

## TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK VE İŞSİZLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR: TARİHSEL BİR BAKIŞ

Şuayip DURAK\*  
Vedat KAYA\*\*

**Özet:** Bu çalışmada, Türkiye'nin en büyük ekonomik ve sosyal problemlerinden bir tanesi olan işsizlik analiz edilmiştir. Türkiye işgücü piyasasına ilişkin durum tespiti yapılmıştır. Ayrıca işsizlik ana faaliyet kolları, cinsiyet, yaş, iş arama süresi ve eğitim gibi özellikler dikkate alınarak incelenmiştir. 1960'dan bugüne işsizlikle mücadele politikaları değerlendirilmiştir. Uygulanan politikaların işsizliğin çözümünde çok başarılı olmadığı elde edilen bilgilerden ve işsizlik oranlarından görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İşsizlik, istihdam, istihdam politikaları

**Abstract:** In this study, which is one of the most economic and social problems of unemployment has been analyzed, Turkey, the economic data on unemployment, taking into account the socioeconomic conditions of the country have been analyzed, conducted due diligence on the labor market in Turkey. In addition, the main activity of unemployment, gender, age, duration of job search and training, taking into account such features were examined. policies to combat unemployment is evaluated since 1960. The policies implemented solving unemployment are not very successful. from the information obtained and unemployment rates

**Key Words:** Unemployment, employment, employment policies

### I. Giriş

İçinde bulunduğumuz yüzyılda işsizlik, bütün dünya ülkelerinin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan birisi olduğu gibi, ileriki yıllarda da aynı derecede ve hatta daha önemli bir sorun olmaya devam edeceğinin sinyallerini vermektedir. Teknolojik gelişmelerini erken tamamlamış ülkeler işsizlikle çok önceleri tanıştıkları için, bu sorunun çözümünde ve olumsuz etkilerinin giderilmesinde önemli bir yol kat etmiş bulunmaktadır.

Türkiye'nin Cumhuriyetle birlikte içine girdiği hızlı toplumsal ve ekonomik değişimle birlikte, 1950'li yıllardan itibaren kırdan kente yoğun bir göç ve kentleşme hareketiyle yeni bir boyut kazanmıştır. Kentlerin çekiciliğinden çok kırsal yapıdaki itici etmenler sonucu gelişen demografik kentleşme, büyük ölçüde sağlıklı bir yapı içinde gelişmiştir. Türkiye, 1960 yıllarla birlikte işsizlikle mücadele etmek zorunda kalmıştır. 1980'lerle birlikte küreselleşme ve teknolojik ilerleme nedeniyle artmaya başlayan işsizlik, 1990'larda yüksek düzeylere ulaşmıştır. 2001 kriziyle birlikte, işsizlik daha da hızlanmış ve kriz sonrası istihdamdaki toparlanma ekonomik büyümedeki toparlanmanın aksine çok yavaş ve sınırlı olmuştur. Hızlı nüfus artışı, eğitim

\* Arş. Gör. Ege Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

\*\* Doç. Dr. Atatürk Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

politikasında sağlanamayan istikrar, yatırım kıtlığı, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunun daha da vahim hala gelmesine sebep olmuştur.

Günümüz Türkiye'sinde ise işsizlik çoğunlukla büyük kentlerin sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle sanayi ve hizmet sektörlerinde emilemeyen kır kökenli işgücü, verimsiz, güvencesiz, sürekliliği olmayan düşük ücretli işlerde çalışmak istemeyen eğitilmiş işgücü ve kendisine uygun olmadığı düşüncesiyle işi beğenmeyen işsizlik oranının artmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de işsizliği doğuran bir diğer neden, tarım sektörünün GSYİH içindeki payının düşmesine rağmen, bu sektörün istihdamdaki payının hala büyük olmasıdır.

Bu çalışmada, öncelikle Türkiye'deki genel işsizliğin 1923-2013 yılları arasındaki gelişimi, daha sonra ise; kent-kır işsizliği, kadın-erkek işsizliği, cinsiyete göre kent-kır işsizliği, genç işsizliği, eğitim durumuna göre işsizlik ve iş arama süresine göre işsizlik gelişmeleri incelenmiştir. Artan işsizliği önlemeye yönelik olarak Türkiye'de uygulanan istihdam politikaları 1960-1980, 1980-2000 ve 2000 yılı sonrası olarak üç dönemde ele alınmıştır.

## II. Genel Olarak Türkiye'de İşsizliğin Gelişimi

İşsizlik sorununun Türkiye'deki seyrini 1988 öncesinde ve sonrasında olmak üzere iki dönem için incelememiz gerekmektedir. Bu zorunluluk istatistiklerin hazırlanması ile ilgilidir. Bilindiği gibi 1988 yılından önceki rakamlar, nüfus istatistikleri, işgücü ile ilgili istatistikler, DPT'nin ve eski adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun (İİBK) istatistikleri olmak üzere dört ayrı şekilde hesaplanmaktaydı (Biçerli 2004:255).

1988 sonrasında işsizlik ölçümleri DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü)'nin yılda iki kere yayınladığı hane halkı işgücü anketleri ile yapılmaktadır. Bu tarihten önceki istatistiklerde işsiz sayısı; içinde hem aktif ve pasif işsizlerin (gücenmiş işçiler) bulunduğu bir grup, hem de sadece aktif işsizlerin hesaba alındığı diğer grup olmak üzere iki şekilde hesaplanırken, 1988 sonrasında gücenmiş işçiler "işgücünde olmayanlar" grubunda ele alınmıştır. Hane Halkı İşgücü Anketlerinin 1988'den sonra Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün normlarına tamamen uygun bir şekilde gerçekleştirildiği, teknik olarak yeterli güce sahip olan Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)'nin işsizlik oranını kabul edilebilir ve marjinal hata payı içinde ölçtüğü söylenebilir (Biçerli 2000:441).

Çalışmamızın esas noktasını 1988 yılı ve sonrasında emek piyasasındaki gelişmeler olmakla birlikte, 1988 öncesinde işsizliğin gelişimine kısaca değinmekte fayda vardır.

Tablo 1: 1923-1988 Döneminde İşsizlik Oranları

Yıllar	İşsizlik Oranı(%)	Yıllar	İşsizlik Oranı(%)	Yıllar	İşsizlik Oranı(%)
1923	9.1	1945	3.1	1967	4.8
1924	6.9	1946	2.7	1968	5.2
1925	5.3	1947	2.5	1969	5.9
1926	5.1	1948	2.3	1970	6.4
1927	4.2	1949	1.8	1971	6.8
1928	3.8	1950	1.5	1972	6.3
1929	3.2	1951	1.7	1973	6.8
1930	3.2	1952	1.9	1974	7.3
1931	4.5	1953	2.8	1975	7.6
1932	4.5	1954	3.2	1976	9.0
1933	3.9	1955	3.1	1977	10.0
1934	3.2	1956	3.2	1978	10.1
1935	3.3	1957	2.8	1979	8.9
1936	2.9	1958	2.9	1980	8.3
1937	2.7	1959	2.9	1981	7.3
1938	2.1	1960	3.1	1982	7.2
1939	2.1	1961	3.4	1983	7.9
1940	2.4	1962	3.4	1984	7.8
1941	3.0	1963	3.4	1985	7.3
1942	3.4	1964	3.5	1986	8.1
1943	2.9	1965	3.7	1987	8.5
1944	3.1	1966	3.6	1988	8.7

Kaynak: M. Kemal Biçerli, 2000, s.467.

