

**UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİK VE  
İSTİHDAM POLİTİKALARI**

**(Yüksek Lisans Tezi)**

**İsmail ŞİRİNER**

**Eskişehir, 1995**

T.C.  
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ/

UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİK VE İSTİHDAM POLİTİKALARI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Danışman: Yrd.Doç.Dr. M. Kemal BİÇERLİ

İsmail ŞİRİNER

ESKİŞEHİR - 1995

## ÖZET

İşgücüne olan talebin yetersizliği, işgücü piyasalarının diğer ekonomik koşullara bağlılığı ve işleyişindeki aksaklıklar, işgücü arz ve talebi arasında bir dengesizlik yaratmaktadır. Bu dengesizlik işgücü arzı aleyhinde olduğu zaman, işsizlik ortaya çıkmaktadır.

Hükümetlerin amaçları arasında işgücü piyasalarının sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlayarak, ülke ekonomisinin gelişmesinin ve kalkınmasının önünde büyük bir sosyo-ekonomik sorun olan işsizlik engelini (tamamen olmasa da) ortadan kaldırmak, önemli ve öncelikli bir yer tutmaktadır. Bu amaçla, işsizliğin türüne göre geliştirilmiş birtakım politikalar ve stratejiler gündeme getirilmekte ve uygulanmaktadır. Ancak işsizliğe karşı yürütülen istihdam politikalarının başarılı olup olamayacağı yani, uygulamadaki başarısı sadece kullanılan yöntemlerin içeriğiyle sınırlı olmamakta aynı zamanda uygulanan genel iktisat politikalarıyla arasındaki uyuma ve genel ekonomik yapıya da bağlıdır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde artan ve önemini sürekli koruyan işsizlik türleri içinde en önemlisi ve en yaygın olanı uzun dönemli (yapısal) işsizliktir. Gelişmiş ekonomilerine rağmen ABD ve Avrupa Topluluğu ülkelerinde de uzun dönemli (yapısal) işsizlik oldukça yaygın bir haldedir. Türkiye'de işsizliğe karşı pekçok politika uygulamaya konmuş ancak zaman zaman işsizliğe karşı yürütülen istihdam politikalarında başarı sağlanmış olsa da yeterli aşama kaydedilememiş ve işsizlik gündemdeki yerini korumayı sürdürmüştür. Ancak belirtmek gerekirken Türkiye gelişmekte olan ülkelerin doğal sancılarını çekmektedir.

İşsizlikle mücadele kısa dönemli ve geçici bir politika değildir. Çünkü uygulanan politikaların başarıları zaman içinde ortaya çıkmaktadır. Bu bakış açısıyla Türkiye de işsizliğe bakışını değiştirmek ve daha gerçekçi istihdam politikaları uygulamak zorundadır.

## SUMMARY

Insufficient demand for labour, correlation between labour market and economic circumstances functional irregularities cause the unbalance between demand and supply of labour. Unemployment emerges when the unbalance is against labour supply.

Easing unemployment, at least partly, which is serious obstacle, as well as socio-economic problem facing the economic development of a country is one of the main concern of the government. To this end, economic policies and strategies geared to the kind of unemployment have been developed and put into use. Nevertheless, the success of the employment policy is not solely limited by the context of the methods, but also the concordance between policy and structure of the economics at large

In developing countries, such as Turkey, the most common type of unemployment which sustain seriousness in the (structural) long term unemployment

Long term unemployment is also prevalent in the developed economics such as USA and European Community

A number of policies put into use to relieve unemployment problem in Turkey and some of provement exercised time to time, unemployment sustained its importance to the economy. It must be agreed upon that, however, this is inherent trend in the developing economics.

Fighting unemployment is not a short term policy neither is temporary struggle. It taken time to success of the policies exercised considering all these, Turkey must revise this approach and put into use new realistic policies.

# İÇİNDEKİLER

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GENEL OLARAK İŞSİZLİK

|   | Sayfa No |
|---|----------|
| İçindekiler.....  | V-IX     |
| Giriş.....  | 1        |
| 1. İşsizliğin Tanımı ve Kapsamı.....                                  | 4        |
| 2. İşsizliğin Temel Göstergeleri.....                                 | 7        |
| 2.1. İşsizlik Oranı .....   | 7        |
| 2.2. İşgücüne Katılma Oranı (İKO).....                                | 9        |
| 2.2.1. Tanımı ve Belirleyen Unsurlar .....                            | 9        |
| 2.2.2. İşgücüne Katılma Oranı ve Hane Halkı Modeli .....              | 10       |
| 2.2.3. İşgücüne Katılma Oranı ve İlave İşçi Etkisi.....               | 11       |
| 2.2.4. İşgücüne Katılma Oranı ve Güçlenmiş İşçi Etkisi .....          | 12       |
| 2.3. İşsizlik Oranı ve İşgücüne Katılma Oranı Arasındaki İlişki ..... | 12       |
| 3. İşsizliğin Nedenleri .....   | 13       |
| 4. İşsizliğin Maliyeti .....  | 15       |
| 4.1. İşsizliğin Bireysel Maliyeti .....                               | 16       |
| 4.2. İşsizliğin Toplumsal Maliyeti.....                               | 17       |
| 5. İşsizlik Çeşitleri .....   | 21       |
| 5.1. Gizli İşsizlik .....   | 22       |
| 5.2. Açık İşsizlik .....  | 24       |
| 5.2.1. Geçici İşsizlik .....  | 25       |
| 5.2.2. Teknolojik İşsizlik .....                                      | 27       |
| 5.2.3. Konjonktürel (Devrevi) İşsizlik.....                           | 29       |

|   |    |
|---|----|
| 5.2.4. Mevsimlik İşsizlik.....                                    | 30 |
| 5.2.5. Gerçek Olmayan İşsizlik.....                               | 31 |
| 5.2.6. Uzun Dönemli (Yapısal) İşsizlik.....                       | 33 |
| 5.2.6.1. Tanımı ve Kapsamı.....                                   | 33 |
| 5.2.6.2. Oluşumu ve Nedenleri.....                                | 34 |
| 5.2.6.3. Uzun Dönemli (Yapısal) İşsizlik ve Teknoloji Seçimi..... | 37 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### İSTİHDAM TEORİLERİ VE UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİNE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. İstihdam Teorileri.....</b>                          | <b>42</b> |
| 1.1. Klasik İstihdam Teorisi.....                          | 42        |
| 1.2. Güneş Lekeleri ve Ekonomik Dalgalanmalar Teorisi..... | 47        |
| 1.3. Buluşlar Teorisi.....                                 | 48        |
| 1.4. Keynesyen İstihdam Teorisi.....                       | 50        |
| <b>2. İstihdam Politikaları.....</b>                       | <b>55</b> |
| 2.1. İstihdam Politikasının Tanımı.....                    | 55        |
| 2.2. İstihdam Politikasının İlkeleri.....                  | 56        |
| 2.3. İstihdam Politikasının Amaçları.....                  | 57        |
| <b>3. İstihdam Politikası Türleri.....</b>                 | <b>58</b> |
| 3.1. Pasif İstihdam Politikaları.....                      | 58        |
| 3.1.1. İşsizlik Sigortası.....                             | 59        |
| 3.1.2. İşsizlik Yardımı.....                               | 61        |
| 3.2. Aktif İstihdam Politikaları.....                      | 62        |
| 3.2.1. Emek Piyasasına Yönelik Politikalar.....            | 63        |
| 3.2.1.1. Emek Arzına Yönelik Politikalar.....              | 63        |
| 3.2.1.2. Emek Talebine Yönelik Politikalar.....            | 64        |
| 3.2.2. İşsizliği Sınırlayıcı Önlem ve Uygulamalar.....     | 66        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.2.3. İstihdam Yaratıcı Politikalar .....  | 67        |
| 3.3. Yerel Yönetim Politikaları .....   | 68        |
| <b>4. İstihdam Politikası Araçları.....</b>   | <b>69</b> |
| 4.1. Mali Teşvik Araçları.....  | 69        |
| 4.2. Organizasyonel Araçlar.....  | 69        |
| 4.3. Uluslararası Organizasyonel Araçlar .....  | 70        |
| 4.4. Mevzuat Araçları .....   | 70        |
| 4.5. Vasıf Geliştirme Araçları .....  | 71        |
| 4.6. İstihdam Rehberliği Araçları.....  | 71        |
| 4.7. İş Kurma Araçları .....  | 72        |
| 4.8. Emek yoğun istihdam araçları.....  | 72        |
| 4.9. İstihdamı Koruma Araçları.....   | 73        |
| 4.10. Bilgi Toplumu Oluşturma Araçları .....  | 74        |
| 4.11. Hızlı Nüfus Artışıyla İlgili Araçlar.....   | 74        |
| 4.12. Üretimin Teşviki Araçları .....   | 74        |
| 4.13. Küçük Teşebbüslerin Teşviki Araçları .....  | 75        |
| 4.14. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi .....  | 75        |
| 4.15. Diğer Araçlar.....  | 75        |
| <b>5. İstihdam Politikalarında Amaç - Araç İlişkisi.....</b>  | <b>76</b> |
| <b>6. Uzun Dönemli İşsizliğin Önlenmesinde Yeni Yaklaşımlar.....</b>  | <b>76</b> |
| 6.1. Makro İstikrarın Sağlanması .....  | 76        |
| 6.2. Teknolojik İlerleme, Rekabet Gücünün Arttırılması ve Uluslararası<br>Ticaret Ortamının Geliştirilmesi..... | 77        |
| 6.3. Ücretlerin Rekabet Gücünü Koruyacak Düzeyde Tutulması .....  | 78        |
| 6.4. Ücret Dışı İşgücü Maliyetlerinin Azaltılması.....  | 79        |
| 6.5. Çalışma Hayatını Düzenleyen Yasaların Esnek Hale Getirilmesi .....   | 80        |
| 6.6. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İzlenmesi .....  | 81        |
| 6.7. İşgücünün Nitelik Düzeyinin Yükseltilmesi.....   | 83        |
| 6.8. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Geliştirilmesi .....  | 84        |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİN BOYUTLARI VE ÖZELLİĞİ

|  |     |
|--|-----|
| 1. Türkiye'de Uzun Dönemli İşsizliğin Görünümü.....                      | 87  |
| 2. Avrupa Topluluğu'nda Uzun Dönemli İşsizliğin Görünümü.....            | 106 |
| 3. Amerika Birleşik Devletlerinde Uzun Dönemli İşsizliğin Görünümü ..... | 110 |

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İZLENEN İSTİHDAM POLİTİKALARI

|  |     |
|--|-----|
| 1. Türkiye'de Dönemler itibariyle Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede İzlenen İstihdam Politikaları.....  | 119 |
| 1.1. 1980 Öncesi Dönem .....   | 119 |
| 1.2. 1980'den Günümüze Kadar Olan Dönem ve Genel Bir Değerlendirme.....                                  | 124 |
| 2. Avrupa Topluluğu'nda Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede İzlenen İstihdam Politikaları.....            | 136 |
| 3. Amerika Birleşik Devletleri'nde Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede İzlenen İstihdam Politikaları..... | 141 |
| Sonuç ve Öneriler.....   | 145 |



|   |     |
|---|-----|
| Yararlanılan Kaynaklar .....                                  | 150 |
| EK I: Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede Hükümetçe Uygulaması |     |
| Öngörülen İstihdam Geliştirme Projesi Örnekleri.....          | 155 |

## GİRİŞ

Sanayi devrimiyle birlikte, işgücünün mal ve hizmet üretimindeki etkinliğinin giderek azalması, sermaye yoğun teknolojilerin üretimde daha çok kullanılması, teknolojinin hızlı değişimi karşısında dünya nüfusunun hızla büyümesi ve sürekli artan emek arzına, emek talebinin karşılık veremeyişi nedeniyle oluşan işsizlik, ekonomik ve sosyal bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal duruma göre, yaşanan işsizlik türleri ve yaygınlığı değişmektedir. Emek arz ve talebi arasındaki dengesizlikler ve sağlıklı bir şekilde örgütlenmiş ve işleyen işgücü piyasasının yokluğu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, var olan istihdam imkanlarının da yeterince değerlendirilememesinden dolayı, işsizliğin giderek artan ve uzun süreli bir hal almasına neden olmaktadır. İşsizliğin bu şekilde uzun dönemli hale gelmesinin nedeni, ekonominin yapısında varolan yetersizliklerin ve uygulanan istikrarsız politikalarıdır.

Türkiye’de işsizlik her dönemde önemini korumuştur. Özellikle gelir dağılımındaki adaletsizlikler ve adil bir gelir dağılım politikasının olmaması işsizliğin boyutlarını daha da derinleştirmektedir. Gerçekçi bir insangücü planlamasının tam olarak yapılmaması ve eğitim sisteminin kurumsallaştırılıp, ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu alanda nitelikli işgücünün sağlamayışı, Türkiye’deki işsizliğin devam etmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Genç bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye, elinde bulundurduğu bu gücü, kalkınma ve gelişmesinin dinamik temellerini atmak için kullanamamaktadır. Kamu yatırımlarının arttığı dönemlerde, işsizlikte (bir ölçüde) azalma kaydedilmiş olmasına rağmen, işgücüne olan yeni katılımlar, bu azalışı tam tersine çevirmiştir.

Türkiye’de olduğu gibi ABD ve Avrupa’da da işsizlik önemini korumaya devam etmektedir. Ancak iyi örgütlenmiş ve sağlıklı bir şekilde işleyen işgücü piyasası gibi nedenlerden dolayı, işsizliğin maliyeti toplumun sırtına daha az binmektedir. Özellikle

işsizliğe karşı geliştirilmiş çok farklı istihdam politikaları ve uygulamalarının yürürlükte olması, işsizliğin yarattığı sosyal sorunları azaltmaktadır.

Cumhuriyetin kurulmasından bu yana iktidara gelen hükümetlerin hepsi, işsizlikle mücadelede çok önemli görünen adımlar atmış, ancak uygulamada devamını getirememişlerdir. Zaman zaman genelde işsizliği, özelde uzun dönemli (yapısal) işsizliği azaltmak için gizli işsizliğin oluşmasına göz yumulmuştur. Halen bu konuda çok şey söylenmesine ve hükümet programlarına dahil edilmesine rağmen, somut olarak çok az şey yapılmaktadır. Bu da işsizliğin bugün geldiği boyutun katlanarak devam etmesi anlamına gelmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı dünyanın ve Türkiye'nin sürekli gündeminde olan uzun dönemli (yapısal) işsizlik sorununun genelde ABD ve Avrupa'daki, özelde Türkiye'deki durumunu belirlemek gelişmiş ülkelerde uzun dönemli (yapısal) işsizliğe karşı uygulanan politikaları ve tedbirleri ortaya koyarak Türkiye'de uzun dönemli işsizlikle ilgili olarak nelerin yapılabileceğini tesbit etmektir.

