapılarak gerçekleştirilmiştir.

Devam eden eğitim çalışmaları ve düzenlenecek eğitimler aşağıdaki tablolarda verilmektedir.

TABLO- 3 DEVAM EDEN EĞİTİM ÇALIŞMALARI

Eğitimin Konusu	Eğitime Alınacak Personel Sayısı
Aday Memurların Eğitimi	162
Bilgisayar Eğitimi	200
TKY ve ISO 9000 Eğitimi	50
İşsizlik Sigortası ve İş Kaybı Tazminatı Eğitimi	200
TOPLAM	612

kaynak: 'İstatistik Yıllığı 2004', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2004, s. 18

TABLO- 4 2004 YILI İÇİNDE YAPILMASI PLANLANAN EĞİTİMLER

Eğitimin Konusu	Eğitime Alınacak Personel Sayısı
-----------------	----------------------------------

Bilgisayar Eğitimi	40
İşsizlik Sigortası Uygulama Eğitimi	350
Eğiticilerin Eğitimi	50
İş Analizi ve Teknikleri Eğitimi	30
GYTB Uygulama Eğitimi	20
İş ve Meslek Danışmanlığı Eğitimi	20
İş Arama Becerileri Geliştirme Eğitimi	30
Muhasebe Eğitimi	60
Yurtiçi İşe Yerleştirme Eğitimi	150
İşgücü Bilgileri Soru Kağıdına Yönelik Eğitim	24
TOPLAM	774

Kaynak: 'Yeni Atılımlar', T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları,
Ankara, 2004, s. 21

KAYNAKLAR

- BOCUTOĞLU**, Ersan; M. Berber, K. Çelik; 'İktisada Giriş' Trabzon: Akademi Yayınları, 2000
- İŞGÜDEN**, Tamer; R. Turanlı; 'Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü' İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 1992
- NADAROĞLU**, Halil; 'Kamu Maliyesi Teorisi' 11. Baskı İstanbul: Betaş Yayınları, 2000
- OKTAY**, Ertan; 'Makro İktisat' Ankara, Gazi Yayınları, 1998
- ÖZGEN**, Hüseyin; A. Öztürk, A. Yalçın; 'Temel İşletmecilik Bilgisi' Adana, Ç.Ü. 2001
- SERİN**, Vildan; 'İktisat Politikası' İstanbul: F.Ü. Alfa Yayınları, 1998
- SERİN**, Vildan; 'Mikro İktisat' İstanbul: F.Ü. Alkım Yayınları, 2000
- SEYİTOĞLU**, Halil; 'Bilimsel Araştırma Yöntemleri' İstanbul: Güzem Yayınları, 2000
- ŞENŞER**, Orhan; 'Kamu Maliyesi Teorisi' 6. Baskı İstanbul: Alkım Yayınları, 1997
- TÜRK**, İsmail; 'Maliye Politikası' Ankara: Turhan Yayınları, 1999
- ZAİM**, Selahattin; 'Çalışma Ekonomisi' İstanbul: Sermet Yayınları, 1968
- _ 'Türkiye Ekonomisi' Anadolu Üniversitesi A.Ü.F. Yayınları 4. Sınıf Eskişehir 1997
- _ 'İktisadi Kalkınma' Anadolu Üniversitesi A.Ü.F. Yayınları 2. Sınıf Eskişehir 2001
- _ 'Uluslararası İktisat' Anadolu Üniversitesi A.Ü.F. Yayınları 2. Sınıf Eskişehir 1997
- _ 'Kamu Yönetimi' Anadolu Üniversitesi A.Ü.F. Yayınları 4. Sınıf Eskişehir 1997
- _ 'Devlet Bütçesi' Anadolu Üniversitesi A.Ü.F. Yayınları 3. Sınıf Eskişehir 1999
- _ 'Memurun El Kitabı' T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları 2001
- _ 'Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar' T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları 2001
- _ 'İstatistik Yıllığı' T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları 2001
- _ 'Türkiye İş Kurumundan İŞKUR'a Geçiş' T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları 2001
- _ 'Statistical Yearbook' DİE Yayınları 1998, 2001, 2002