Çizelge 1'e göre, Cumhuriyet'in başlangıcında yüksek bir seviyede bulunan işsizlik oranı, planlı dönemin başlangıcına kadar ufak iniş çıkışlar gösterse de genelde azalma trendi içinde bulunmuş, planlı dönemin başında oran % 3.4 olmuştur. Hatta bu oran 1949-1952 yılları arasında %2' nin bile altına düşmüştür.

1960'lı yılların yarısına kadar düşük düzeylerde seyreden işsizlik oranları, o dönemden itibaren artmış, 1978 yılında %10,1'e kadar yükselmiştir. 1970'lerin sonlarında ekonominin; giderek artan enflasyon oranı, büyüyen dış ticaret açıkları, tıkanan ithal ikameci sanayileşme stratejisi, endüstri ilişkilerinde düşen kapasite kullanım oranları gibi önemli sorunları, işsizlik oranlarının yükselmesine neden olmuştur.

İşsizlik oranlarının 1988 yılı öncesi durumuna yönelik bu özet bilgiden sonra, 1988'den günümüze Türkiye geneli işsizlik oranlarının gelişimini aşağıdaki çizelgeden incelememiz mümkündür.

Tablo 2: Yıllara Göre İşsizlik Oranları (Türkiye-Kent-Kır) (%)

Yıllar	Toplam	Kent	Kır	Yıllar	Toplam	Kent	Kır
1988	8.4	13.1	5.0	2001	8.4	11.6	4.7
1989	8.6	13.1	5.3	2002	10.3	14.2	5.7
1990	8.0	12.0	4.9	2003	10.5	13.8	6.5
1991	8.2	12.7	4.7	2004	10.3	13.6	5.9
1992	8.5	12.6	5.0	2005	10.3	12.7	6.8
1993	8.9	12.6	5.5	2006	9.9	12.1	6.5
1994	8.5	12.4	5.0	2007	9.9	11.9	6.9
1995	7.6	10.8	4.8	2008	11.0	12.8	7.2
1996	6.6	9.9	3.7	2009	14.0	16.6	8.9
1997	6.8	10.0	3.8	2010	11.9	14.2	7.3
1998	6.9	10.5	3.3	2011	9.8	11.9	5.8
1999	7.7	11.4	3.8	2012	9.2	11.1	5.5
2000	6.5	8.8	3.9	2013*	8.8	10.5	5.4

**Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi).

\*2013 yılı Mayıs dönemi verileri kullanılmıştır.

Tablo 2’de de görüldüğü gibi 1988 yılında, Türkiye genelinde %8.4 olan işsizlik oranı; 1993 yılında %8.9’a yükseldikten sonra, 1994 yılından 1999 yılına kadar düşüş göstererek %6’lar düzeyinde olmuştur. 1999 yılından sonra genelde artış trendi hakim olmuştur. Kentlerde ise işsizlik, tarım kesimindeki ücretsiz aile işçisi şeklindeki istihdamın oynadığı emniyet sibobu rolünün olmaması nedeniyle çok daha yüksektir.

### III. Türkiye’de İşsizliğin Anatomisi

Bir ülkenin ekonomik gelişiminin temel göstergelerinden biri sahip olduğu işgücünün durumu ve niteliğidir. Ülkeler sahip oldukları insan kaynaklarını en etkin şekilde üretime sokabilmelidir. Aksi takdirde önemli derecede sosyal ve ekonomik maliyet yüklenmek zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle işsizlik problemi ekonomik problemlerin temelini teşkil etmektedir. Bir ülkenin gelişmişliği, sahip olduğu işgücüne, güvenli ve tatminkâr istihdam olanakları sağladığı oranda başarılı sayılmaktadır (Bozdağlıoğlu 2008:245).

İşsizlik, bireysel olduğu kadar toplumsal anlamda da olumsuz sonuçlara yol açabilen bir olgudur. Türkiye’de işsizliğin analizi, işsizliği önleyecek politikaların geliştirilmesi için gereklidir. Bu amaç doğrultusunda Türkiye’de işsizlik olgusu; cinsiyete, yaşa, eğitim düzeyine ve iş arama süresine göre incelenecektir.

#### A. Cinsiyete Göre İşsizlik

Cinsiyet açısından bakıldığında, her iki cinsiyet içinde kırsal işsizlik oranlarının daha düşük olduğu; ancak özellikle kadınların işsizlik oranlarındaki farklılığın Türkiye’nin genel işsizlik oranlarını önemli ölçüde saptırdığı söylenebilir. Örneğin, kırsal alanlarda kadınların işsizlik oranları %1-5 arasında iken kentsel alanlarda %13-18 arasındadır.

Tablo 3: Yıllara Ve Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (%) (Türkiye-Kent-Kır)

Yıllar	Türkiye		Kent		Kır	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
2000	6.6	6.3	7.8	13.0	4.9	2.0
2001	8.7	7.5	10.3	16.6	6.5	1.7
2002	10.7	9.4	13.0	18.7	7.3	3.0
2003	10.7	10.1	12.6	18.3	7.9	4.2
2004	10.5	9.7	12.5	17.9	7.3	3.2
2005	10.3	10.3	11.6	17.0	8.1	4.2
2006	9.7	10.3	10.9	16.4	7.6	4.3
2007	9.8	10.3	10.7	16.0	8.2	4.1
2008	11.0	14.3	11.6	16.6	8.7	4.3
2009	13.9	14.3	15.3	20.4	10.7	5.3
2010	11.4	13.0	12.6	18.7	8.7	4.6
2011	9.2	11.3	10.2	16.5	7.0	3.6
2012	8.5	10.8	9.4	15.5	6.5	3.5
2013*	8.0	10.7	8.8	15.0	6.3	3.9

**Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi).

\*2013 yılı Mayıs dönemi verileri kullanılmıştır.

Kentsel alanlarda işsizlik oranları cinsiyet açısından incelendiğinde kadın-erkek işsizlik oranları arasında önemli bir fark olduğu görülmektedir. İncelenen dönemde erkek işsizlik oranları %7.8- %13.0 arasında değerler alırken, kadın işsizlik oranlarının %13.0- %18.7 arasında değiştiği görülmektedir. Bu farklılık kadınların kentsel emek piyasalarındaki güç konumlarının bir göstergesidir. Kadınların işsizlik oranlarının daha yüksek oluşu kadınların kentsel işgücü piyasalarında yeterli istihdam imkânlarına sahip olmamalarının bir sonucudur.

Her ne kadar ülkemiz vatandaşlarının yarısından fazlası "evlilikte eşlerin her ikisinin de çalışması" görüşünü desteklese de buradan hareketle emek piyasalarında işverenler nezdinde kadın işgücüne karşı ayırımcı bir bakış açısının olmadığını iddia etmek güçtür. Ayrıca kentsel alanlarda kadın işgücünün istihdam edildiği sektörlerde istihdamın zaman içinde yeterince büyümemesi de kadınları dezavantajlı konuma düşürebilmektedir (Biçerli 2004:258-259).

Tablo 4: Kadın ve Erkek İşsiz Sayısı (Türkiye - Kent - Kır)

	Türkiye	Kent	Kır
<b>Kadın</b>	954.000	820.000	134.000
<b>Erkek</b>	1.572.000	1.187.000	384.000

**Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi).

\*2013 yılı Mayıs dönemi verileri kullanılmıştır.