Türkiye'de bu alandaki istatistiklerin yetersizliği, işsizlikle ilgili verilerin gerçekleri yansıtmasını, sağlıklı değerlendirmeler ve çalışmalar yapılmasını, işsizlikle mücadelede gerekli politikaların izlenmesini engellemektedir. Gerek Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsü, gerekse Çalışma Bakanlığı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından derlenen işsizlikle ilgili veriler, kendi arasında bile tutarsızlıklar göstermektedir. Bu çalışmada veri toplama konusunda karşılaşılan sorunlar ve mevcut verilerin yetersizliği giderilmeye ve daha gerçekçi bir araştırmaya yer verilmeye çalışılmıştır.

Birinci bölümde, genel olarak işsizlikle ilgili kavramlar açıklandıktan sonra, işsizliğin nedenlerine, bireysel ve toplumsal maliyetlerine yer verilmiştir. Ayrıca uzun dönemli (yapısal) işsizlikle diğer işsizlik çeşitlerine de yer verilmiştir.

İkinci bölümde, bugüne kadar işsizliği açıklamaya ve gidermeye yönelmiş temel bazı istihdam teorileriyle birlikte, farklı iki teoriye de yer verilmiştir. Ayrıca, gerek genel olarak işsizliğe karşı, gerekse uzun dönemli işsizliğe karşı izlenen istihdam politikalarına ve son yıllarda geliştirilen tedbirlerle birlikte, hem Türkiye'de hem de Dünyada uygulanan istihdam politikası araçlarına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de ve dünyada önemini koruyan uzun dönemli işsizlikle ilgili var olan durum ortaya konmaya çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde ise, Türkiye’de dönemler itibariyle, günümüze kadar uygulanmış ve uygulanmakta olan genelde işsizlikle, özelde de uzun dönemli işsizlikle ilgili politika ve uygulamalara yer verilmiştir. Ayrıca, ABD ve Avrupa’da izlenen istihdam politikalarına ve programlarına da yer verilmiştir.

Çalışmanın sonunda, önerilere ve hükümetçe uygulanmasına karar verilmiş olan uzun dönemli işsizlikle ilgili istihdam geliştirme projesi örneğine de yer verilerek, uygulamada ne gibi projelerin gündeme getirildiği konusunda somut bir bilgi vermek amaçlanmıştır.

Çalışmanın başından sonuna kadar gerçekçi ve sağlıklı veriler kullanılarak işsizlikle ilgili durumun tam olarak ortaya konulmasına çalışılmıştır. Yapılan çalışma ile Türkiye’nin işsizlikle mücadelesinde küçük de olsa bir adım atmak amaçlanmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## GENEL OLARAK İŞSİZLİK

### 1. İşsizliğin Tanımı ve Kapsamı

Bir işe sahip bulunmanın çok farklı ve birbirinden bağımsız nedenleri olabileceğinden belli bir işte istihdam edilmeyen emek için her zaman “işsizlik” kavramını kullanmak mümkün olmamaktadır.

İşsizliği yalnız bireysel değil, toplumsal bir sorun olarak ele almak daha doğru olacaktır. Bu yüzden de işsizliğin tanımını net ve tatmin edici bir şekilde yaparak, işsizliği ortadan kaldıracak politikaları üretmek iktisat politikasının ana amaçlarındanıdır.

İşsizliğin açıklanmasında esas itibariyle karşımıza üç görüş çıkmaktadır. Bir görüşe göre işsizlik “laissez - faire” ‘den, serbest rekabet ve ticaretten sapmanın adeta bir cezasıdır. İkinci görüşe göre işsizlik, konjonktürel dalgalanmaların bir sonucu olarak kaçınılmaz bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Nihayet üçüncü ve son görüşe göre işsizlik, tüketim ve yatırım eksikliğinden doğan cari talepteki yetersizliğin bir sonucu olarak kendini ortaya koymaktadır<sup>1</sup>.

İşsizlik iş imkanlarının yetersizliği nedeniyle çalışma istek ve yeteneğinde olan emek sahiplerinin katlanmak zorunda kaldığı ihtiyari olmayan boş gezerlik anlamına gelir. Öyleyse işsizi, çalışma arzusu ve gücünde olan ve piyasada cari ücret seviyesine razı olduğu halde makul ve uygun bir iş bulamayan kimse olarak tanımlayabiliriz<sup>2</sup>. Tanıma göre çalışma arzusunda olmayan veya çalışma gücüne sahip olmayan bir kimse, teknik

---

<sup>1</sup> EKİN Nusret, *Gelişen Ülkelerde ve Türkiyede İşsizlik*, Yayın no: 296, İstanbul: İ.Ü. İkt. Fak. Yay., 1971, s.30’dan Das.NABAGOPOL, *Unemployment-Full Employment and India*, New York: Asia publishing House, 1960, s.5

<sup>2</sup> KUTAL Gülten, “İşsizlik”, *Payınış Ekonomi Ansiklopedisi*, Cilt II, İstanbul: Payınış Yayınları, 1993, s.676.

anlamda işsiz sayılmayacaktır. Aynı şekilde piyasada belirli niteliklere sahip olan işçilere ödenen ve ücret seviyesini beğenmeyen veya kendi mesleki beceri ve yeteneklerinin çok üstünde bir mevkide istihdam edilmek istediği için iş bulamayan kişi, teknik anlamda işsiz değildir. Ancak kendisine, piyasada; kendisiyle aynı beceri ve yeteneklere sahip olan emek sahiplerine ödenen ücret haddinden çok düşük bir ücretle iş teklif edilen, veya mesleki beceri ve yeteneklerinin çok gerisinde veya dışında çalışması teklif edilen ancak bu işi kabul etmeyen ya da evinden umumi araçlarla ulaşılması mümkün olmayan, yani üç dört saatte ulaşılabilir bir işi kabul etmeyen kimse, teknik anlamda işsiz kabul edilecektir.

Hasta olduğu için tedavi gören veya dinlenmesi gerektiği için kendisine doktor tarafından rapor verilen işçilerle, grev halindeki işçiler işsiz sayılmayacaktır. Hastalık halindeki işçi hem belirli ölçüde çalışma yeteneğini kaybetmiştir, hem de hizmet akdi devam etmektedir, dolayısıyla işsiz kavramı içine girmez. Grevdeki işçinin ise greve kendi iradesi ile katıldığı kabul edilir. Ayrıca, işveren ile işçi arasındaki hizmet akdi grev nedeniyle askıdadır. Aynı şekilde yıllık iznini kullandığı için istihdam edilmeyen kişi de işsiz değildir<sup>3</sup>.

İşsizlik kavramı, bütün teknik sorunlara rağmen açıklığa kavuşturulmuş ve ölçülebilir bir hale getirilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1954 yılında düzenlediği Çalışma İstatistikçilerinin Sekizinci Uluslararası Konferansı'nda kabul edilen işsizlik tarifine göre:

i. Belirli bir gün veya hafta içinde, belirli bir yaş grubunun üzerinde olan ve aşağıdaki katagorilere giren kimseler işsiz sayılır.

- b) İş akdi sona erdiğinden, veya geçici olarak çalıştığı işyeri tatil edildiğinden dolayı istihdama uygun hale gelen, herhangi bir işe sahip olmayan veya ücretli iş arayanlar,
- c) Önceden hiç istihdam edilmemiş veya bundan önce statü durumu bağlı olmayan, veya emekliye ayrılmış ve belirli devre içinde çalışmaya elverişli kişiler,

---

<sup>3</sup> KUTAL, a.g.c., s.676.

- d) İşsizlerin tesbit edildiği belirli devreye göre ilerdeki bir tarihte işe başlamak üzere iş akdi imzalanmış olup da halihazırda bir işe sahip olamayan ve ücretli bir iş arayan kişiler,
- e) Geçici veya belirsiz süreyle kendisine herhangi bir ödeme yapılmadan işten çıkarılanlar.

Aşağıdaki gruplara dahil kişiler işsiz katagorisinde değildir<sup>4</sup> :

- a) Kendi hesabına bir iş kurmayı düşünen, dolayısıyla bir iş aramayan fakat bu işi henüz organize etmemiş kişiler,
- b) Önceden yardımcı aile statüsünde istihdam edilmiş olan, halen herhangi bir işte çalışmayan ve ücret karşılığı bir iş aramayan kişiler.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 18-29 Ekim 1980'de düzenlediği Onüçüncü Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda işsizlik kavramı üzerinde birtakım eklemelere düzenlemelere gidilmiştir.

*“Bir işe bağlı olmadan, geçici olarak, işlerinin başında olmayıp da halen çalışmaya hazır ve iş arayan kişiler, işsizliğin standart tanımına göre işsiz sayılırlar. Ancak bir çok ülke, ulusal şart ve politikalarına göre, geçici olarak işten çıkarılan kişiler söz konusu olduğunda, bunları işsiz saymamakta, iş arama kriterini gevşek tutmayı tercih etmektedirler. Bu gibi durumlarda en isabetli yol, geçici olarak işten çıkarılmış olup ta iş aramayan fakat aslında işsiz olan kişilerin, ayrı bir işsiz katagorisi olarak verilmesidir<sup>5</sup> ”.*

Ayrıca ulusal tanımlamalarda belirli dönemlerde önemli farklılıklar gösterir. Bir kişinin işsiz kabul edilmesinden önce ne kadar süre işsiz kalması gerekmektedir? İşsizlik tanımlaması farklı analiz ve değerlendirmelerde birkaç gün işsiz kalmasından, birkaç hafta işsiz kalması gerektiğine kadar değişik süre ve görüşleri içermektedir.

<sup>4</sup> International Labour Office (ILO), *Employment and Economic Growth*, Geneva: 1964, s.13.

<sup>5</sup> Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), *Onüçüncü Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı, Konferans Raporu*, Çev. Erdoğan Nagaş, Ankara:1984, s.57

Bilindiği gibi işsizlik istatistikleri genellikle ücret karşılığı çalışanlar ile ilgili bulunmaktadır. Bağımsız çalışanlar, çiftçiler, dükkan sahipleri, serbest mesleklerde çalışanlar ve her zaman olmamakla beraber maaşlı memurlar hariç tutulmaktadır. Diğer yandan yine işsizlik istatistikleri sanayi işçileri ile ilgili bulunmakta zaman sınırlaması şekilde tarımda, ulaşımda, ticarete vs. işkollarında çalışanları da kavramaktadır. Ayrıca işsizlik tarifi, daima işsiz kişinin çalışmaya elverişli olmasını aradığı halde, genellikle onun bir iş aramasını da istemektedir. Ancak bu noktada gelişmiş ve az gelişmiş ekonomiler yönünden önemli farklar ortaya çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsiz bir kişinin iş arayıp aramadığını resmi iş ve işçi bulma kurumlarına yaptığı müracatlardan fiilen tesbit etmek mümkün olduğu halde, gelişme halindeki ülkelerde bir yandan iş imkanlarının çok sınırlı oluşu ve iş ve işçi bulma kurumlarının işsizlik sigortası ile birlikte çalışmayı, işi olmayan bu kişinin iş arayıp aramadığının tesbitini adeta imkansız kılmaktadır<sup>6</sup>.

İşsizlik halen gerek ekonomik, gerekse sosyal yönden gelişme düzeyi ne olursa olsun, bir ülkenin en önemli sorunu olmaya devam etmektedir.

## 2. İşsizliğin Temel Göstergeleri

### 2.1. İşsizlik Oranı

Bir ülkedeki işsiz miktarının o ülkedeki işgücü miktarına oranı işsizlik oranını verir<sup>7</sup>. Bir ülkenin nüfusu, işgücünde olanlar (L) ve işgücünde olmayanlar (N) olmak üzere kaba bir sınıflamayla ikiye ayrılabilir. Bildiğimiz gibi işgücü iki guptan oluşur. Bunlar çalışanlar (E) ve çalışma isteğinde olup da işsiz olanlar. İşsizlik kavramı bir anlamda belirsizlik taşır, çünkü yeterince cömert bir gelir paketi karşısında herkes çalışmak isteyebilir. İktisatçılar bu ikilemi çözebilmek için işsizliği *cari piyasa ücret düzeyinde çalışma arzusu* ile açıklamışlardır. Bu tanımlamanın ışığında işsizlik oranı<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.e., s.30.

<sup>7</sup> KUTAL, a.g.e., s.676.

<sup>8</sup> BİÇERLİ M. Kemal, *Çalışma Ekonomisi*. (Yayımlanmamış Ders Notları, Anadolu Üniversitesi, İkt. İd. Bil. Fak, Eskişehir:1994, s.1)



$$u = U/L$$

u: İşsizlik Oranı

U: İşsiz Sayısı

L: İşgücü Sayısı

İşsizlik oranının sıfır olduğu bir tam istihdam seviyesine ulaşmak mümkün değildir. İşgücünün bir kısmı çeşitli nedenlerle yer değiştirmeleri durumunda kısa süreli işsiz kalabilmektedirler. Ancak üretim biçimleri arasındaki optimal bir işgücü dağılımını sağlayan ideal işsizlik oranlarına sahip bir ülke tam istihdamda kabul edilmektedir. İdeal işsizlik oranı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.

İşgücü içinde işsizlerin oranının %3'ü bulması genellikle iktisatçılar tarafından normal karşılanırken, sendikal çevreler işsizlik oranının %1, en fazla %2 olmasını tam istihdam hali olarak kabul etmektedir. İşveren çevrelerine göre işsizlik oranının %3 ile %5 arasında değişmesi dahi, ekonominin tam istihdamda olduğunu göstermektedir<sup>9</sup>.

İşsizlik oranı işgücünün işsiz olup ta iş arayan bölümünü gösterir. Bir ülkenin sahip olduğu işsizlik oranı, ülke ekonomisinin dönemsel performansını gösteren anahtar unsurdur.

Ekonomide işçi sayısı ve harcama düzeyi ile doğrudan ilgili olduğu için işsizlik oranındaki bir azalma artan satış ve üretime bağlı olarak firmaların yeni işler açtıklarını gösterir ve iyiye yönelik bir göstergedir. Tersine işsizlik oranı artıyorsa bu firmaların azalan talebe bağlı olarak yeni işçi almadıklarını ve işçi çıkardıklarını gösterirki bu depresyonun habercisidir. Bilindiği gibi her ekonomik sistemin temel amacı sınırlı üretim faktörlerini mümkün olduğunca etkin bir biçimde kullanarak maksimum miktarda mal ve hizmet üretmektir. İşsizliğin olması ekonomide bir kısım işgücünün kullanılmaması demektir. Bu da sonuçta üretim kaybıdır<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> KUTAL, "İşsizlik Oranı", a.g.e., s.676

<sup>10</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.1

## 2.2. İşgücüne Katılma Oranı (İKO)

### 2.2.1. Tanımı ve Belirleyen Unsurlar

İşgücüne katılma oranı, belirli bir zaman içinde istihdam edilenlerle, aktif olarak iş arayanların toplamının aktif nüfus toplamına oranıdır. İşgücünün demografik bünyesini incelerken daha teknik bir terim ve ölçü olan “işgücüne katılma oranı”nı kullanmak, nüfusla işgücü arasındaki sıkı ilişkiyi gözden uzak tutmamak için çok faydalı olabilir<sup>11</sup>. İşgücüne katılma oranında aktif nüfus dediğimiz 15-64 yaş grubu dikkate alınır. İşgücüne katılma oranı nüfusun cinsiyet dağılımına göre de çok büyük farklılıklar gösterbilmektedir.

Kadınların nüfus içinde işgal ettikleri oran ne olursa olsun, işgücüne katılma oranları ülkeden ülkeye, hatta bir ülkenin bir bölgesinden diğerine büyük farklılıklar gösterir. Bu farklılıkları meydana getiren faktörler belli başlı iki grupta toplanabilir. Bunlar “toplumun kültürel bünyesi” ve toplumun içinde bulunduğu “iktisadi gelişme düzeyi” dir<sup>12</sup>. Nüfusun kent - kırsal ayrımında işgücüne katılma oranı özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyük farklılıklar göstermektedir.

Gerçekte işgücüne katılma oranının, ekonomik ve toplumsal koşulların bir ürünü olduğu söylenebilir. Genellikle nüfusun yaş yapısı, okullaşma oranları, emeklilikle ilgili düzenlemeler ve diğer ekonomik ve toplumsal etmenler işgücüne katılma oranını belirler. Kentlerdeki işgücüne katılma oranı konusunda asıl sorun kadın işgücüne ilişkindir, denilebilir. Çünkü işgücü sunumunda kadınların payı sürekli azalmaktadır ve bu eğilim istihdama katılmıyormuş gibi görünen kırsal kesim kadınının, kentleşme sonucu işgücü piyasasından çekilmesine bağlanmaktadır<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> YAZGAN Turan, “Türkiye’de İstihdam Politikaları-Uygulamalar-Hatalar ve Çıkış Yolları”. İstihdam İşçi İşveren İlişkileri ve Sosyal Güvenlik, Tebliğler ve Zabıtlar, 20.Yıl Semineri, Der. Türkiye Kimya Sanayi İşverenleri Sendikası, İstanbul:1983, s.34.

<sup>12</sup> YAZGAN, a.g.e., s.34.

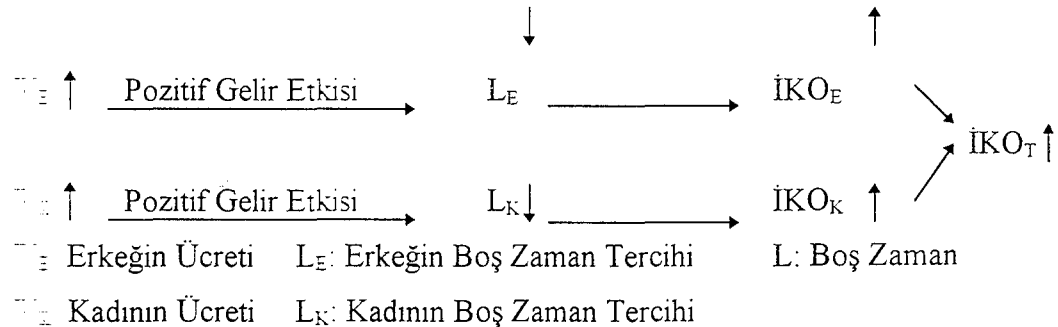
<sup>13</sup> KEPENEK Yakup ve Nurhan YENTÜRK, Türkiye Ekonomisi, 6.Baskı, Remzi Kitabevi, Eylül 1994. s.377.

İşgücüne katılım işgücü arzının ikinci boyutudur. İşgücüne katılımı etkileyen faktörler aynı zamanda işgücüne katılma oranını da değiştirecektir (nüfus sabitken). Aşağıda işgücüne katılımı etkileyen faktörlere yer verilecektir.

### 2.2.2. İşgücüne Katılma Oranı ve Hane Halkı Modeli

- **Ücret dışı gelirden meydana gelen değişim ve ailenin zaman kullanım tercihi:** Boş zamanı bir mal olarak kabul ettiğimizde ailenin ücret dışı gelirlerinde meydana gelen bir artış aile bireylerinin tamamının veya bazılarının negatif gelir etkisi nedeniyle çalıştıkları süreyi azaltmalarına neden olacaktır. Örneğin büyük bir miras veya önemli miktarda sermaye veya gayri menkul geliri erkeğin daha az çalışmasına veya çalışan kadının yada yetişkin çocukların beraberce iş piyasasından çekilmelerine yol açabilir<sup>14</sup>.
- **Ücret oranındaki değişimler ve ailenin zaman kullanımı:** Her aile bireyinin zaman kullanımı aynı zamanda onun piyasada kazanabileceği ücret oranından da etkilenir. Bireylerden X'in ücretinde meydana gelen bir değişim hem onun hem de diğer aile bireyi Y'nin işgücü kavramını etkileyecektir<sup>15</sup>. Burada hem pozitif yönlü ikame etkisi hem de negatif yönlü gelir etkisi söz konusudur. Bu iki etkiye ek olarak ailede X'in ücretinde meydana gelen bir değişimin Y'nin çalışma süresi üzerindeki etkisini ölçen çapraz ikame etkisinin varlığıdır.

Aktif nüfus sabit ve ailenin bir kadın ve bir erkekten oluştuğunu varsayarsak;



$\bar{L}_D$  (LFPR): İşgücüne Katılma Oranı (Labour Force Participation Ratio)

$\bar{L}_{DE}$ : Erkeğin İşgücüne Katılma Oranı     $\bar{L}_{DK}$ : Kadının İşgücüne Katılma Oranı

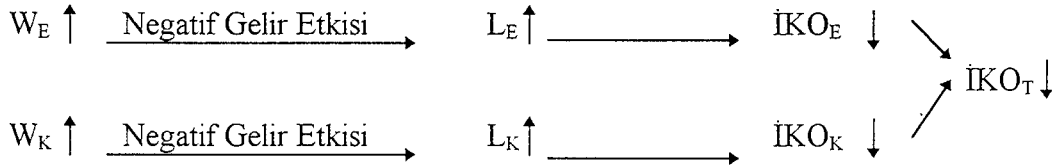
$\bar{L}_{DT}$ : Toplam İşgücüne Katılma Oranı

<sup>14</sup> ÇERLİ, a.g.e., s.28.

<sup>15</sup> ÇERLİ, a.g.e., s.28.

Kadının gelirinde meydana gelebilecek ilave artışlar negatif gelir etkisiyle işgücüne katılma oranını azaltabilmekte ya da pozitif ikame etkisiyle -boş zamanın maliyeti artacağından- işgücüne katılma oranını arttırabilecektir. Yani kadının üzerindeki etkisi belirsizdir.

Kadının çalışmaya başlaması sadece kadının değil aynı zamanda kocasının da gelirini arttıracaktır. Yani:



Gelir sabit tutulduğunda, kadının ücretindeki bir artış ikame etkisi aracılığıyla kadının daha çok çalışmasına yol açar. Eğer karı-kocanın piyasada çalışması birbirine ikame mal ise kadın daha çok çalıştığında erkek daha az çalışacaktır. Bu durum erkek için negatif ikame etkisine yol açar. Öte yandan karı ve kocanın piyasada çalışmalarının tamamlayıcı olması da mümkündür. Yani kadın daha fazla çalıştığında kocası da daha fazla çalışacaktır. Örneğin boş zaman sadece beraber tüketildiğinde zevk vericidir. Bu durumda kadın boş zamana ayırdığı miktarı azalttığında erkek te azaltacaktır. Bu durumda çapraz ikame etkisi pozitiftir<sup>16</sup>.

İşgücüne katılım dolayısıyla da aktif nüfus sabitken işgücüne katılma oranı resesyon dönemlerinde ilave işçi etkisi ve güvenmiş işçi etkisi ile de artıp azalabilmektedir.

### 2.2.3. İşgücüne Katılma Oranı ve İlave İşçi Etkisi

Aile reisinin işsiz kalması nedeniyle, kadın ve yetişkin çocukların (ikincil işçilerin) geçici olarak işgücüne katılımlarını ifade etmektedir. Eğer ilave işçi etkisi meydana gelen tek etki olsaydı, ekonominin gerileme dönemlerinde işgücü arz ve talebi arasındaki mevcut dengesizliği daha da arttıracak şekilde, işgücü miktarı daha fazla artardı<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.31.

<sup>17</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.33.

### 2.2.4. İşgücüne Katılma Oranı ve Gücenmiş İşçi Etkisi

Gücenmiş işçi etkisi resesyon dönemlerinde işsiz kalmış kişilerin geçici (veya bazı durumlarda sürekli ) olarak işgücünden çekilmeleri nedeniyle işgücünün daralmasına yol açar<sup>18</sup>. Böylece işgücüne katılım azalacak aktif nüfus sabitken işgücüne katılma oranının azalmasına neden olacaktır. Bu etki nedeniyle gerileme dönemlerinde işsizlik rakamları gerçek rakamların altında oluşabilmektedir. Gücenmiş işçi etkisi daha çok piyasada çalışmayan kadınlar ve eğitim düzeyi düşük gruplar üzerinde etkilidir.

Son olarak işgücüne katılma oranlarındaki değişmelerin okullaşma oranına, emeklilik kapsamının genişlemesine yada daralmasına, gücendirme etkisine, şehirleşme oranına, yaşam standardını koruma isteğine, kadınlar için iş imkanlarının artmasına ve sosyal davranışların değişmesine de bağlı olduğunu söyleyebiliriz.

### 2.3. İşsizlik Oranı ve İşgücüne Katılma Oranı Arasındaki İlişki

İşsizlik oranları, ülkenin işgücüne katılma oranları dikkate alındığında yapılan değerlendirmeler ayakları üzerinde tam olarak oturmamaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yüksek işsizlik oranlarının nisbeten daha düşük işgücüne katılma oranlarıyla birlikte gittiği tesbit edilmiştir. Gücenmiş işçi etkisi bilindiği gibi ekonominin resesyon dönemlerinde ve işsizlik oranlarının arttığı dönemlerde işgücüne katılma oranlarının azalmasına neden olmaktadır. İlave işçi etkisiyle de resesyon dönemlerinde işgücüne katılım oranları yükselmektedir. “Konjonktürün düzelleme devrelerinde, mutad işçiler işlerine dönünce ilave işçiler emek piyasasından uzaklaşmaya başlayacaklardır<sup>19</sup>”.

Böyle bir durumda işsizlik oranı ile işgücüne katılma oranı arasında doğru orantılı bir ilişkinin olduğu açıktır. Gücenmiş işçi etkisiyle iş arayanlar emek piyasasından, işsizlik statüsünden ve dolaylı olarak da işgücünden ayrılacaklar ve işgücüne katılma oranı düşecektir.

<sup>18</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.35.

<sup>19</sup> EKİN Nusret, *Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ekonomilerde Emek Arzının Hususiyetleri, Sosyal Siyaset Konferansları*, Cilt:XV, İstanbul, s.164.

Görüldüğü gibi işsizlik oranları ile işgücüne katılma oranları arasında tersine bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Diğer bir değişle ilave işçi etkisiyle işgücüne katılım artmakta dolayısıyla işgücü devamlı geliştiği için işsizlik oranı azalmasada sabit kalmaktadır.

Ekonominin gelişmesi ile işgücüne katılma oranı arasında güçlü ilişkiler bulunmaktadır. Aynı noktaya işaretle A. Sinfield iş bulmak konusunda cesaretleri kırıldığı için iş aramaktan ve işgücünden ayrılan bu kişileri ifade etmek amacıyla gizli işsizlik kavramını kullanmaktadır. Yaptığı araştırma sonuçlarına dayanarak işgücüne katılmayan bu grubun oranının, işsizlik oranının yüksek bulunduğu bölgelerde daha fazla olma eğilimini gösterdiğini açıklamıştır. u durum muhtemelen gizli işsizliği aksettirmektedir<sup>20</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınmayla orantılı olarak iş imkanları arttıkça, aktif olmayan işgücünün işgücü lehinde daralması ve işgücüne katılma oranlarının artması dolayısıyla emek arzının nipi olarak daha da genişlemesi mümkündür.

### 3. İşsizliğin Nedenleri

XIX. yüzyılın birinci yarısında işsizliğin esas itibariyle bireyin şahsi kusurundan doğduğuna inanılıyordu. Uzun yıllar egemenliğini sürdüren, işsizliğe bu bakış tarzı, yerini yakın tarihlerde devlet ve ekonominin sorumluluğu düşüncesine bırakmıştır<sup>21</sup>.

İşsizlik esas itibariyle, sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan toplumlarda ortaya çıkan bir olgu olup, sanayileşmeye bağlı olarak ortaya çıkan “*makine üretimi*”, “*uzmanlaşma*”, “*üretimde karşılıklı bağımlılık*” gibi gelişmelerin bir sonucudur. İşsizlik iki yönlü bir sorundur. Bu bir taraftan endüstri toplumunun, toplam emek arzını sürekli olarak karşılayabilecek bir toplam emek talebi yaratamamış olmasından, diğer taraftan da, belli bir zamandaki çeşitli vasıflardaki emek arzı ile emek talebini her zaman senkronize bir hale getirmekteki büyük güçlükten kaynaklanmaktadır. Buna göre toplam emek talebinin, belli bir zamanda, ekonomide toplam istihdam hacmini kabul edilebilir bir seviyede tutmaya elverişli bir ölçüde olduğunu varsaysak bile, bazı emek piyasalarında yine aynı nedenle, belli vasıflarda emek kıtlığı söz konusu olabilecektir. Öte yandan,

<sup>20</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ....*, a.g.e., s.232.