Kadınların daha çok kentsel alanlarda işsiz kaldıkları görülmektedir. Özellikle kentsel alanlara göç eden ailelerde kadın işsizliği artmaktadır. Kırsal alanda "ücretsiz aile işçisi", kentsel alanlarda istihdam dışı kalma söz konusudur (Selamoğlu ve Lordoğlu 2006:207-208).

Kadınların işgücüne katılım kararını belirleyen faktörler ekonomik ve ekonomik olmayan olarak kabaca ikiye ayrılabilir. Ekonomik etkenler kadının yaşlı ve çocuk bakımı, ev işleri gibi hizmetleri dışardan satın aldığına ortaya çıkacak maliyet ile çalıştığına elde etmeyi umduğu gelirin karşılaştırılmasında kendini gösterir. Çalışarak kazanılan gelir ev hizmetlerini dışardan satın almaya kıyasla düşük kalıyorsa, çalışmak cazip olmayacaktır. Bu hesaba yol masrafları ile çalışma kayıtlı ise sosyal hakların getirisi eklenebilir. Çalışmanın getirisi ne kadar yükselirse kadının çalışma yaşamına katılma ihtimali de o kadar yüksek olduğunu hemen tüm ekonometrik araştırmalar doğrulamıştır. Çalışmanın getirisi eğitim düzeyinin yani sahip olunan beşeri sermaye düzeyinin bir fonksiyonudur. Daha iyi eğitim, daha yüksek verimlilik, daha yüksek verimlilik ise daha yüksek gelir demektir. Böylece yüksek eğitim seviyesine sahip kadınlar daha yüksek gelir elde edecek, böylece çalışmanın getirisi artacaktır. Bir başka deyişle eğitim seviyesi yüksek kadınların işgücüne katılım oranlarının daha yüksek olması beklenen bir durumdur. Ekonomik olmayan faktörler ise kültürel (toplumsal cinsiyet rolleri, toplumun çalışan kadına bakışı vs.) ya da psikolojik (bireyin çalışmaktan duyduğu haz) unsurlar olabilir (Gürsel vd. 2011:2).

### *B. Genç İşsizliği*

Genç kavramı, ulusal ve uluslararası kuruluşların yayınlarında, bilimsel ya da hukuki literatürde çeşitli biçimlerde tanımlanan bir kavramdır. Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü'ne (UNESCO) göre, "Genç, öğrenim yapan, hayatını kazanmak için çalışmayan, kendine ait konutu bulunmayan kişidir (Ata 2007:112).

Yaş gruplarına göre işsizlik oranlarında en yüksek işsizlik oranının gözlendiği yaş grupları 15-19 ve 20-24 arası yaş gruplarıdır. En düşük işsizlik oranının olduğu yaş grubu ise 65+ yaş grubudur. Bu görünüm normal bir görünüm olup, ülkenin nüfus yaş gruplarına dağılımıyla uyumludur. Ayrıca, bu gösterge emek piyasası politikalarının nereye odaklanması gerektiği, gençlerin işgücü piyasasına girişinin kolaylaştırılmasına yönelik politikalar üretilmesi gibi konular bakımından büyük önem taşımaktadır (Demircan, 2012:16).

Tablo 5: 15-24 Yaş Grubu İşsizlik Oranları ve İşsiz Sayıları

Yıllar	İşsizlik Oranı(%)	İşsiz	Yıllar	İşsizlik Oranı(%)	İşsiz
2000	13.1	705.000	2007	19.6	836.000
2001	16.2	862.000	2008	20.5	897.000
2002	19.2	980.000	2009	25.3	1.126.000
2003	20.5	975.000	2010	21.7	961.000
2004	19.7	945.000	2011	18.4	832.000
2005	19.3	805.000	2012	17.5	775.000
2006	18.7	805.000	2013*	16.6	763.000

**Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi).

\*2013 yılı Mayıs dönemi verileri kullanılmıştır.

Genç işsizlik oranı çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yüksektir. Ancak Türkiye’deki asıl sorun bu işsizliğin zaman içinde iyileşmemesidir. Yeni iş alanları yaratılmadığı için genç işsiz sorunu kronikleşmiştir. Genç işsizlik oranı %25,3'lere çıkmıştır. Bu sayının artışı eğitim alan gençlerin iş aramadaki deneyimsizlikleri örneğin yüksek ücret beklentileri ve uygun iş bulmalarının zaman almasıyla açıklanamamaktadır. Özellikle kentsel alanlarda genç işsiz sayısı artmaktadır. Emek arzının artışıyla genç işsizler kötü koşullarda, sosyal güvenceden yoksun biçimde çalıştırılmak zorunda bırakılmaktadır. Özellikle kırsal kesimden gelen ve kalifiye olmayan gençler işverenler için "her işi yapmaya hazır tüm koşulları kabul edecek" potansiyel işgücüdür. Mevcut işgücünün niteliği ve verimliliğinin düşük olması işgücü arz ve talebi arasında yaşanan uyumsuzluk yaratarak, işgücü piyasasının etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle İstihdam ve eğitim arasındaki bağ yeterince kurulmalıdır. Mesleki eğitim işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istenilen ölçüde verilmelidir. Ancak, TÜİK verilerine göre 15-24 yaş aralığındaki işsiz oranının %19,5'inin okuma yazma bilmeyenlerden oluştuğu, %23'ünün okuma yazma bilmesine rağmen herhangi bir okula gitmediği göz ardı edilmemelidir. Öncelikle temel eğitim tamamlanmalıdır. Ancak Türkiye’de eğitim seviyesi yükseldikçe işsizlikle karşılaşma riski azalmamaktadır. Eğitim durumlarına göre işsizlik oranları incelendiğinde 2009 yılı için %8 ile okuryazar olmayanlar en düşük işsizlik seviyesine sahiptirler. En yüksek işsizlik oranı ise lise ve dengi okul mezunlarında yaşanmaktadır (Durgun 2011:13).

Gençlerin iş bulmakta güçlüklerinin artması iki etkene bağlanmaktadır. Bu etkenlerden ilki, genç emeğin ortalama marjinal veriminin üzerinde asgari ücret belirlemesi, diğeri ise vasıf uyumsuzluğudur. Bir başka deyişle, emek talebinin aradığı vasıf özellikleri ile emek arzının vasıf bileşimi arasındaki uyumsuzluktur. Türkiye’de asgari ücretin düzeyinin işgücü talebi üzerinde etkisi olması beklenemez. Bu bakımdan uzun süreli genç işsizliğin görece olarak düşük

çıkması çok şaşırtıcı değildir. Gençler iş bulmakta çok zorlanmasalar bile bu işler genelde düşük ücretli, güvencesiz ve rotasyonun yüksek olduğu işler olmaktadır (Gürsel ve Ulusoy 1999:103).

### C. Eğitime Göre İşsizlik

İktisat bilimi içinde, özellikle son yıllarda yapılan ampirik ve teorik araştırmalarda, karını maksimize etmeyi amaç edinen firmaların yeni işe alacakları kişilerin verimliliği hakkında yeterli bilgiye sahip değilse, tek ve en önemli faktör olarak eğitim düzeyine baktıkları belirtilir. "Signal" teorisi olarak da bilinen bu açıklamada eğitim düzeyine bakmaktaki amaç doğal olarak yeni elemanların ne kadar kısa zamanda öğrenme yeteneğine sahip olduğunu belirleyerek bunu verimlilik açısından değerlendirmektir (Gürsel ve Ulusoy 1999:115).