<sup>21</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ....*, a.g.e., s.19.

emek talebine kıyasla emek arzının fazla olduğu emek piyasalarından vasıfsız işçileri alıp, emek arzına kıyasla emek talebinin fazla olduğu fakat talebin belli vasıftaki işçilere yönelik olduğu emek piyasasına götürmüş olsak bile, sorun yine çözülmüş olmayacaktır. Çünkü emek arzı ve emek talebi kantitatif olarak birbirini karşılayamayacaktır<sup>22</sup>.

Bir ekonomide işsizliğin ortaya çıkma nedenlerini şöyle sıralayabiliriz<sup>23</sup>:

- Emek gücüne yeni katılımların olması,
- Başka iş aramak için işi terketmeler,
- İşten çıkartılma ve işlerin kapatılması,
- Ücretlerdeki artışlar sonucunda işten çıkartılmalar.

Bu nedenlere anti-enflasyonist politikaların uygulanmasını da ekleyebiliriz. Her ne kadar Phillips eğrisi ile ifade edilen enflasyon-işsizlik değiş tokuşu geçerliliğini korumasa da anti enflasyonist politikaların talep daralmasına, dolayısıyla da ekonomiyi durgunluğa kadar vardırabilecek sonuçlara götürebileceği ve işsizliğe neden olacağı açıktır.

Yukarıda saydığımız nedenlere daha bir çoğunu ekleyebiliriz. Ancak eğitim sisteminden kaynaklanan<sup>24</sup>.

- İhtiyaç olan alanlarda insangücü yetiştirilememesi,
- Yetiştirdiği insangücünün yeterli niteliklere sahip olmayışı

İşsizliğin oluşmasında oldukça önemlidir, çünkü beceri eksikliği de bir işsizlik nedenidir.

İlk olarak işsizliğin makro-ekonomik nedenlerini sıralayan Lewis, bu nedenler arasında özellikle beş unsur üzerinde durmaktadır. Bu nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür. İlk olarak su, toprak ve sermaye gibi fiziki kaynaklara nazaran nispi olarak fazla olan nüfus, ikinci olarak gelişmiş ülkelere yapılacak ihracatta konulan tahditler,

<sup>22</sup> YÜCEL Asım, *Emek Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler*, Ankara:1980, ss.57-58.

<sup>23</sup> PARASIZ İlker, *"Enflasyonla Mücadele ve İşsizlik Sorunu"*, II. İstihdam Haftası Tebliğleri, Mayıs 1992, *Der.İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK)*, İİBK Yayın No:276, Ankara:İİBK Yayınları, 1992, s.181.

<sup>24</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdamı Geliştirme Kavramı ve Mesajlar I*, İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu (İGYKK) Yayın No:4, Ankara:Temmuz 1985, s.20.

üçüncü olarak paraların fazla değerli oluşu, dördüncü olarak düşük verimlilik seviyesi ve son olarak çok yüksek ithalat eğilimi sayılabilir<sup>25</sup>. Öte yandan işsizliğin diğer makro nedenleri arasında büyüme hızının ve yatırımların azalmasında sayabiliriz.

Tinbergen'in görüşüne göre, az gelişmiş bir ülkede sermayeye oranla emek çok bol olduğu için az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yapılacak ihracata sınırlamalar konulması sermayeye oranla emek yönünden daha az avantajlı olmaktadır<sup>26</sup>. İthal ikameci sanayiler canlılıklarını çabuk kaybetmekte bu nedenle de daralan fırsatlar işsizliği arttırmaktadır. Ayrıca az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde emeğin verimliliği düşüktür, ancak bu verimlilik geleneksel sektördeki ücret oranından daha az ise işsizlik ortaya çıkacaktır. Yani, düşük verimlilik de işsizliği artırıcı etki yaratmaktadır.

İşsizlik emek arzındaki dalgalanmalardan çok emek talebindeki değişimlerden kaynaklanmaktadır. Dinamik bir yapıya sahip olan bir ekonomide emek arzı belli dalgalanmalara bağlı olarak her yıl tedrici bir şekilde artar. Ancak böyle bir artış kararlı bir büyümeyi ifade eder. Emek arzındaki dalgalanmalar daha çok çalışma çağındaki nüfus miktarında meydana gelen değişimlere bağlı kalırken, emek talebindeki dalgalanmalar ekonomi içi ve ekonomi dışı sayısız etkene dayanmakta ve bu nedenle emek arzına oranla büyük bir kararsızlık göstermektedir<sup>27</sup>.

#### 4. İşsizliğin Maliyeti

İşsizlik bütün bir ekonomiyi etkiler. Bireyin işsiz kalmasıyla, işsizliğin öncelikle bireye olan maliyeti, daha geniş bir kavrayışla ele alındığında özellikle, uzun dönemde katlanarak büyüdüğünü ve sosyal bir maliyete dönüştüğünü görmek mümkün olmaktadır. Bu nedenle işsizliğin maliyetini incelerken işsizliğin bireysel ve toplumsal maliyeti olarak iki başlığa ayırmak faydalı olacaktır.

<sup>25</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.e., s.225.

<sup>26</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.e., s.226.

<sup>27</sup> YÜCEL, a.g.e., s.58.



#### 4.1. İşsizliğin Bireysel Maliyeti

İşsiz kalmak öncelikle birey için elindeki gelirini kaybetmek demektir. bun un doğrudan anlamı yaşamayı için yapmak zorunda olduğu tüketimi karşılayamamasıdır. İşsizliğin birey açısından yol açtığı dolaylı ve psikolojik maliyet madden ölçülememesine rağmen çok daha önemlidir. Bilindiği gibi, emek açısından üretim sadece emeğin miktarına bağlı değildir. Emeğin kalitesi de emeğin verimliliğini büyük ölçüde belirler. İşsizliğin hüküm sürdüğü dönemlerde, ülkedeki işgücü kalite yönünden önemli kayıplara uğrar. Çünkü işçilerin vasıf ve yetenekleri maksimum ölçüde kullanılmaz ve işçilerin ustalık yeteneklerini artırıcı eğitim normal bir düzeyde sürdürülemez<sup>28</sup>.

İşgücü geliri pek çok kimse için temel gelir kaynağını oluşturduğundan işsizlik özellikle tek bir kişinin çalıştığı veya önemli ölçüde uzadığı zaman büyük ekonomik sıkıntılara neden olmaktadır. Pek çok işçi için kısa süreli işsizliğin, işçilerin iş piyasasındaki gelecekteki başarıları üzerinde küçük bir ters etkisi söz konusudur. Ancak işten aylarca uzakta kalmış kişilerde beceri kaybı fazla olur. Tekrar çalışmaya uyum sağlama giderek güçleşebileceği gibi, bu durum meslekte yükselme sürecine de nokta koymaktadır. Yapılan araştırmalar artan işsizlik ve akıl hastalıkları, intihar ve boşanmalar arasında pozitif korelasyon olduğunu göstermiştir<sup>29</sup>.

Öte yandan, işsizliğin bireyler ve onların aileleri üzerindeki olumsuz etkileri, bireyler açısından olduğu kadar tüm toplum açısından da bir huzursuzluk kaynağı haline dönüşebilmektedir. İşsiz kalan kişi kendisine karşı olan güvenini yitirebileceği gibi, başkalarının kendisine olan güvenini de kaybedebilir. İşsiz kalan ve yeniden iş bulamayan işçi kendine ve ailesine karşı çevrenin saygınlığını kaybettiği inancına kapılır. İşsiz kaldığı süre uzadıkça kişi kendisinin işe yaramaz olduğu duygusuna kapılır ve toplumun kendisini, çalışarak onun ve ailesinin geçimini sağlayacak olanaklardan yoksun ettiğine inanır<sup>30</sup>.

Yukarıda değinildiği gibi işsizliğin bireylere gelir kaybı, çalışma becerilerinin dumura uğraması ve psikolojik-duygusal birtakım maliyetleri bulunmaktadır. İşsizlik ya

<sup>28</sup> YÜCEL, a.g.e., ss.58-59.

<sup>29</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.2.

<sup>30</sup> YÜCEL, a.g.e., s.59.

da yaşanan ekonomik depresyon süresi uzadıkça bu maliyetler artarak yaygınlık kazanır. Sonuçta da bireylerin sosyal, ekonomik ve siyasal sisteme karşı güvenleri kaybolabilir. Sistemin kökten değiştirilmesi ile ilgili görüş ve inançlar yaygın bir şekilde benimsenerek iç çatışmalara ve toplumun henüz kabullenemeyeceği siyasal ve ekonomik ihtilal girişimlerine de yol açabilir.

Bu sorunlar uzun dönemli (*yapısal - İ. Şiriner*) işsizlerin çoğunun karşı karşıya olduğu düşük hayat standardıyla daha da ağırlaşabilir. Bu tür bireysel maliyetler suç oranında, ırkçılıkta ve toplum içi huzursuzlukta görülen artışla ilişkili olarak topluma karşı soğukluğun artması şeklinde sonuçta yine toplumun sırtına biner<sup>31</sup>.

#### 4.2. İşsizliğin Toplumsal Maliyeti

İşsizlik sadece bireysel bir olay olmadığı için, işsizliğin faturası da sadece işsiz olan bireye çıkartılamaz. İşsizlik bireysel olmaktan çok toplumsal olduğuna ve bir takım sosyal faktörlerle etkileşim halinde olduğuna göre sosyal bir maliyetinin olması da kaçınılmazdır.

✦ İşsizliğin sadece bireyler için değil de, aynı zamanda ve büyük ölçüde toplumlar için neden önemli olduğunu anlayabilmemiz için işsizliğin yol açtığı sosyo-ekonomik sorunlara bakmak yeterli olacaktır. İşsizliğin toplumda yarattığı tahribatın büyüklüğü (maliyeti) işsizliğin boyutuyla doğru orantılıdır. ✦

Bugün işsizliğin çözümlenmesi, iktisat politikasının temel hedeflerinden biri haline gelmiştir. Çünkü bir ekonomide doğal işsizlik oranının üstünde bir işsizliğin yaşanması, amaçlanan ve yürütülmeye çalışılan tüm makro ekonomik politikaların amacına ulaşmadan etkisini yitirmesine neden olmaktadır.

İşsizliğin toplumsal maliyeti üzerine çeşitli açılardan bakan görüşler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları, üretimde ve milli servette azalma, işgücünün becerilerinde, moral ve fiziğinde gerilemeler vb. gibidir. Hatta işçiye ücreti dışında sosyal

<sup>31</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde İşsizliğe Karşı Yeni Politikalar*, Ankara:1986. s.17.

sigorta veya emeklilik programı dışında fazla birşey yapmak için çaba sarfetmeyen sosyal hizmetlerin olduğu ülkelerde, bu maliyetlere fakirlik de eklenebilir. İşsizliğin toplumsal maliyeti hükümetlerce ve yerel otoritelerce fakirleşen topluluklarda işe yerleştirme ve aile yaşantısının sağlanmasına yönelik yardımların tedariki görevini de yüklemektedir<sup>32</sup>.

İşsizliğin toplumsal maliyeti devlet hazinesi açısından iktisadi bir sorundur. İşsizlere yapılan ödemeler, işsizliği azaltıcı projeler, emekli maaşlarının faturası, gelir ve tüketim vergilerindeki kayıplar ve sonuçta GSMH'da meydana gelen düşüşler toplumun ve devletin sırtında ekonomik bir yükür. İşsizliğin toplumsal maliyeti bir kısım kaynağın üretime alınmaması nedeniyle sermaye malları, tüketim malları ve hizmetlerin üretilmesindeki kayıptan ileri gelmektedir. Bu aynı zamanda ekonomik büyümeyi engelleyebileceği gibi ekonomik gerilemeye de yol açabilecektir.

1982 yılında yapılan ve The Times gazetesinde 18 şubat 1982 yayınlanan bir araştırmaya göre, her yeni işsiz sosyal güvenlik ödentileri ve vergi gelirleri açısından yaklaşık olarak yılda 5.000 sterlinlik bir maliyet yaratmaktadır. Yine bu göstergelere göre yılda yaklaşık üç milyon olan işsizın İngiliz Hükümeti'ne maliyeti onbeş milyar sterlin kadardır. İşsizliğin en büyük toplumsal maliyeti, işsizlerin iş sahibi olanların sırtında artan bir yük haline gelmesidir. Dolaylı olarak işsizliği azaltıcı önlemler, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi çarelere başvurarak diğer bir takım hizmet ve yatırımlar kısıtlanmaktadır.

Toplumsal açıdan işsizliğin makro ekonomik maliyetlerinden bir diğeri işsizlik nedeniyle mevcut ek değer ve verimlilik kaybıdır. Eğer bu kayıplar bir süre daha devam ederse işsizlik, beşeri kaynaklara daha düşük yatırımlar nedeniyle gelecek gerçek gelir ve üretim kayıplarına da neden olabilir. Teknik ilerlemenin ve yapısal değişimin yerine getirilmesinde de geç kalınmış olmak mümkündür. Çıplak vergilerdeki azalmalardan dolayı vergi gelirleri kayıpları ya diğer insanların tüketiminden ya da aksi takdirde tasarruf ve yatırımlarda kullanılan fonlardan, işsiz insanların tüketimine aktarılmasına gerek duyulur. Hangi finansal metod seçilirse seçilsin refah için, refahla ters bir etki

---

<sup>32</sup> SAUL S.B. and B. Com, *Unemployment. An International Problem*, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, 1970, s.9.

yaratır. Sön söylenilen, gelecek üretim miktarı itibariyle refahta bir azalmayı zorunlu kılar<sup>33</sup>.

İşsizlikteki bir yükselişin toplam kamu harcamalarındaki etkisi tek başına işsizlik aylığı harcamalarından daha yüksektir. Sekiz OECD ülkesinde yapılan ve 1990 yılında OECD İstatistik Yıllığı'nda yayınlanan verilere göre işsizlik aylığı toplam kamu harcamaları içinde 1980'de %1.03'den 1990'da %2.47'ye çıkmıştır. Tüm aile halkına yapılan yardımların toplam transfer ödemeleri içindeki payı da aynı dönem içinde sırasıyla %4.40'dan %7.10'a yükselmiştir.

İşsizlik kamu sektörü bütçelerinin (*devlet hazinesinin - İ.Şiriner*) gelir tarafını iki şekilde etkiler. Birinci olarak, işsiz kalanların katlandığı gelir kaybı nedeniyle vergi gelirleri ve sosyal güvenlik katkı payları (*örneğin S.S.K. primleri - İ.Şiriner*) kaybedilmiştir. İkinci olarak, işsizlik aylığına uygulanan tercihli vergi işlemleri nedeniyle vergi gelirleri kaybedilmiştir. OECD'ye üye bir çok ülkede işsizlik yardımları vergilendirilmeden muafır. Gelir kayıpları, ücret kayıplarının doğrudan bir fonksiyonu değildir. Ancak, aynı zamanda gelir kayıpları işsizlik boyunca, işsizlerin önceki kazançlarından olduğu kadar vergi indirimleri, vergi borçları ve vergi cetvellerinden de etkilenir<sup>34</sup>.

Tablo:1.1

| İŞSİZLİĞİN DEVLET HAZINESİNE OLAN MALİYETİNİN BİLEŞİMİ |                         |                             |   |
|--|-------------------------|-----------------------------|---|
| ÜLKELER  | İşsizlik Yardımları (%) | Gelir Vergisi Kayıpları (%) | Sosyal Güvenlik Katkı Payı (Prim) Kaybı (%) |
| KANADA   | 56.6                    | 32.7                        | 10.7  |
| FRANSA   | 43.2                    | 10.9                        | 45.9  |
| ALMANYA  | 56.5                    | 18.1                        | 25.3  |
| İTALYA   | 9.6                     | 35.8                        | 54.6  |
| JAPONYA  | 48.3                    | 21.5                        | 30.2  |
| İNGİLTERE  | 41.7                    | 40.2                        | 18.2  |
| AMERİKA  | 25.2                    | 45.6                        | 29.2  |

Kaynak: OECD., *The Challenge of Unemployment, A Report to Labour Ministers*, Paris:1982. s. 19.

<sup>33</sup> Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), *The Challenge of Unemployment, A Report to Labour Ministers*, Paris:1982, ss.16-17.

<sup>34</sup> OECD, *The Challenge of...*, a.g.e., s.18-19.

Tablo 1.1’de OECD’ye üye yedi ülkede işsizliğin maliyetinin devlet hazinesine olan bileşimini göstermektedir. Vazgeçilmek zorunda kalınan (alternatif vergi) gelir vergisi kapsamında vergi harcamalarında hesap edilmiştir.

Örneğin Fransa’da devlet hazinesine işsizlik yardımı yükü % 43.2 ve gelir vergisi kayıpları % 10.9 iken, işsizlik nedeniyle ödenmemiş sosyal güvenlik katkı payları % 56.8 gibi bir toplam kayıp ortaya çıkmaktadır. Yani işsizliğin devlete ya da dolaylı olarak topluma maliyeti, işsizlik yardımından daha fazladır. (% 56.8 > % 43.2)

İşsizliğin bir diğer toplumsal maliyeti de etkinlik kaybıdır. Bu kayıp Okun yasası olarak da adlandırılır. Okun yasasıyla, işsizliğin özellikle GSMH üzerindeki toplumsal maliyetini ölçmek mümkün olmaktadır.

Okun yasasına göre bir ekonomide işsizlik oranında meydana gelebilecek her yüzde birlik bir artış sonucunda, o ülkenin GSMH’nın % 2.5’i gibi bir oranda düşüş gösterecektir. İşsizlik nedeniyle ekonomide meydana gelen kayıp okun yasasıyla ölçülür.

Başta emek olmak üzere üretim faktörlerinin istihdamındaki gelişmeler, Reel Gayri Safi Milli Hasıla’nın (RGSMH) büyüme faktörlerinden biridir. Bu durumda GSMH’ı yüksek, büyüme oranını eksik istihdamdaki bir azalışın izleyeceğini söylemek mümkündür.

Ekonomideki reel büyüme ile eksik istihdam oranındaki ilişki okun yasasıdır. Bu yasa göre ekonomik büyüme % 2.5’lik bir trend oranının üzerine çıktığı zaman eksik istihdam oranı geriler. Daha açık bir şekilde belirtmek gerekirse reel GSMH’nın % 2.5’lik trend değeri üzerindeki her yıl % 1’lik büyümesi eksik istihdam oranında % 4’lük bir gerilemeye olanak verir. Bunu bir formülle gösterirsek<sup>35</sup> :

$U + 0.4 (Y - 2.5)$  şeklinde gösterebiliriz.

U: Eksik İstihdamdaki Değişim Oranı

Y: Üretimin Büyüme Oranı

2.5: Üretimin Trend Büyüme Oranı

<sup>35</sup> PARASIZ, *Makro Ekonomi, Teori ve Politika*, 4.Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1993 s.5.

Örneğin belli bir yıldaki büyümeyi % 4 olarak ele alırsak sonuç:  $0.6+0.4(4-2.5)$  oranında istihdam gerileyecektir. Bu formülü istihdamı bir puan geriletmek için ne kadar büyüme gerektiğini bulmak içinde kullanabiliriz. Bunun cevabı da 5 yani  $-1 + (-0.4)(5-2.5)$  olacaktır. Eğer yıllık büyüme oranı % 7.5 ise eksik istihdam iki puan gerileyecektir. Aslında okun yasasını tam bir yasa olarak değilde karar alma şeklinde bir kural olarak düşünmek mümkündür. Burada ortaya konulan kural kesin değildir. Yıldan yıla değişebilir<sup>36</sup>.

Bazı ülkelerde yapılan deneysel çalışmalarda işsizliğin toplumsal maliyetini doğrudan ölçmek güç olsa da bu faktörlerin önemli olduğunu ve politikacılar tarafından işsizlik sorunu ele alınırken gözden kaçırılmaması gerektiğini göstermektedir.

## 5. İşsizlik Çeşitleri

İşsizliğin tanımı ve işsizliğin nedenleri konusunda belirtildiği gibi, işsizlik çok farklı faktörlere bağlı olarak ortaya çıkar. İşsizliği ortaya çıkaran bu farklı koşullara göre de işsizlik farklı türlere ayrılır.

Öncelikle işsizliği-ikiye ayırmak mümkündür. İşsizliğin birinci türü gizli işsizlik, ikinci türü ise açık işsizliktir. Açık işsizliği de geçici işsizlik, teknolojik işsizlik, konjonktürel işsizlik, mevsimsel işsizlik, gerçek olmayan işsizlik ve uzun dönemli (yapısal) işsizlik olarak ayırabiliriz<sup>37</sup>.

Bir ekonomide işsizlik genel olarak burada sayılan işsizlik türlerinden tümünden ya da en azından bir kaç tanesinden oluşmaktadır. Bu yüzdende çok önemli bir ekonomik ve toplumsal sorun olan işsizliğe çözüm düşünülürken, ekonomide hangi işsizlik türlerinin var olduğu tesbit edilerek, bunların her bir için gereken önlemler alınmalıdır. Gerçekten yukarıda sıralanan işsizlik türlerinin nitelikleri incelendiği zaman bunların her birinin görünümünün hem de önlemlerinin birbirinden çok farklı olduğu ortaya çıkacaktır<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> PARASIZ, *Makro...a.g.e.*, s.5.

<sup>37</sup> BERBEROĞLU C.Necat, *Çalışma Ekonomisi*, Birlik Ofset, Eskişehir. s.71.

<sup>38</sup> BERBEROĞLU C.Necat, *Makro Ekonomik Analiz*, Eskişehir:1991, s.116.

### 5.1. Gizli İşsizlik

İşgücünün düşük bir verimlilik ve ona uygun düşük bir ücretle istihdam edilmesi halinde var olduğu kabul edilen işsizlik türüdür. Ekonomide mevcut eksik istihdam miktarını ifade eden bir kavramdır. Dolayısıyla bütün bir yıl ekonomide istihdam seviyesi içinde yer alan fazla işgücünü ifade eder<sup>39</sup>. Yukarıdaki açıklamaya göre bir kişinin gizli işsiz kavramı içine girebilmesi için herşeyden önce istihdam içinde yer alması gerekmektedir.

Gizli işsizlik kavramı aslında ilk defa sanayi sektöründe ele alınmıştır. Joan Robinson bu kavramı bugün daha çok eksik istihdam şeklinde kullandığımız anlamda bahis konusu etmiş ve depresyon devrelerinde işsiz kalan bazı işçilerin mesleklerine ve esas işlerine nazaran daha az verimli alanlarda çalışmaları olayını belirtmek için kullanmıştır<sup>40</sup>.

Bir ekonomide üretim miktarında azalmaya neden olmadan üretimde çalışanları azaltmak mümkünse gizli işsizlik vardır. Bu işçilerin marjinal verimliliği sıfırdır. Bu nedenle gizli işsizler işten çıkarsa üretim düşmez. Bazı hallerde bu işsizlerin marjinal verimliliği negatif bile olabilir. Bir ülkede emek artışı sermaye artışının önünde ise ve arkadaş, akraba, eş ve dosta iş sağlamak için gerekli ise gizli işsizlik katlanılması gereken bir işsizlik türüdür<sup>41</sup>. Gizli işsizlik üretim faktörleri bileşiminde emek faktörünün nispi olarak fazlalığını ifade eder ve daha çok emeğin verimliliği açısından düşünülür. Gizli işsizliğin derecesini üretim faktörlerinde meydana gelen değişimler belirler.

Gizli işsizliğin, işsizlik probleminin azaltılması için bir çözüm olarak görülmesi devlet bütçesine çok ağır maliyetler getirecektir. Bununla birlikte, gizli işsizlik çalışanlarla çalışmayanların ayırt edilememesi, ücretlerin, işgücü fazlalığı ve işçiler arasındaki rekabet nedeniyle düşük seyretmesi, ücret ve maaşların devlet bütçesinde çok fazla yer tutması nedeniyle kamu iktisadi teşebbüslerine ve diğer hizmetlere kaynak ayrılabilmesi gibi bir takım ekonomik ve sosyal sorunların doğmasına da neden olmaktadır. Ancak gizli işsizlik özellikle gelişme aşamasında olan ülkelerde ve geleneksel kesimde fazla yer tutan bir

<sup>39</sup> KUTAL, "Gizli İşsizlik", Paymaş Ekonomi..., a.g.e., Cilt:II. s.524.

<sup>40</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.e., ss.46-47.

<sup>41</sup> KAPAR Bekir, "İşgücü", II. İstihdam Haftası Tebliği..., a.g.e., s.294.

işsizlik olduğuna göre, işsizlik sigortasının olmadığı ülkelerde sosyal gerginliği ve tepkiyi azaltıcı bir etkisi de bulunmaktadır.

Flongan ve Gordon A.B.D.'de yaptıkları çalışmalarda öncelikle gizli işsizliği işgücünün bir yüzdesi olarak ölçmek istemiş ve bir takım yöntemler geliştirmişlerdir.

$$\text{İşsizlik Oranı} = \frac{\frac{U_1}{L_1}}{\frac{U}{L}} * \frac{L_1}{L} = \frac{U_1}{U}$$

U: İşsizlerin Sayısı    L: İşgücü Sayısı    1: Araştırılan Sektörler

Flongan iktisadi dalgalanmalarda meydana gelecek değişimlerin işgücüne katılma oranlarını da etkileyeceği noktasına değinerek özellikle güvenmiş işçiler hipotezinden hareketle işsizlik bünyesiyle ilgili araştırmaya gizli işsizlik faktörünü de ilave ederek formülü aşağıdaki şekle sokmuştur<sup>42</sup>.

$$\text{İşsizlik Oranı (Gizli İşsizlik Dahil)} = \frac{\frac{U_i + n_i}{L_i + n_i}}{\frac{U + n}{L + n}} * \frac{L_i + n_i}{L + n} = \frac{U_i + n_i}{U + n}$$

n: Hesaplanacak Gizli İşsizlik

n<sub>i</sub>: Araştırılmak İstenen Sektördeki Gizli İşsizlik Hacmi'ni göstermektedir.

Gizli işsizlikte kendi içinde farklılık göstermektedir. S. Wellisz ise gizli işsizliği genellikle üç tipe ayırmaktadır. İlk olarak, Keynesyen tipi gizli işsizlikten bahsetmekte ve

<sup>42</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.e., s.56.



bu çeşidin gelişen ülkelere uygun olmadığına işaret etmektedir. İkinci olarak, yapısal gizli işsizlik ve nihayet üçüncü olarak, Malthus tipi gizli işsizlik ayırımı yapmaktadır<sup>43</sup>.

## 5.2. Açık İşsizlik

Çalışma gücünde olan, yetenek ve becerilerine göre iş arayan, iş bulduğunda yeteneklerinin gerektirdiği iş için cari ücret düzeyinde çalışmaya razı olan ve asgari ücret üzerinden bir işi olmadığı, sosyal güvenlik kuruluşlarından herhangi bir yardım almadığı sanılan, kendisine teklif edilen işi haklı bir sebep olmaksızın red etmeyen, iş için İİBK'na kayıtlı olmasına karşın iş bulamayanların oluşturduğu işsizliktir. Açık işsizlik, işsizlik sorununun en belirgin olarak görüldüğü kısımdır ve kişinin tam süreli işsiz olması halini ifade eder.

Açık işsizliğin nedeni, emek piyasalarındaki dalgalanmalar sonucu istihdam hacminde görülen daralmalardır. İstihdam hacminde görülen bu daralmaların nedeni, mevsimlik dalgalanmalar olabileceği gibi, konjonktürel dalgalanmalar da olabilir. Teknolojik gelişmelerin üretime uygulanması ya da ülkelerdeki faktör bileşiminde dengesizlik hali açık işsizliğin ortaya çıkma nedenleri arasında sayılabilir. Bazı hallerde, açık işsizlik, işverenlerin daha uygun nitelikte işçileri istihdam etmek üzere bir kısım işçilerin işlerine son vermelerine ya da emek sahiplerinin daha uygun çalışma koşulları bulmak amacıyla çalıştıkları işyerlerini, çalıştıkları işkolunu veya coğrafi bölgeyi değiştirme isteklerinden de kaynaklanabilir<sup>44</sup>. Yukarıdaki açıklamalara dayanarak, açık işsizlik, gizli işsizlik ve eksik istihdam tanımlaması dışında kalan, bütün işsizlik çeşitlerini kapsayan bir kavramdır. Genelde ekonomideki yetersiz iş imkanları ya da iş piyasasında emek arz ve talebi için iyi bir düzenlemenin olmayışı nedeni ile mevcut işgücünün katlandığı "*ihtiyari olmayan boşgezerlik*"<sup>\*</sup> durumudur.

Açık işsizliği belirlemek ve ölçebilmek bazı durumlarda oldukça güçtür. Pek çok teknik sorun çıkmaktadır. Örneğin çalışmaya istekli ve elverişli kesimin tesbitinde sorun çıkmaktadır. Bugün genelde işsizlikle ilgili kullanılan istatistikler sadece açık işsizliği

<sup>43</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.e., s.57'den N.N. Franklin *Employment and Unemployment. Views and Policies 1919-1969*, *International Labour Review*, Vol.99, No.1, 1969 s.299.