İyi eğitilmiş vasıflı işgücünün varlığı, bu iş gücünün toplam işgücü içindeki oranı, bu kaynağın bilgi ve becerisini kullanması ülkelerin gelişebilmesi için önemli bir role sahiptir. Gelişmiş ülkelere bakıldığında vasıflı ve eğitilmiş işgücünün oransal olarak daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu nedenle ülkemizde istihdam edilen iş gücünün eğitim düzeyini ele alıp kalkınma sürecinde bulunduğumuz yeri saptamak için önemlidir (Taş ve Bozkaya 2012:158).

İşgücü piyasalarının eğitim ile ilişkisi, işgücünün vasıf düzeyi, işletmelerin rekabetçiliği gibi unsurlar bakımından önem taşımaktadır. Türkiye'de işgücünün 2011 eğitim düzeyine bakıldığında %56,2'sinin lise altı eğitilmiş olduğu ve yaklaşık %4,4'ünün ise okuma yazma bilmediği görülmektedir. İşsizlik oranlarında en düşük oran okuma yazma bilmeyen kesimdedir. En yüksek işsizlik oranı lise eğitilmişlerdedir. İşgücüne katılım oranlarında ise en yüksek orana yükseköğretim mezunları ulaşmıştır (Demircan, 2012:8)

Son zamanlarda ampirik çalışmalarda da işsizlik ile eğitim arasındaki ilişkiler önemli bir pay almıştır. Bu noktada sorulan temel soru ise istihdam edilen kişinin yapacağı işi ne kadar hızlı öğrenebileceği ve bu öğrenimi ne kadar bir zamanda işe verimliliğe yansıtabileceğidir. Bir bakıma işgücünün niteliğinin sinyali olarak tanımlayabileceğimiz eğitimin istihdam üzerindeki etkisi, üzerinde durulması gereken bir özellik taşımaktadır. Bu çerçevede ekonomik teori, eğitim seviyesi arttıkça işsizliğin azalacağını belirtmektedir (Gürsel ve Ulusoy 1999:115).

Türkiye'de işsizlik ile eğitim düzeyi arasındaki ilişkiyi, işsizleri dört farklı grupta toplayarak inceleyeceğiz :

- İlkokul ve daha aşağı düzeyde eğitim görenler,
- Lise altı eğitilmişler,
- Lise ve dengi meslek okulları mezunları,
- Yüksekokul mezunlarıdır.



Tablo 6: Eğitime Göre İşsizlik

	Okur-Yazar Olmayanlar		Lise Altı Eğitimliler		Lise Mezunları		Yükseköğretim Mezunları	
	İ.K.O.*	İ.O.**	İ.K.O.	İ.O.	İ.K.O.	İ.O.	İ.K.O.	İ.O.
Türkiye	21.6	5.3	48.7	8.4	54.6	11.3	80.8	8.7
Erkek	34.9	12.3	69.1	8.5	71.7	8.3	87.3	5.9
Kadın	18.8	2.6	27.6	8.3	33.3	19.2	72.1	13.1

**Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi).

Not: 2013 yılı Mayıs dönemi verileri kullanılmıştır.

\*İ.K.O.:İşgücüne Katılma Oranı (%)

\*\* İ.O.:İşsizlik Oranı (%)

İşsizlik olgusuna eğitim açısından bakıldığında genelde eğitim düzeyleri liseden az olanlar ile yüksek öğrenim düzeyinde olanların işsizlik oranlarının ortalamadan düşük olduğu, lise ve dengi eğitim seviyesinde olanlar için ise ortalamanın üstünde olduğu görülmektedir (Biçerli 2004:259).

Türkiye'de lise mezunlarının arasında işsizliğin ortalama işsizlikten belirgin bir biçimde daha yüksek olması, eğitim düzeyi yükseldikçe işsizliğin düzenli bir biçimde düşeceği şeklindeki kanıyı yalanlamaktadır. Lise, lise dengi meslek okulları ve tarım dışı ülke geneli işsizlik karşılaştırıldığında, lise mezunlarının işsizlik oranlarının her zaman Türkiye genelindeki işsizlik oranının üstünde seyrettiğini görmekteyiz. Lise mezunlarının işsiz kalma olasılığının ilköğretim mezunlarından çok daha yüksek olması sorunun eğitim düzeyinden çok, iş vasfı ve her vasa tekabül eden piyasa denge ücretinin gerçekleşmesi önünde kuramsal nitelikli engellerin varlığına bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Lise eğitiminin Türkiye'de yüksek vasıf kazandırmadığı bilinen bir gerçektir. Buna karşılık lise mezunlarının ve okur-yazar olmayanlardan sayıca daha az olmaları, bu grubun rezervasyon ücretlerini görece olarak yüksek tutmakta, keza iş beklentilerini de, daha çok mavi yakalılardan beyaz yakalılara kaydırmaktadır. Oysa bu özellikler, bu gruba yönelik emek talebi ile uyum içinde değildir. Türkiye'de bu grubun bir yandan çoğunlukla üniversiteye devam edememeleri, diğer yandan hiçbir özel vasıf edinmemiş olmaları, işsizliği arttırıcı bir etki yapmaktadır (Gürsel ve Ulusoy 1999:124).

İlköğretim mezunu, okur-yazar olup bir okul bitirmeyenler ve okur-yazar olmayanlar grubunu vasıfsız olmaları özelliğinden dolayı aynı kategoride inceliyoruz. Bu grup içindeki işsizlik oranı, ülke genelindeki işsizlik oranının altında seyretmiştir. Vasıfsızlık özelliği dolayısıyla ücretlerin düşük olması bu grup için ortalama ücreti piyasa denge ücretine yaklaştırmaktadır. Türkiye'de işgücü piyasasında istihdamı koruyucu kurumların özellikle bu grupta zayıf olması (kayıtdışı ekonomi) ve asgari ücretin görece düşüklüğü bu savı destekler yöndedir (Gürsel ve Ulusoy 1999:125).

Üniversiteyi kazanmak gençler için yaşamın sonrasını garantiye almak anlamına gelmemektedir. Genç işsizlerin bir bölümü üniversite mezunları arasından çıkmaktadır. İşsiz kalma süresi uzadıkça meslek sahibi olmak ile iş bulamamak arasındaki boşlukta yaşanan çelişkinin yarattığı huzursuzluk artmaktadır. İş bulamamanın nedeni olarak sahip olunan niteliklerin yetersiz olduğunu düşünen gençler yüksek lisans programına yönelmektedir. Bunun yanı sıra, gençlerin eğitim ve yeteneklerine uygun olmayan düşük ücretli ve düşük vasıflı veya kötü çalışma koşullarına sahip işlerde çalışması gibi sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca vasıfsız gençlerin çaresizlikle razı oldukları bazı işlerin, ilerideki daha iyi işlere girme olasılığını düşürebilmesi durumunda, gelecekle ilgili olumsuz durum ortaya çıkmaktadır (İzgi ve Arslan 2011:6)