<sup>44</sup> EKİN, "*Açık İşsizlik*", Paymaş Ekonomi..., a.g.e., Cilt:I, s.8-9.

\* Nusret Ekin'in tanımlaması.

göstermektedir. Yani, ücret karşılığı çalışanlarla ilgilidir. Bunun içinde de daha çok sanayi kesimi yer almaktadır.

Açık işsizliğe karşı alınacak önlemler işsizliğin nedenine göre değişmektedir<sup>45</sup>. Ayrıca, bazı açık işsizlik türleri ekonomide yaygın olarak yaşanırken bazıları da sadece bir veya bir kaç sektörde görülmektedir<sup>46</sup>.

Açık işsizlik, çok farklı nedenlerden oluştuğu için, farklı nedenlerden kaynaklanan, farklı işsizlik çeşitlerini içermektedir. Bunlar içinde geçici, teknolojik, mevsimlik, gerçek olmayan ve uzun dönemli (yapısal) işsizlik yer almaktadır. Bunların arasındaki farklılık aşağıda verilecek olan açık işsizlik çeşitlerinde daha net ortaya çıkacak ve açık işsizlik kavramı çok daha geniş bir tanımlamayla yapılmış olacaktır.

### 5.2.1. Geçici İşsizlik

Bir ekonomide emek arzı ve talebi arasında toplu bir denge mevcut olmasına rağmen işçilerin yer değiştirmesinden doğan, kısa süreli işsizlik haline denir<sup>47</sup>.

Serbest piyasa koşulları altında çalışma ve çalıştırma özgürlüğüne sahip bir ekonomide işgücünü oluşturan bireyler ve diğer insanlar<sup>48</sup>;

- Yeni bir iş aramak için mevcut işlerini bırakırlar,
- İşini kaybettikten sonra yeni bir işe bakarlar,
- İlk kez çalışmak üzere iş arayarak iş gücüne katılırlar,
- Uzunca bir dönemden sonra yeniden iş piyasasına girerler,
- Bir işten diğerine otuz gün içinde geçerler.

Yine aynı şekilde aynı koşullar altında işverenler<sup>49</sup>;

<sup>45</sup> EKİN, " *Açık İşsizlik* ", a.g.e., s.9.

<sup>46</sup> BERBEROĞLU, *Makro...*, a.g.e., s.117.

<sup>47</sup> EKİN, " *Friksiyonel İşsizlik* ", *Paymaş Ekonomi...*, a.g.e., Cilt:I, s.466.

<sup>48</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.3.

<sup>49</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.3.

- İşi bırakan veya emekli olan işçiler yerine yeni işçiler alırlar
- Daha iyilerini bulabilmek ümidiyle bazı işçileri işten çıkarırlar
- Firmanın genişlemesi nedeniyle yeni açılan işler için işçi ararlar

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı kısa süreli işsiz kalmakta ve geçici diğer bir ifadeyle, friksiyonel ya da arızı işsizliği oluşturmaktadır.

Geçici işsizliğin meydana gelmesinin temel nedeni iş piyasasında bilgi eksikliği ve işsizler ile iş arayanların birbirlerini bulmalarının zamanlamasıdır. Eğer bilgi eksikliği olmasaydı ve mobilite maliyetsiz olsaydı bu süreç, anında gerçekleşir ve işsizlik meydana gelmezdi. Gerçek dünyada bu koşulların hiç biri gerçekleşmediğinden ve iş piyasalarının dinamik bir yapıya sahip olmasından dolayı geçici işsizlik oluşur<sup>50</sup>.

Bir ekonomide geçici işsizlik miktarı ne olmalıdır? Ne zaman başka bir işsizlik haline dönüşür? Bu gibi sorular iktisatçılar, sendikacılar ve işverenler tarafından farklı şekilde değerlendirilmektedir. İktisatçılar için geçici işsizliğin işgücüne oranı, % 1 - % 3, sendikacılar için % 1 - % 2, işverenler ve muhafazakar iktisatçılar için % 1 - % 3 arasında bulunması gerekmektedir. Bu oranları geçen işsizlik oranları, o ülkede işçi devrinin oldukça yüksek olduğunu göstermektedir.

Geçici işsizliğin seviyesini, bireylerin iş piyasasına giriş - çıkış akışları ve işsiz bireylerin iş bulma hızı belirler. Bu hız mevcut ekonomik kurumlar tarafından belirlenir ve kurumsal değişimler geçici işsizliğin düzeyini etkiler<sup>51</sup>. Örneğin bir ekonomideki geçici işsizlik miktarını ve süresini işsizlik sigortasının olması etkileyebilmektedir. Çok kısa süren işsizlik durumlarında bile, işsizlik yardımından yararlanabilmek için işçi sık sık iş değiştirebilir. Bundan dolayı işsizlik sigortası imkanlarının mevcut olduğu pek çok ülkede geçici işsizlik oranını normal düzeyde tutabilmek için, işsizlik sigortasından ödenek alarak yararlanmak, işsizliğin belirli bir süre devam etmesine bağlanmıştır.

Geçici işsizlik diğer türlerinin aksine sadece maliyet yüklemeyiz, ekonomik fayda da sağlar. Birey açısından kısa süreli bir işsizlik, eğer etraflı bir iş araştırması yapabilmişse,

<sup>50</sup> BİÇERLİ, a.g.c., s.3.

<sup>51</sup> BİÇERLİ, a.g.c., s.3.

yararlı olmuştur. Toplumsal açıdan eğer, geçici işsizlik işgücünü bir bölgeden bir başka bölgeye etkin bir şekilde yeniden dağıtabiliyorsa yararlı demektir. Eğer birey bir kötü işten diğerine geçiyorsa, geçici işsizlik yararlıdır denilemez<sup>52</sup>. Ekonomideki üretim faktörleri arasında emegin (dolaylı olarak sermayenin) optimal bir dağılımına neden olacağından diğer işsizlik türlerinden farklılık değerlendirmek ve %1 ile %3 gibi değerler arasında olduğu sürece ekonomiyi tam istihdamda kabul etmek gerekmektedir.

### 5.2.2. Teknolojik İşsizlik

Teknolojik gelişme ve modernleşme sonucunda üretimde, çok zaman daha az emek kullanılmasının mümkün olduğu ve az emek kullanımının maliyetleri düşürebileceği bilinmektedir. Bu yüzden eğer bir ülkede geliştirilen yeni teknolojiler, üretimde maliyetleri düşürürken daha az emek kullanımını gerektiriyorsa bu ülkedeki teknolojik gelişmeye bağlı olarak işsizlik ortaya çıkabilir. Bu işsizlik türüne teknolojik işsizlik adını verebiliriz<sup>53</sup>. Özellikle de sanayi devriminden sonra teknolojik işsizliği görmekteyiz. Geçmişte emekten tasarruf eden makineler (*yeni teknolojiler - İ.Şiriner*) işçilerin tepkisine neden olmuştur.

Bir taraftan yeni teknolojilerin girdiği sektörlerde üretim artarken, diğer taraftan da bu sektörlerdeki çalışanlar işsiz hale gelir veya bu sektörlerden diğerlerine doğru işgücü akımı başlar. İşte bu yüzden teknolojik işsizliğe aynı zamanda yapısal işsizlik de denir. Makine (*yeni teknoloji - İ.Şiriner*) sayesinde insanlar daha kısa süre ve daha az zahmetli çalışma olanağı bulmasının yanında malların maliyetleri dolayısıyla fiyatları düşer. Bu olumlu özellik yanında en büyük olumsuz özelliği bir kısım işçileri işsiz hale getirir. Fakat teknolojik gelişmeler sayesinde yeni çalışma olanakları yaratıldığı da gerçektir. Günümüzde eski devirlere karşılaştırılamayacak sayıda insanın çalışması bunun bir kanıtıdır<sup>54</sup>. Bununla birlikte teknolojik gelişmenin yeni istihdam yaratması genellikle uzun bir süre almakta, bu nedenle işsiz kalanların başka sektörlerde istihdamı bu işçilerin ilave eğitimden geçirilerek iş piyasasının aradığı nitelikleri kazanmasına bağlıdır. Teknolojik işsizlik bu itibarla uzun sürdüğü için çalışma ekonomisi literatüründe, bu

<sup>52</sup> BİÇERLİ, a.g.c., s.4.

<sup>53</sup> BERBEROĞLU, *Makro...*, a.g.c., s.118.

<sup>54</sup> KAPAR, a.g.c., s.296.

nedenle meydana gelen işsizliğin yapısal işsizlik başlığı altında incelendiği de görülmektedir.

Teknolojik işsizlik hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerin istihdam konusunda karşılaştıkları bir sorundur. Önemli olan, gelişmede teknoloji seçiminden çok mevcut sanayilerin teknolojik yapılarındaki yenilenmeler ve değişimlerdir. Bu değişimin istihdam fırsatlarını arttırması ve genişletmesi sorunundan çok mevcut çalışan işgücünün miktarına etki etmesi ve azaltıcı yönde yaratmasıdır. Ancak gelişen ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla daha farklı nedenlerle oluşabilir.

Ayrıca gelişen ülkelerde dikkati çeken diğer önemli bir durumda, teknolojik işsizliğin üretim tekniklerinin geliştirilmesinden değil, organizasyon tekniklerinin geliştirilmesinden ortaya çıkmasıdır. Bir çok gelişme halindeki ülkede endüstrilerin önemli bir kısmı eğer sadece işletme yönetimi daha müessir bir hale sokmayı başaracak olursa aynı makine ve teçhizatla aynı üretim teknikleriyle, fakat bununla birlikte daha az sayıda işgücü ile aynı üretimi elde edeceklerdir. Aslında gelişen ülkelerde yüksek nitelikli yönetici işgücü yetersizliği en az sermaye yetersizliği kadar önemli ve gelişmeyi aksatan bir unsur olmaya devam etmektedir. Yöneticilik nitelikleri geliştirildikçe işgücünden önemli ölçüde tasarruf sağlama imkanı ortaya çıkacaktır. Bu tip teknolojik işsizlik de, diğer işsizlik türleri gibi aynı sonuçlara neden olacak, işsizleri istihdam etmek için yeni istihdam fırsatları yaratılamadığı sürece, işsizlik genişleyecektir<sup>55</sup>.

Teknolojik gelişmeler iktisadi politika kararlarının dışında belirleniyorsa, bir başka deyişle teknolojik gelişmenin emek - yoğun ya da sermaye - yoğun oluşunu genel nitelikteki politika kararlarıyla etkilemek olanağı yoksa, teknolojik gelişmeye bağlı olarak sermaye birikiminin ortaya çıkaracağı işsizliğin çözümünü yine sermaye birikiminden beklemekten başka çare yoktur. Bu durumda sermaye birikimi öylesine hızlandırılmalıdır ki yeni tekniklerle dahi bu büyük sermaye birikimi mevcut işgücüne yeni iş imkanları yattığı gibi, işsizlik sorunu esasen varsa bu işsiz kitlesini emecek iş alanları da ortaya çıkarsın. Doğal olarak, teknolojik işsizliğin bu yolla çözümü, işgücünün hareket imkanlarının arttırılması, yeni işler ve ihtiyaçlar için kısa süreli eğitim imkanlarının sağlanması vb. gibi sorunları da birlikte getirir<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.c., s.165.

<sup>56</sup> ULUATAM Özhan, *Makro İktisat*, 6. Baskı, Ankara: Savaş Yayınları, 1987, ss.283-284.

### 5.2.3. Konjonktürel (Devrevi) İşsizlik

İstihdam hacminin konjonktür dalgalanmalarına ve talep hacmindeki dalgalanmalara bağlı olarak daralması sonucunda ortaya çıkan geçici, fakat yaygın işsizlik halidir. Konjonktürel işsizlik daha çok gelişmiş sanayi ülkelerinde görülen, tedbir alınmadığı takdirde devrevi bir niteliğe ve kütleli bir görünüme sahip olabilen bir işsizlik türüdür<sup>57</sup>.

Dünya ekonomisinde, ekonomik faaliyetler oldukça düzenli dalgalanmalar gösterir. Bu dalgalanmalar genel olarak dört aşamadan oluşur. Birinci aşama, ekonomik faaliyetlerin canlanması biçiminde görülür. İkinci aşama, ekonomik faaliyetin en üst düzeye çıkması aşamasıdır. Üçüncü aşamada durgunluk ve kriz kendini gösterir. Dördüncü aşamada ise ekonomik faaliyetlerde dalgalanma başlayarak, bu çöküntü, ekonomik faaliyetlerin en alt düzeye inmesine kadar devam eder<sup>58</sup>. Ekonominin genişleme dönemlerinde üretim ve satışlar arttığı için firmalar yeni işçi istihdam etmeye ve eskiden çıkardıkları işçileri tekrar işe almaya başlarlar. Öte yandan bu süreç resesyon döneminde tam tersine döner<sup>59</sup>. Bu mekanizma sonucunda konjonktürün durgunluk dönemlerinde efektif talebin yetersizliği, yani üretilen mal ve hizmetlere karşı talebin iş arayan bütün işçileri çalıştırmaya olanak verecek düzeyde sağlanamaması nedeniyle devresel işsizlik ortaya çıkar. Efektif talepteki yetersizlikler, üretim hacminin daralmasına, yatırımların azalmasına ve ekonominin durgunlaşmasına neden olur. İstihdam hacminde meydana gelen daralma, özellikle ücretliler grubunun büyük oranlara ulaştığı gelişmiş sanayi ülkelerinde büyük işçi kitlelerini işsiz bırakabilir<sup>60</sup>.

Serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerde 7-11 yıllık periyotlar halinde yinelenen konjonktürel dalgalanmalar, ekonomik faaliyetlerin fazlasıyla iyimser ya da kötümser tahminler ve değerlendirmeler sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Dış piyasalar için üretim, piyasaların yeterince şeffaf olmayışı, kütleli üretim ve dolambaçlı üretim süreci konjonktürel işsizliğin başlıca nedenleridir.

<sup>57</sup> EKİN, " *Devrevi İşsizlik* ", Paymaş Ekonomi..., a.g.c., Cilt:1 s.304.

<sup>58</sup> BERBEROĞLU, *Çalışma*..., a.g.c., s.73.

<sup>59</sup> BİÇERLİ, a.g.c., s.6.

<sup>60</sup> EKİN, " *Devrevi İşsizlik* ", a.g.c., s.305.