#### *D. Uzun Süreli İşsizlik ve Hysteresis Olgusu*

İşsizliğin yapısının araştırılmasında uzun dönemli işsizliğin boyutu ve buna bağlı olarak süreklilik kazanan işsizlik (hysteresis) önemli bir yere sahiptir. İşsizlik türleri içinde bireye ve topluma en fazla zararı olan işsizlik, uzun süreli işsizliktir. OECD uzun dönemli işsizliği, 1 yıl ve daha fazla süreli işsizlik olarak tanımlamaktadır

Türkiye’de iş arama tekniklerinin çok yetersiz olduğu görülmektedir. Genellikle tanıdıklar vasıtasıyla ya da kendi bana iş arama yöntemlerinin tercih edildiği görülmektedir. Bu yöntemler etkisizliğe yol açmaktadır. Konunun bir başka boyutu da uzun süreli işsizliktir. Uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranı %25 ile AB ortalaması olan %60’ın altında seyretmektedir. Bunun yanı sıra ülkemizde, işgücü piyasasında nitelikli işgücü talebi artarken aynı zamanda işgücü arzı ile işgücü talebi arasında nitelik yönünden bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Buna bağlı olarak, çeşitli işler sahiplerini beklerken işsizler vasıflarına uygun işler aramak durumunda kalmaktadırlar. Bu konuda eğitim faktörünün işsizlik süresini uzatan etmenlerden biri olduğu ilginç bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Araştırmalar, gençlerin kabul ettikleri vasıflara uygun iş ararken ilk işlerini bulmakta zorlandıklarını göstermektedir. (TiSK, 2004:21).

Tablo 7: İş Arama Süresine Göre İşsizler (Bin)

YILLAR	TOPLAM	1-2 AY	3-5 AY	6-8 AY	9-11 AY	1 YIL VE DAHA FAZLA, 2YILDAN AZ	2 YIL VE DAHA FAZLA, 3 YILDAN AZ	3 YIL VE DAHA FAZLA
2000	1,497	530	395	164	50	190	72	44
2001	1,967	648	595	208	65	264	90	54
2002	2,464	704	583	279	102	428	176	94
2003	2,493	781	660	288	83	323	156	104
2004	2,499	513	544	326	111	472	269	220
2005	2,521	531	555	304	96	453	275	259
2006	2,446	587	561	286	86	430	230	206
2007	2,333	642	571	267	97	392	169	138
2008	2,611	801	698	314	99	413	168	118
2009	3,471	973	938	506	177	542	200	135
2010	3,046	922	732	378	143	536	210	125
2011	2,615	878	617	318	110	431	169	92
2012	2,518	845	653	294	100	406	148	72
2013*	2,526	791	593	363	135	458	128	59

**Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www.tuik.gov.tr/VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi).

\*2013 yılı Mayıs dönemi verileri kullanılmıştır.

İşsizliğin süreklilik kazanması işsizlikle mücadeleyi zorlaştıran en önemli etkenlerden birisidir ve yapısal işsizlikle yakından ilişkilidir. Toplam işsizlerin içinde uzun dönemli işsizlerin payının artmasının başlıca nedeni, bir kez işini kaybeden kişilerin özellikle vasıfları ve yaşları bakımından işgüçlerine yönelik talep zayıfsa, bu kişilerin iş bulma sürelerinin büyük ölçüde uzamasıdır. Bu süre uzadıkça bu kişiler bir yandan vasıflarını yitirmeye devam ederler, diğer yandan iş yapma yeteneklerini kaybetmiş olabilecekleri ihtimali nedeniyle işverenlerin işe alma özelliği bakımından sürekli gerilemektedir. Sonuç olarak, bu gruplarda işsizlik süresinin uzaması yüksek bir olasılıktır. Ekonomik durgunlukları izleyen dönemlerde konjonktürel işsizlik arttığında yeni işsizlerin bir kısmı belirtilen nedenlerden ötürü uzun dönemde işsizliğe aday grubuna girmektedir. Ve bu işsizlerin önemli bir bölümü de gerçekten uzun dönemli işsizlere dönüşmektedir. Bu süreç yapısal işsizlik oranını yükselten önemli bir etmendir (Gürsel ve Ulusoy 1999:126-127).

İşsizlik sorununun en olumsuz yönlerinin başında uzun süreli işsizler gelmektedir. Uzun süreli işsizlik bireysel düzeyde psikolojik çöküntünün en yoğun yaşandığı alandır. Bu tür işsizler giderek iş bulma umudunu yitirmektedirler. Toplumsal açıdan da uzun süreli işsizlik büyük bir sorundur. Çünkü işsizlik süresi uzadıkça vasıf kaybı artmakta, işveren açısından olumsuz sinyal belirginleşmekte ve sonuçta iş bulma ihtimali giderek azalmaktadır. Bu olgu işgücü iktisadi yazınında Hysteresis olarak adlandırılmaktadır. Nispeten katı özelliklere sahip işgücü piyasalarında her konjonktürel işsizlik, işler düzeldikten sonra ardında bir tortu bırakmaktadır. Bir kere işsizlik havuzuna düşen vasıfsız bir işçinin havuzdan çıkması zorlaşmaktadır. Bir bakıma kendini bekleyen bir işsizlik süreci söz konusudur (TÜSİAD 2002:217).

#### IV. Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları

Türkiye'de yıllardan beri istihdam sorununun çözümüne ekonomik kalkınma sürecinde halledilebilecek bir sorun alanı olarak bakılmıştır. Kalkınmanın ekonomik büyüme olarak ele alınması, sosyal boyutunun göz ardı edilerek, istihdama dolaylı yaklaşılması var olan sorunun boyutlarını daha da genişletmiştir. Türkiye'de işsizliği önlemeye yönelik önlemlerin alınması planlı dönemle başlamış olmasına rağmen, şu ana kadar işsizlik sorunuyla mücadelede başarıya ulaşmış etkin bir istihdam politikasının varlığından söz edilememektedir.

##### A. 1960 - 1980 Döneminde Uygulanan İstihdam Politikaları

1960'lı yıllardan 1980'e kadar geçen dönemde Türkiye'nin endüstriyel gelişme stratejisi ithal ikamesi esasına dayandırılmıştır. Bu dönem boyunca kendi kendine yeterli, büyük ölçüde yoğun sermaye ve ileri teknolojiye dayalı, üretimde önceliğin temel ve ara mallara verildiği, hızlı bir sanayileşme benimsenmiştir. Bunun gerçekleştirilmesi, KİT'ler tarafından yapılan yüksek seviyedeki geniş kamu yatırımları yanında, özel yatırımların da büyük ölçüde korunması ve teşvikiyle mümkün olabilmektedir. İthal yerine yerli üretim politikasının egemen olduğu 1980 yılına kadar uygulamaya konan kalkınma planlarında, istihdam sorununun çözümü için, biri açık diğeri üstü kapalı olmak üzere iki temel değişkenin esas alındığı söylenilebilir. Bu değişkenler, ekonomik büyüme hızı ve sanayileşmedir. Bir başka anlatımla iş bulma, açıkça büyüme hızınının bir türevi, ya da sonucu olarak algılanmakta, ekonominin büyümesi ve sanayileşme eksenine oturtulmaktadır (Biçerli 2000:227).