Bu işsizlik türü özellikle dayanıklı mallar üreten işkollarında daha şiddetli hissedilmektedir. Dayanaksız mallar üreten işkollarında bu tehlike daha azdır. Sanayi dalları itibariyle imalat sanayi grubu bu işsizlik türünden çok fazla etkilenir. Doğal olarak, ülkenin çeşitli coğrafi bölgeleri, o bölgedeki sanayi dallarının yoğunluğuna göre konjonktürel işsizlikten farklı derecede etkilenir. Konjonktürel işsizlikten en fazla etkilenen işçi grupları sırasıyla, genç işçiler, yaşlı işçiler ve orta yaşlı işçilerdir<sup>61</sup>.

Genellikle konjonktürel işsizlik kapitalist sistemin doğal bir sonucu olarak kabul edilmekteydi. Mutlak şekilde planlanmış bir ekonomide mevsimlik işsizlik gibi diğer işsizlik türleri görüle bile konjonktürel işsizliğin önleneyeceği öne sürülür. Bununla birlikte kapitalist bir ekonomide de hükümetlerin alacakları anti-depresyonist önlemlerle bu tip işsizliği önleyebilecekleri, en azından hafifletebilecekleri genellikle kabul edilmektedir. Bu tip işsizlikle savaşım sürekli ekonomik ve mali önlemler almayı gerektirir<sup>62</sup>.

#### 5.2.4. *Mevsimlik İşsizlik*

Bazı işkollarında üretim faaliyetlerinin 'hava koşullarına bağlılığı nedeniyle bu işkollarında faaliyet gösteren kişilerin kötü hava ve mevsim değişimleri nedeniyle karşı karşıya kaldıkları işsizlik haline veya sadece belirli bir mevsimde talep edilen mal ve hizmetlerin üretildiği işkollarında ortaya çıkan işsizlik haline verilen isimdir<sup>63</sup>.

Mevsimlik işsizliğin nedenlerini iki grupta toplayabiliriz. Birinci grup nedenler mevsim işsizliğine dolaysız olarak ve aniden etkide bulunan nedenlerdir. Hava koşulları ve mevsim değişimleri genellikle üretim miktarına ve mal arzına etki ederek mevsim işsizliğine neden olurlar. Örneğin inşaat sektöründe tuğla kireç vb. gibi taş, toprak ve kum mamulleri sanayinde üretim faaliyetinin bütün bir yıl boyunca aralıksız sürdürülemediği, üretimin belli mevsimlerde duraklamasına neden olmaktadır. İkinci grup nedenler ise daha genel ve mevsim işsizliğine dolayısıyla etkide bulunan nedenlerdir. Bunlar sanayinin yapısından kaynaklanan nedenler olup, işbölümünün gelişmiş olması ile

---

<sup>61</sup> EKİN, "Devrevi İşsizlik ", a.g.c., s.304.

<sup>62</sup> EKİN, "Devrevi İşsizlik ", a.g.c., s.304.

<sup>63</sup> KUTAL, "Mevsimlik İşsizlik", Paymaş Ekonomi..., a.g.c., Cilt:II, s.938.

ilgilidir. Bazı sanayi kollarında üretilen ürüne olan talebin belirli mevsimlerde büyük ölçüde değişmesinden dolayı ortaya çıkan mevsim işsizliğidir. Yalnız belirli mevsimlerde talep edilen mayo, kürk, kömür ve buz gibi mamullerin üretildiği sanayi kollarında sadece bu malların üretimine yönelik işyerleri açılmışsa, ölü mevsimlerde bu işkolunda istihdam edilenlerin bir kısmı için işsiz kalma söz konusu olabilir. Aynı şekilde turizm sektöründeki pek çok hizmet işletmesi ölü mevsimlerde tam kapasite ile çalışmamakta ve bir kısım personelini turizmin durgun olduğu aylarda işten çıkarmaktadır<sup>64</sup>.

Mevsimlik işsizliğin boyutları ve önemi de ülkelerin gelişme düzeyine göre farklılaşmaktadır. Gerçekten mevsimlik işsizlik geri kalmış ülkelerde büyük önem taşıırken gelişmiş ülkelerde önemini yitirmektedir<sup>65</sup>. Mevsimlik işsizliğin kaynağı ve buna uygun izlenecek politikalarda ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir. Genellikle sanayi ülkelerinde mevsim işsizliği daha çok mal ve hizmet talebindeki değişmelerden ileri gelmektedir. Buna karşılık tarımın hakim sektör olduğu gelişme halindeki ülkelerde mevsim işsizliği üretimdeki mevsimlik değişmelerden kaynaklanır<sup>66</sup>.

Mevsim işsizliğine karşı alınabilecek önlemler bu işsizliğin nedenlerini dikkate alarak saptanmalıdır. Dolayısıyla mevsim işsizliğinin gelişme halindeki ülkelerde olduğu gibi bazı mevsimlerde üretim faaliyetine devam edilmemesi halinde alınacak önlemlerle, gelişmiş sanayi ülkelerinde talep azlığının neden olduğu mevsim işsizliğine karşı alınacak önlemler birbirinden farklı olacaktır<sup>67</sup>.

### 5.2.5. Gerçek Olmayan İşsizlik

Gelişmiş ülkelerde ve gelişme halindeki ülkelerde işsizleri korunması amacıyla alınan tedbirlerden örneğin, işsizlik sigortası veya yardımını kullanmak amacıyla ortaya çıkan işsizlik durumudur. Bu işsizlik tiplerini ifade etmek için gerçek olmayan işsizlik kavramı kullanılmaktadır. Bu katagoriye dahil işsizlik tipleri arasında şunlar sayılmaktadır<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> KUTAL, "Mevsimlik İşsizlik", a.g.c., ss.938-939.

<sup>65</sup> BERBEROĞLU, *Çalışma ...*, a.g.c., s.74.

<sup>66</sup> KUTAL, "Mevsimlik İşsizlik", a.g.c., Cilt:II, s.939.

<sup>67</sup> KUTAL "Mevsimlik İşsizlik", a.g.c., Cilt:II, s.939.

<sup>68</sup> EKİN, *Gelişen Ülkelerde ve ...*, a.g.c., ss.82-83.



a) **Zorla meydana çıkarılan işsizlik**, işverenlerin vergi, prim veya sosyal-politik yükümlülüklerden korkmaları nedeniyle ve iyi elemanlardan mümkün olduğu kadar fazla ölçüde faydalanmak amacıyla, işçileri işten çıkarmaktan sakınarak ve mevcut işçilerle fazla mesai yaptırarak emek talebini karşılamaları halini ifade etmektedir. Böylece işsizlere çalışma imkanı ortadan kaldırılmış olmakta, diğer bir deyişle işsizler işsiz kalmaya zorlanmaktadır. Özellikle yeni emek talebi fazla mesai yoluyla karşılandığı sürece bu tip işsizlik önem kazanmaktadır. Aynı durum kanunsuz çalışmalarda, örneğin tatil günlerindeki kaçak şekilde çalışmalarda da emek talebini daraltacaktır.

b) **Yanılıcı işsizlik**,<sup>7</sup>de söz konusu olan gayri kanuni olarak gizli şekilde çalışan işsizlerdir. Bu tip işçiler işsizlik sigortasından istifade eden ve kendilerini işsiz olarak kaydettikleri halde, geçici işlerde kısa süreli çalışan insanlardır. Bu yanılıcı işsizler özellikle tarım sektöründe ve diğer sektörlerde toplu sözleşmelerle tesbit edilmiş ücretlerin altında çalışmaktadır. Böylece bu tip işçiler kaçak işçi çalıştıran işverenlerin ve kendilerinin lehine sigortayı istismar etmektedirler.

c) **İhtiyari işsizlik**, iş ve işçi bulma kurumlarının önerdikleri işleri bilerek ve özellikle kabul etmeyen veya işgüçlerini türlü zorluklar çıkararak kısa süreli arz eden, çalışmaktan korkan veya ~~veya~~ çalışmaya isteksiz kimselerden oluşmaktadır. Bu grup içinde diğer bir katagoride karakteri itibariyle işe almaya uygun olmayan işsizlerdir.

d) **İşgücü tortusunun işsizliği**, fiziki maliyet, sağlıkla ilgili sorunlar, çok eksik mesleki bilgiler, yaşlılık yüzünden hareket kabiliyetleri olmayan, genel olarak çalıştırılmaları güç kimselerden oluşmaktadır. Kısaca bunların işgüçleri ya zor kullanılarak işsizlik sigortası edilir veya bunların emeğinden hiç yararlanılamaz. Bunları marjinal işgücü olarak tanımlamakda mümkündür.

---

\* İncelenen kaynaklarda daha çok "yapısal işsizlik" kavramıyla yer aldığından "uzun dönemli işsizlik" yerine daha çok "yapısal işsizlik" kavramı kullanılacaktır.

## 5.2.6. Uzun Dönemli (Yapısal)\* İşsizlik

### 5.2.6.1. Tanımı ve Kapsamı

Ekonomide faktör dengesizliğinden doğan, müzmin, sürekli ve yaygın karakterli bir işsizlik türüdür<sup>69</sup>. Mevcut işgücü arz ve talebindeki değişmelerden kaynaklanan bir işsizliktir. Aslında ekonominin yapısından kaynaklanmaktadır. Özellikle hızlı bir değişimin yaşandığı, ikili ekonomik yapının tamamen çözülmediği ve beşeri kaynaklara yetersiz yatırımlar nedeniyle işgücünün gerekli değişmeye ayak uyduramadığı ülkelerde görülür.

Yapısal işsizlik (LTU - Long Term Unemployment) kaybedilen üretimi ve israf edilen yaşamı ifade eder<sup>70</sup>. Yapısal işsizlik uzun süreli bir işsizliktir. Çünkü beşeri kaynakların uyumu uzun bir süreci gerektirir. Süreç yönünden ele alındığında yapısal işsizlik uzun dönemli (LTU) işsizlik kavramıyla karşılanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında uzun dönemli işsizlik tanımı on OECD ülkesinde iki aydan iki yıla kadar işsiz geçen süreye göre değişir.

Bu işsizlik friksiyonel işsizlikle aynı özellikleri paylaşır fakat, uzun dönemde oluşuyla farklılaşır. Bu bir “*Square pegs, round holes*” fenomonudur. Daha açık bir ifadeyle bu işsizlik türü açık işlerin beceri gerekleriyle iş arayanların niteliklerinin uyuşmamasından kaynaklanmaktadır. Yapısal işsizliğin büyüklüğü işgücü arz ve talebindeki kompozisyonel değişikliklerin derecesine, dengesizliklere ve uyumsuzluklara yapılacak olan düzenlemelerin hızına bağlıdır<sup>71</sup>.

Yapısal işsizliğin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz<sup>72</sup>:

- Yapısal işsizlik geçici işsizliğe benzemeksizin değişimden veya işlerin ülkenin başka kesimine taşınmasından zarar gören belli gruplar arasında yoğunlaşmıştır.

<sup>69</sup> KUTAL, “*Yapısal İşsizlik*”, Paymaş Ekonomi..., Cilt:III, s.1389.

<sup>70</sup> SİNFIELD Adrian, *The Long Term Unemployment*, OECD, Paris:1968. s.13

<sup>71</sup> CAMPBELL R. Mc. Cannel and Stanley L.BRUE, *Contemporary Labour Economics*, New York: Mc Graw-Hill Book Comp, 1989, s.534.

<sup>72</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.5.

- Uzun sürelidir. Yeni teknoloji veya fabrikanın kapanmasıyla işsiz kalan işçilerin iş bulmaları ayları bulabilmektedir.
- Daha yüksek genel eğitim düzeyi ile düşük yapısal işsizlik birbiriyle ilgilidir. “Daha yüksek eğitim düzeyi daha düşük bir yapısal işsizlik düzeyiyle birleşmiştir<sup>73</sup>.” Yani talep veya teknoloji değişimi nedeniyle işini kaybeden bir üniversite mezunu aynı durumda olan lise mezununa göre daha fazla opsiyona sahiptir.
- Teknolojik değişim başlangıçta işsizliğe neden olsa da sonradan azaltığından fazla iş yaratır (üretim etkisi). Bu durumda firmaların genişleyen sektörlerdeki işleri doldurabilmesi için iş ve eğitim üzerinde daha fazla yoğunlaşmaları gerekmektedir.

### 5.2.6.2. Oluşumu ve Nedenleri

Yapısal işsizliğin nedenleri konusunda iktisatçılar arasında görüş birliği yoktur. Eğer bir ekonomide üretim faktörlerinden birini oluşturan emek, oransal olarak fazla, buna karşılık özellikle sermaye yetersizse, bu ekonomideki üretim faktörleri arasındaki oransızlık yapısal işsizliğe neden olacaktır<sup>74</sup>.

Bu işsizlik genellikle birbirini takip eden iki boyuta sahiptir. İlk olarak, mevcut işlerle beceriler arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanıyor olabilir. İkinci olarak, yaratılan işlerin yerleri ve iş arayanların arasındaki coğrafi uyumsuzluktan dolayı meydana gelebilir<sup>75</sup>.

Birinci boyutla ilgili olarak; Örneğin ekonomide genellikle beceri gerektiren bilgisayar programcısı, yöneticisi gibi beceri gerektiren işler açıkken iş arayanlar genellikle eğitim ve tecrübesi fazla olmayan genç insanlardan veya nitelikli olmayan bir işten ayrılmış yetişkinlerden oluşuyorsa, yapısal işsizlik vardır. İkinci boyutla ilgili olarak; Örneğin iş arayanlar Eskişehir’de ve açık işler Kars’ta ise yapısal işsizlik oluşur. Bu

<sup>73</sup> CAMPBELL, a.g.e., s.535.

<sup>74</sup> BERBEROĞLU, *Çalışma...*, a.g.e., s.72.

<sup>75</sup> CAMPBELL, a.g.e., s.534.

durumda işsizliğin nedeni bilgi eksikliği değil, iş piyasaları arasında mobilitiyi kısıtlayan unsurlardır. Böyle bir durum uzun dönemde bile devam edebilir<sup>76</sup>.

Böyle bir durumun uzun süre devam etmesi işgücünün Eskişehir'den Kars'a gitmeyişiinden kaynaklanır. İşgücü en azından üç nedenden dolayı kendi şehirlerinde iş için beklemeye devam edebilirler. İlk olarak, bilgi akışı mükemmel değildir. Bundan dolayı işgücü yüzlerce km uzakta hazır işlerin olduğunu öğrenemeyebilir ve/veya önemsemeyebilir. İkinci olarak, böyle bir hareketin doğrudan parasal maliyetleri -hareket ve iş maliyetinide içine alan- yüksektir. Üçüncü olarak, uzun mesafe taşınmanın psikolojik maliyetleri önemlidir. Çünkü arkadaşlar, komşular ve topluluk destekleme sistemlerinden vazgeçmiş olmak gereklidir. Bu faktörler coğrafi göçü engeller ve göç yaş ile birlikte inişe geçerken yapısal işsizlik devam eder<sup>77</sup>.