##### B. 1980 - 2000 Döneminde Uygulanan İstihdam Politikaları

24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte, o ana kadar izlenen ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinden, ihracata dayalı sanayileşme modeline geçilmiştir. Ekonomi politikasındaki bu önemli değişim, istihdam politikalarını da derinden etkilemiştir. 24 Ocak 1980 sonrasında uygulamaya konulan ekonomi politikasının belirleyici özelliği, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasanın kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların tek yol gösterici olmalarıdır. Her mal ve hizmet için, arz ve talebe göre oluşacak fiyatlar, tüm ekonomik işlemlerde geçerli olmalıdır. Bu yöntemle oluşacak fiyatlar, tüketim, yatırım ve yeniden üretim kararlarını belirleyecek, üretici ve tüketiciler davranışlarını fiyatlara göre düzenleyecek ve en yararlı ya da karlı buldukları girişimleri serbestçe yapacaklardır. Denge fiyatından sapmaları piyasa uzun dönemde kendisi düzeltecektir (Kepenek 2000:196).

İhracata yönelik stratejide ekonomik büyüme esas olarak dış ticarete rekabet imkânlarının genişletilmesine bağlıdır. Bu durum, dikkatleri nispi fiyatlar ve ücret hadlerinin değiştirilmesi üzerinde yoğunlaştırmaktadır. 24 Ocak kararlarının belirgin özelliklerinden birisi de temel üretim faktörlerinin bu arada ücretin piyasa şartlarına göre belirlenmesidir. Bu politikayla bir yandan iç talep

kısılrken diğ er yandan da üretim maliyetlerinin ücret yönünden aşağı çekilmesi sağlanıyordu. Böylece ihraç fiyatlarının düşük tutulmasının önemli bileşenlerinden birisi devreye sokulmuş bulunuyordu. Bununla birlikte düşük maliyetli etkin işgücünün temini için sadece ücretleri aşağı çekmek yetmez; bunun sürekli olabilmesi için aynı zamanda çalışma şartları konusunda işçi haklarını ve onların toplu pazarlık gücünü kontrol altında tutmak gerekecektir. Demokratik ortamda zor olan böyle bir operasyon ise, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ile gerçekleştirilebilmiştir. Sendikal faaliyetler askıya alınarak toplu pazarlığın yerine zorunlu tahkim sistemi getirilmiştir (Karabulut 2007:33).

Fakat 1990 sonrası dönemde altyapı yatırımlarına kaynak aktarımı azalmış, çalışma hayatına yönelik popülist yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Verimlilik artışlarından bağımsız bir şekilde, ücretlerin yükseltilmesi ve erken emeklilik politikaları sosyal güvenlik ve çalışma hayatının bozulmasına neden olmuştur. Kamu tüketim harcamalarının artırılması bütçe dengesini bozmuştur. Artan kamu harcamalarının finanse edilmesinde para arzı artırılmış ve borçlanma politikaları ön plana çıkarılmış sonuçta faiz oranları ve enflasyon hızla yükselmiştir. Bütün bu gelişmeler, büyüme oranlarında dalgalanmalara ve özel sektörün yatırım yapmaktan uzaklaşmasına neden olmuştur. İktidarın uyguladığı enflasyonist büyüme ve fiyatlara yönelik müdahaleci politikalar, 1994 yılında finans piyasalarında başlayan krizin tüm ekonomiye yayılmasına neden olmuştur. Krizi aşmak için uygulanan 5 Nisan Kararları ekonomide eksik istihdam yaratmış, GSMH %6,4 küçülmüş enflasyon oranı %149'a yükselmiş ve gelir dağılımı bozukluğu artmıştır (Ulusoy ve Cural, 2004:38).

Demokratik ortamda zor olan böyle bir operasyon ise, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ile gerçekleştirilebilmiştir. Sendikal faaliyetler askıya alınarak, toplu pazarlığın yerine zorunlu tahkim sistemi getirilmiştir. 1982 Anayasasıyla yeniden yön verilen çalışma hayatına, özellikle sendikalar tarafından grev hakkının kullanılması hususunda getirilen ve hala tartışma konusu olan sınırlamalar; hükümetin istikrar paketini korumadaki kararlı tutumu 1980 – 1988 yılları arasında reel ücretleri devamlı düşüş yönelimi içine sokmuştur. 1980 sonrası dönemde sosyal devlet anlayışından hızla uzaklaşılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi girişimleri içinde devletin bir işveren olarak ekonomik yaşamdan dışlanması, buna karşılık istihdam sorununun çözümünün tümüyle özel girişimcilerin insafına bırakılması, kısacası devletin işsizlik sorununun çözümünün muhatabı olmaktan çıkarılması, işsizlik sorununun giderek ağırlaşmasını beraberinde getirmiştir (DPT 2001:46).

### *C. 2000 Sonrası Uygulanan İstihdam Politikaları*

Ülkemiz ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemi temsil etmektedir. Bu değişim süreci bir yandan daha rekabetçi ekonomi ve piyasa odaklı bir model geliştirirken, öte yandan kamunun sistemdeki ağırlığının azaldığı, tarımın göreceli öneminin

kaybolduğu ve küresel rekabetle bütünleşmiş bir yapının gelişmesine zemin hazırlamıştır. Bu dönüşümün ülkemizdeki işgücü piyasalarını, istihdam yapısını ve sektörel dağılımları etkilemesi kaçınılmaz bir sonuçtur. Üretkenliği sınırlı, rekabete kapalı ve esnekliği olmayan bir işgücü piyasasından; küresel rekabete ayak uydurmaya çalışan işletmelerin beklentilerine uygun bir işgücüne dönük evrimleşme sürecinin sancıları sürmektedir. Bu süreçte daha esnek, daha rekabetçi ve yüksek vasıflı bir işgücü profili, yeni ekonomik modelinde beklentisi olarak ortaya çıkmaktadır (SETA 2010:4).

2001 krizi sonrasında yaşanan ekonomik büyümenin uzun yıllar istihdama yansımamış olduğu görülmektedir. İşveren kesimi, bu durumun nedeni olarak, 2001 yılında çıkarılmış olan ve daha sonra 2003 yılında çıkan yeni iş kanununa katılan iş güvencesi yasasına göstermektedir. İşçi kesimi ise yeni yasadaki esneklik ile ilgili düzenlemelerin ve kayıtlı istihdamı genişletme gerekçesi ile düzenlenen esnek çalışma biçimlerinin varlığına rağmen istihdamın artmamış olduğuna dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, 2002-2004 döneminde istihdamın artmamış olmasının nedeni verimlilik artışına bağlanmıştır. Değerlenmiş olan (ticaretle ağırlıklandırılmış gerçel efektif) döviz kurundan da etkilenmiş olan imalat sanayisindeki firmalar, rekabetçi konumlarını koruyabilmek için verimlilik artırıcı makine, donanım yatırımları yapmışlardır. Olumsuz istihdam koşulları nedeniyle de bu verimlilik artışları ücretlere yansımamış, ihracattaki büyüme (ithalat ve cari açık artışı ile birlikte) sürdürülmüştür (Türkan 2005:56).

Bu dönemde istihdam stratejisi, yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi suretiyle istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılması amacı etrafında yoğunlaşmıştır. Söz konusu amaç doğrultusunda, Türkiye’de yatırımların ve istihdamın artırılması için uygulanan istihdam politikalarını; kamu harcamalarının artırılması, genel olarak uygulanan vergisel teşvikler, 5084 sayılı kanunla kalkınmada öncelikli yörelere getirilen teşvik uygulamaları ve 4325 sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Teşvik Edilmesi Kanunu şeklinde sıralayabiliriz.

*Kamu Harcamaları:* 2008 yılında hissedilmeye başlanan küresel durgunluk karşısında Türk hükümeti, *vergi indirimleri* (ÖTV ve KDV’de indirimler) ve *artırılan kamu harcamaları* şeklinde bir dizi mali canlandırma politikası uygulamaya koymuştur. Ayrıca, kadın ve gençlerin istihdamı için emek maliyetine yönelik teşviklerden ziyade işsizliği önleyici aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir. Öte yandan, 4857 sayılı kanunla, formal ekonomi alanındaki firmalara esnek düzenlemeler getirilip haksız yere işten çıkarılmaya ve kıdem tazminatına yönelik sınırlamalar büyük ölçüde rahatlatılmıştır. İşgücü piyasalarına yönelik olarak “kısa çalışma ödeneği fonu” oluşturulmuş, part-time işler yasal temellere oturtulmuştur (Yeldan 2010:9).

*Vergi Teşvikleri:* Türkiye’de yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaya yönelik önlemler genellikle bazı illerde veya bölgelerde vergi ve sigorta primi

teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek şeklinde gerçekleşmektedir. Söz konusu teşviklerin kapsamı ise, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla, ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük olan yörelerle sınırlandırılmıştır. Diğer taraftan yatırım ve istihdam teşvikleri sadece yeni bir işyeri kurulması veya ek istihdam artışı sağlayan işyerlerine verilmektedir (Uşen 2007:90). 1990'lı yıllardan itibaren belirli bölgelerde yani, olağanüstü hal bölgesinde ve kalkınmada öncelikli yörelerde, istihdam yaratılması ve yatırımların teşvik edilmesi amacıyla hayata geçirilen yasal düzenlemelerde belirli sayıda işçi çalıştıranlara verilen teşvikler aşağıdaki gibidir (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2005:82-88).

*4325 Sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Teşvik Edilmesi İle 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 23 Ocak 1998 tarih ve 23239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu Kanun, Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde;*

- Olağanüstü hal bölgesi kapsamındaki illerde gelir ve kurumlar vergisinden belirli bir süre muaf olma ve bunlarda belli oranda indirim yapılması;
- Olağanüstü hal bölgesi kapsamındaki illerde çalışanların ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergilerin 2 yıl süreyle ertelenmesi;
- Olağanüstü hal bölgesi kapsamındaki illerde sosyal sigorta primi işveren paylarının Hazine tarafından karşılanması;
- Kalkınmada öncelikli yörelerde ve diğer bazı illerde yatırım yerinin “bedelsiz” tahsis edilmesi;
- Ücret dışı yüklerden (işsizlik sigortası dahil tüm sigorta primlerinin işveren payının ve gelir vergisinin) bazılarının 1 yıl süreyle ertelenmesi;
- Bazı illerdeki yatırımcılara %80-%100 oranında gelir vergisi stopajı teşviki;
- Bazı illerdeki yatırımcıların sosyal sigorta primi işveren paylarının %80-%100 oranında Hazine tarafından karşılanması;
- Bazı illerde ve belirli alanlarda yatırım yapanların elektrik enerjisi giderlerinin %20-%50'sinin Hazinece karşılanması (Uşen 2007:90-91).

*5084 Sayılı Kanunla Kalkınmada Öncelikli Yörelere Getirilen Teşvik Uygulamaları:* 5084 sayılı Kanun, işsizlik ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi amacıyla, 49 ilde ve Çanakkale ilinin Gökçeada ve Bozcaada ilçelerini kapsamaktadır. Kanunen belirlenmiş illerde, yatırımların ve istihdamın artırılması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi için 5084 sayılı yasayla önemli teşvikler getirilmiştir. 5084 sayılı Kanunla, kişi başına geliri 1500 Amerikan Doları ve altında olan illerde, belirli bir tarihten sonra yapılan ve yapılacak yatırımlara; vergi ve sigorta primlerinde indirim, enerji maliyetlerinde indirim ve bedelsiz yatırım yeri tahsisi gibi önemli teşvikler sağlanmış bulunmaktadır.

5084 sayılı Kanunla getirilen bu uygulamanın bugüne kadar yapılan teşvik uygulamalarından önemli farkları bulunmaktadır. Bu farklardan biri, bu teşviklerin uygulanacağı illerin, bir bölgeye dahil olup olmadıklarına göre değil ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre belirlenmiş olmasıdır. Bugüne kadar yapılan uygulamalarda, gelişmişlik dereceleri teşvik kapsamındaki bölgede bulunan illere göre daha düşük olmasına rağmen, bölge dışında buldukları için teşviklerden yararlanamayan pek çok il de bu yeni uygulama ile teşvik kapsamına alınmış olmaktadır. 5084 sayılı Kanunla sağlanan gelir vergisi stopajı ve sigorta primi desteği, yatırımın ve işletmenin önemli maliyet unsurlarından biri olan ve ülkemizde oldukça yüksek bulunan istihdam maliyetlerini önemli ölçüde düşürecek özelliktedir. Bu illerde yatırım yapacak yatırımcılar, bir taraftan yeni ve basitleştirilmiş yatırım indirimi uygulaması ile gelir veya kurumlar vergisinde, diğer taraftan da 5084 sayılı Kanunla da istihdam maliyetlerinde önemli avantajlar sağlayabileceklerdir. Bu yasanın amacı, bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaktır (Kıvanç, 2008: 1).

Ancak, yukarıda söylenen tedbirlerin, 5084 sayılı Kanunda öngörülen teşviklerin, istihdam ve yatırımlar üzerinde tek başına olumlu etki yaratmasının mümkün olmayabileceği, Kanun kapsamında yapılan teşvik uygulamalarının başarısının ekonomideki diğer dışsal faktörlere de bağlı olduğunun unutulmaması gerekmektedir (Andırım, 2007: 98).

İstihdamı arttırılmasının da, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi için diğer ekonomilere göre çok düşük olan tarımsal verimlilikte atılım yapmak gereklidir. Öte yandan, katma değer üretecek modern sanayi ve hizmet yatırımlarının hızla artırılması hedeflenmelidir. Organize Sanayi Bölgelerinin ve Küçük Sanayi Sitelerinin, geri kalmış bölgelerde desteklenmesine önem verilmelidir. Bölgesel istihdam farklarını gidermek amacıyla; yerel-bölgesel sanayi merkezlerinin oluşturulması, işgücünün eğitimi ve nitelikli hale getirilmesi, geri kalmış bölgelerde istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması, kadın istihdamının artırılması, yerel ve bölgesel düzeyde katılımcılığın güçlendirilmesi vb. politikalar izlenmelidir. Ayrıca bu politikalar, tarım politikaları ile karşılıklı etkileşim içinde bulunmalıdır. İl İstihdam Kurulları ve İl Mesleki Eğitim Kurulları da, yerel istihdam ve eğitim politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında daha aktif rol oynamalıdır. Bu kurullar daha sık toplanmalı ve eşgüdüm içinde çalışmalıdır (İŞKUR 2003:79).

## V. Sonuç

İşsizlik günümüzde tüm dünya ülkelerinin en temel ekonomik sorunu olma yönündedir. Artan nüfus istihdam oranlarının düşük seviyedeki seyri ve işgücünün aktif bir şekilde kullanılmaması gibi etkiler Türkiye'nin de diğer



gelişmekte olan ülke profilleri izlenimi vermektedir. Ancak böyle bir durumda dahi ülkemizde işsizlik sorunu ciddiye tam olarak alınmamaktadır. İşsizliğin seyrinin devamlı artması, işsizliği toplumsal bir sorun haline getirmektedir. Çünkü genişleyen işsizlik alanı bir kısır döngü yaratarak bir yandan ulusal üretkenliği negatif yönde etkilemekte öte yandan da bağımlılık oranlarını yukarı doğru itmektedir. Her iki durumda da işsizlik, reel ücretlerin gerilemesine ve fakirliğin toplumsal bir olgu haline dönüşmesine yol açmaktadır.

Türkiye 1960'lerden bu yana işsizlikle mücadele eden bir ülkedir. Bugün de dahi Türkiye'nin, ekonomik ve sosyal yapısındaki dengesizliklere ek olarak, uygulanmakta olan makro ekonomik politikaların da etkisiyle istihdam ve işsizlik sorunu her geçen gün daha da ağırlaşmaktadır. İşsizlik sorununun temelinde işgücü talebine uygun, işgücü arzını sağlayan mesleki eğitim politikalarının oluşturulmamasıdır. Mevsimlik, geçici, parttime, tele çalışma, eve iş verme gibi çalışanların haklarını güvenceye alacak düzenlemeler yapılarak hukuksal çerçeveye kavuşturulmalıdır. Çalışma sürelerinin kısıtlanması yeni iş olanaklarının yaratılmasına katkıda bulunabilir.

Kriz dönemlerinde de işten çıkarma yerine tam gün çalışanların yarım gün çalışmaları sağlanarak işsizlik oranlarının artması engellenecektir. İş paylaşımı ve erken emeklilik, işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması, kar paylaşımı, istihdam vergilerinin azaltılması ve düşük ücret desteği, işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri gibi önlemleri kapsayan "sözleşmelere yönelik" politikalar Türkiye'de işsizliği azaltmada etkin bir rol oynayabilir. En önemlisi daha eğitilmiş işgücüne olan talebi artırdığı, dolayısıyla işgücünün eğitim düzeyinin de ülkedeki teknolojik gelişmeye paralel bir şekilde artırılması gerektiği açıktır.

Türkiye'de işsizlikle mücadele için uygulanan istihdam politikaları, işsizliğin bir miktar düşmesine katkı yapmasına rağmen, genel olarak işsizlikle mücadele için yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Türkiye'de bilinçli ve yaygın bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanamamıştır. İstihdam politikaları ilk olarak kalkınma programları içerisinde yer almaya başlamış ancak plan metinlerinde yer almaktan öteye gidememiştir.

#### **Kaynaklar**

- Andırın, F. (2007) **Türkiye' De Genel Olarak Uygulanan Teşvikler Ve 5084 Sayılı Kanunla Kalkınmada Öncelikli Yörelere Getirilen Teşvik Uygulamaları**, Uzmanlık Tezi, Hatay, Hatay Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğü.
- Ata, N. (2007) "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Yapısı ve Genç İşsizlik" *TİSK Akademi Dergisi*, 2(1), ss.109-118.
- Biçerli, M.K (2000), **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Biçerli, M.K (2004), **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

- Bozdağlıoğlu Uyar, Y. (2008), "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20, ss.45-65.
- Demircan, E. (2012), **İstihdam Ve İşgücü Piyasası Raporu**, Karacadağ Kalkınma Ajansı, Diyarbakır.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2001), **Emek Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2006), **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, 1 Temmuz 2006, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf>. Erişim tarihi: 08 Mart 2011.
- Durgun, Ö. (2011), "İstihdam Artışı İşsizlik Sorununu Çözmekte Yeterli Midir?", *Mevzuat Dergisi*, 160.
- Gürsel, S. ve Ulusoy, V. (1999), **Türkiye'de İşsizlik ve İstihdam**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Gürsel, S. Uysal, G. ve Acar, A. (2011), **Toplumsal Değerler Kadınların İşgücüne Katılmalarına Engel**, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomi ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, Araştırma Notu:11/115.
- İş ve İşçi Bulma Kurumu, (2003), **İŞKUR II. Genel Kurulu 12-13 Kasım 2003 Eylem Planı**, <http://www.iskur.gov.tr/mydocument/3.Genel%20Kurul%20Raporu.doc>. Erişim tarihi: 30 Ekim 2010.
- İzgi Balcı, B. ve Arslan, İ. (2008), **Türkiye'de Genç İşsizliği, Eğitim ve Büyüme İlişkisi (1988-2008)**, 2.Ulusal İktisat Kongresi, 20-22 Şubat 2008, İzmir.
- Karabulut, A. (2007), **Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- Karagöl, E.T ve Akgeyik, T. (2010), "Türkiye'de İstihdam Durumu: Genel Eğilimler", *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, 21.
- Kepenek, Y. (2000), **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Kıvanç, H. K. (2008), **Yatırımların Ve İstihdamın Arttırılmasına Yönelik Teşvikler**, 29 Mayıs 2008, [http://www.alomaliye.com/2008/hakan\\_kivanc\\_yatirimlarin.htm](http://www.alomaliye.com/2008/hakan_kivanc_yatirimlarin.htm). Erişim tarihi: 19 Ocak 2014.
- Mahiroğulları, A. ve Korkmaz, A. (2005)., **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları (Türkiye ve AB)**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Murat, S. ve Şahin, L. (2011), "Gençlerin İstihdamı/işsizliği Bakımından Türk Eğitim Sisteminin Değerlendirilmesi", *Çalışma ve Toplum*, 30, ss.93-135.
- Selamoğlu, A. ve Lordoğlu, K. (2006), **Katılım Sürecinde AB ve Türkiye İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye İş Yayınları, Ankara.
- Taş, S. ve Bozkaya, G. (2012), "Avrupa Birliğine Uyum sürecinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1, ss.151-176.

- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği. (2002), **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, Lebib Yakın Yayınları, İstanbul.
- Türkan, E. (2005), **Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler**, T.C Merkez Bankası Yayınları, Ankara.
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, (2004), **Avrupa Birliği'nde Girişimciliğin Geliştirilmesi Türkiye'ye Yol Gösteren İlke, Politika ve Uygulamalar**, Yayın No: 245, Ankara.
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, (2004), **İstihdamın Artırılması ve İşgücü Piyasası**, 5-9 Mayıs 2004 Tarihli İktisat Kongresi Çalışmaları Kapsamında Hazırlanan Çalışma Grubu Raporu, Mayıs 2004 İşveren Dergisi Eki.
- Ulusoy, A. ve Cural, M. (2004), "Üretim ve İstihdam Politikaları Yeniden Yapılandırılmalı", *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası*, ss.36-58.
- Uşen, Ş. (2007), "Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", *Çalışma ve Toplum*, 2007/2, ss.65-95.
- Yeldan, E. (2010), "**Global Crisis and Turkey: A Macroeconomic Assessment of the Effects of Fiscal Stimulus Measures on Employment and Labour Markets**", in *Crisis and Turkey: Impact Analysis of Crisis Response Measures*, International Labour Organization Publications, Ankara, pp. 9-39.