Yapısal işsizliğin nedenlerinden bir diğerine göre, bazı bilim adamları ise yapısal işsizliği toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel hayatlarındaki değişmelere, örf ve adetlere, ve hatta modada meydana gelen değişmelere bağlamaktadır. Bunlara göre toplum hayatındaki değişmeler sanayinin yapı değiştirmesine neden olmakta, bu da yapısal işsizliğe yol açmaktadır. Örneğin küçük sanayiden fabrika sanayine geçiş nedeniyle ortaya çıkan işsizlik yapısal işsizlik olarak da nitelendirilmektedir. Elbette, fabrika sanayine geçildikten sonra da üretim tekniklerindeki değişmeler, bazı işkollarında istihdam hacminin daralmasına ve söz konusu işkollarında yapısal işsizliğin doğmasına neden olabilmektedir. Ancak bu izah tarzında yapısal işsizlik ile teknolojik işsizlik bir ölçüde birbirine karışmaktadır. Çünkü söz konusu iş kolunda üretilen mallara olan talebin daralması ile ilgili olmayıp, tamamiyle daha gelişmiş ve emekten tasarruf sağlayan üretim tekniklerinin uygulanması ile ilgili olmaktadır<sup>78</sup>.

Ayrıca yapısal işsizlik, rijit ücretler ve mesleki ya da coğrafi mobilitenin yüksek maliyetleri karşısında işgücü talebinin şeklindeki değişiklikten dolayı artar<sup>79</sup>.

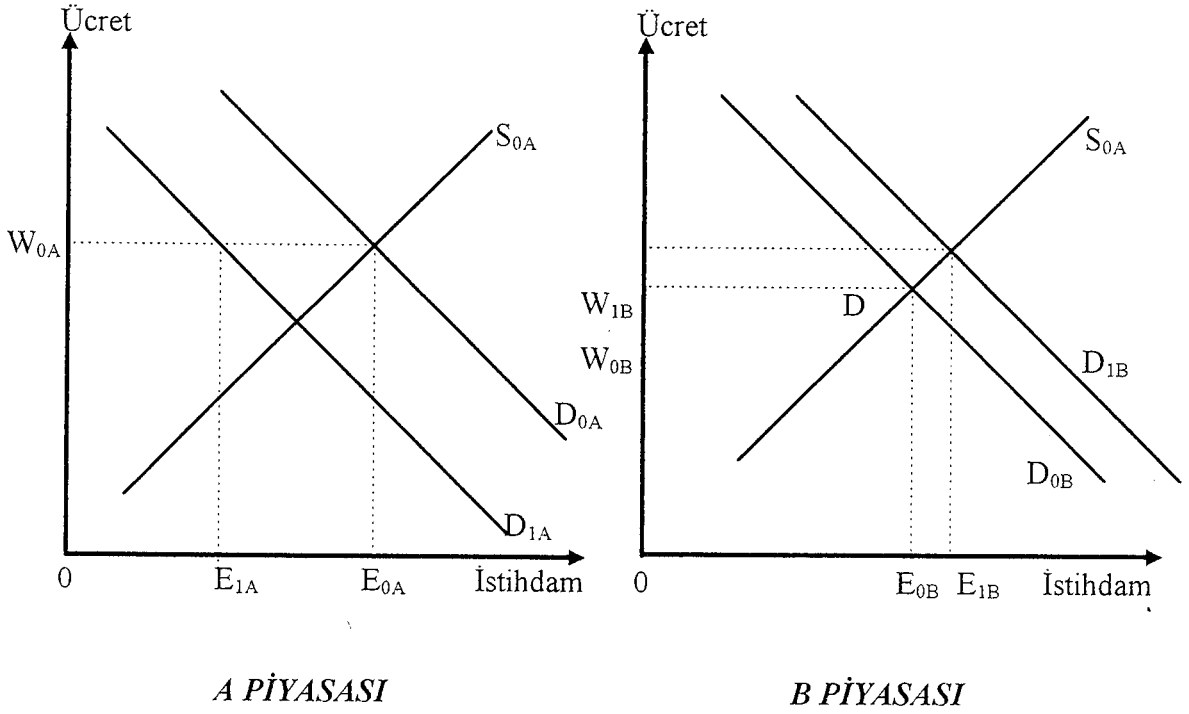
<sup>76</sup> BİÇERLİ, "İşsizlik", a.g.e., s.5

<sup>77</sup> RONALD R. Ehrenberg and Robert S. SMİTH, *Modern Labour Economics, Theory and Public Policy*, Boston: Scott Foresman and Comp. 1988, s.593.

<sup>78</sup> KUTAL, "Yapısal İşsizlik", a.g.e., s.1389.

<sup>79</sup> RONALD, a.g.e., s.594.

Aşağıdaki şekilde esnek olmayan ücretler ve düzenleme maliyetlerinden doğan yapısal işsizlik yer almaktadır<sup>80</sup>.



Şekil: 1.1

İki farklı sektörden oluşan A ve B işgücü piyasası olduğunu farzedlim. İşgücü piyasaları iki farklı bölgede bulunmaktadır. Ayrıca çalışanlar beceri sınıflarına göre iki sektörde tanımlanmaktadır.

A piyasası ayakkabı sanayinde çalışan yarı nitelikli işçilerden oluşmuş bir piyasadır. B piyasası nitelikli bilgisayar programcılarında oluşmuştur. İki piyasada başlangıçta dengededir. Başlangıçta iki piyasadaki talep ve arz eğrileri  $D_{0A}$ ,  $S_{0A}$  ve  $D_{0B}$ ,  $S_{0B}$ , ücret - istihdam denge kombinasyonu ise iki sektörde  $W_{0A}$ ,  $E_{0A}$  ve  $W_{0B}$ ,  $E_{0B}$  olacaktır. Eğitim maliyetlerinde ve maddi olmayan istihdam koşullarındaki farklılıklar nedeniyle, iki sektörde ücretlerin aynı yerde dengede olmasına gerek yoktur.

<sup>80</sup> RONALD, a.g.e., s.592.

Şimdi bilgisayar kullanımındaki bir artışın bir sonucu olarak bilgisayar programcıları için talebi  $D_{0B}$ 'den  $D_{1B}$ 'ye yükselirken, yarı nitelikli ayakkabı işçileri için dış ithalat rekabetinin bir sonucu olarak talebin  $D_{0A}$ 'dan  $D_{1A}$ 'ya düştüğünü farzedelim.

Eğer reel ücretler A piyasasında toplu sözleşmeler, sosyal kurallar ya da hükümetin çıkardığı yasalar nedeniyle aşağıya doğru esnek (rijit) değilse, yarı nitelikli ayakkabı işçilerinin istihdamı ve  $E_{1A}$ 'ya düşecektir. Bilgisayar programcılarının istihdamı ve ücretleri sırasıyla  $E_{1B}$  ve  $W_{1B}$ 'ye yükselecektir.  $E_{0A}$  ve  $E_{1A}$  arasındaki işçilerin işsizliği kısa dönemde yaratılmış olacaktır<sup>81</sup>.

Eğer ayakkabı sanayi işçileri maliyetsizce bilgisayar programcısı olursa (haline gelirse),  $E_{0A}$  ve  $E_{1A}$  arasındaki bu işsizler A piyasasından ücretleri esnek saydığımız, hatta bütün işsizlerin elimine edildiği B piyasasına hareket edebilirler. Düzenleme ve yeniden eğitim maliyetlerinin fazlasıyla yüksek düzeyde olması, böylesi hareketleri engellerken yapısal işsizlik artar<sup>82</sup>.

Yapısal işsizlik farklı gruplar ve bölgeleri de içine alır. Eksik istihdam ve yapısal işsizlik kırsal bölgelerde birlikte görülebilir ve mevsimlik faktörler tarafından güçlü bir şekilde etkilenmiş de olabilir.

### 5.2.6.3. Uzun Dönemli (Yapısal) İşsizlik ve Teknoloji Seçimi

Gerek yapısal işsizliğin oluşumunda, gerekse önlenmesinde izlenecek teknoloji seçimi çok önemli rol oynamaktadır. Teknoloji seçimi sonucu uygulanan yöntem doğrudan işgücü kompozisyonunda bir takım değişikliklere neden olarak -istihdamı daraltması nedeniyle- işsizliği neden olmaktadır. Bundan dolayı teknoloji seçiminin öncelikle işgücü talebine olan etkilerini incelememiz yerinde olacaktır.

Zaman içinde işgücü talebi sadece nispi faktör fiyatlarına değil, aynı zamanda teknolojideki değişime ve geliştirilmiş üretim tekniklerine de bağlıdır<sup>83</sup>. Uzun dönem

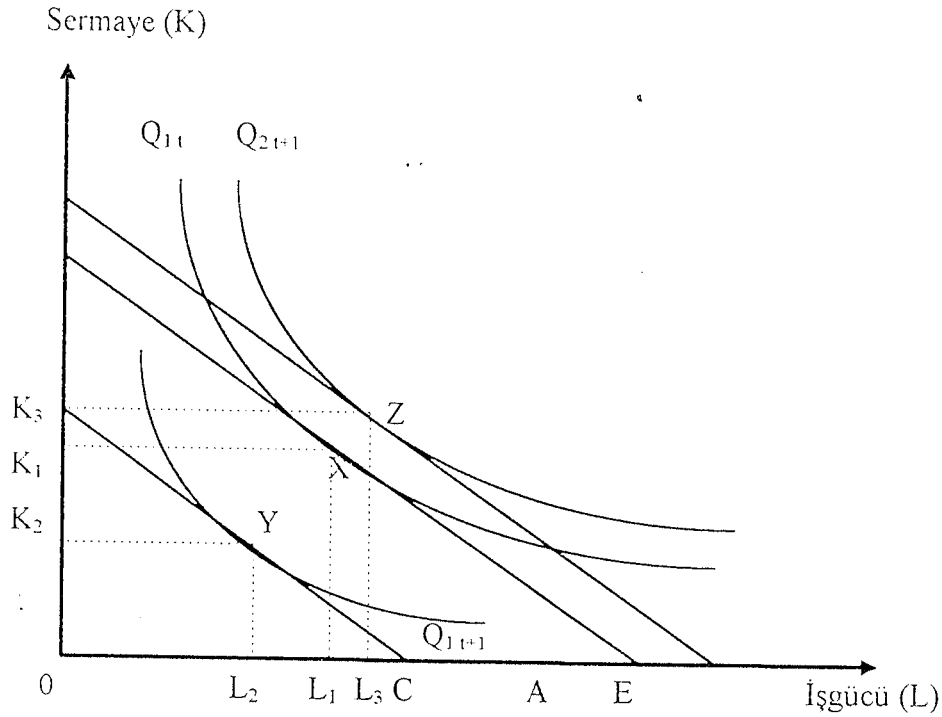
<sup>81</sup> RONALD, a.g.e., s.592.

<sup>82</sup> RONALD, a.g.e., s.593.

<sup>83</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.80.

işgücü talebi teorisi yardımıyla teknoloji seçiminin ve teknolojik değişimin işgücü talebi üzerindeki etkisini inceleyebiliriz. Ayrıca teknolojik değişimin modern sermaye ve teçhizatının kullanımını zorunlu kıldığından kısa dönem itibariyle firma istihdamının etkilenmeyeceğini, - kısa dönemde sermaye sabit olduğundan dolayı - varsayabiliriz.

Teknolojinin işgücü talebi üzerindeki etkisi tek bir firma yerine endüstrinin tamamı dikkate alınarak daha iyi incelenebilir.



Şekil:1.2

Şekilde  $Q_{1,t+1}$ ,  $Q_{1,t}$ ,  $Q_{2,t+1}$  eğrileri eş ürün eğrileridir. Başlangıçta  $Q_{1,t}$  eş ürün eğrisinin ifade ettiği kadar üretim,  $K_1$  kadar sermaye ve  $L_1$  kadar emek kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Üretimde kullanılan üretim faktörleri sermaye ve emek dengesinde  $X$  noktasında olduğu görülmektedir.

Teknolojik değişimin işgücü talebi üzerinde iki türlü etkisi söz konusudur. Başlangıçta meydana gelen etkiye göre daha gelişmiş teknoloji ile aynı miktar üretim daha az işçiyile yapılacağından işgücü talebi azalır. İkinci etkide ise gelişmiş teknoloji

üretim maliyetlerini ve ürün fiyatlarını indirerek satışların artmasına, buna bağlı olarakda işgücü talebinin artmasına neden olur<sup>84</sup>.

Eş ürün eğrilerinin  $Q_{1t}$ 'den  $Q_{1t+1}$ 'e kayması, teknolojik değişimin daha az sermaye ve işgücü ile aynı miktarda üretim yapılmasına olanak tanıdığını göstermektedir.  $Q_{1t}$  ve  $Q_{1t+1}$  eş ürün eğrileri arasındaki fark, teknolojik değişim sonucunda ( $Q_1$ ) aynı miktar üretimin  $t+1$  zamanında daha az sermaye ve emek kullanılmasıyla gerçekleşmesidir. Bu durumda firmanın  $Q_1$  kadar üretim için maliyet minimizasyonu  $K_2$  ve  $L_2$ 'nin  $Q_{1t+1}$  eş ürün eğrisine teğet olduğu  $Y$  noktasında gerçekleşir. Teknoloji değişimiyle birlikte kullanılan emek  $L_1$ 'den  $L_2$ 'ye azalacak ancak şekilde sermaye kullanımında  $K_1$ 'den  $K_2$ 'ye azaldığı görülmektedir. Teknolojik değişim başlangıçta emekle birlikte sermaye miktarında azaltılabilmektedir. Örneğin demiryolları buharlıdan dizel lokomotiflere döndüklerinde dizellerin tamiri az zaman aldığı ve yakıt ikmali olmadan daha uzun süre yol alabildiklerinden aynı miktar yük daha az sermaye kullanılarak taşınabilmiştir<sup>85</sup>.

$Q_1$  miktar üretimin daha az maliyetle üretilmesi birim üretim maliyetini düşürecektir. Rekabetçi sektörde işverenler arası rekabet ürün fiyatlarını, ortalama maliyete eşit olduğu noktaya kadar arttırmalarına neden olacaktır. Eğer ürün talebi esnek ise ürün fiyatlarındaki düşüş talebi arttıracak, üretim  $Q_{2t+1}$ 'e gelecektir. Faktör fiyat oranları sabitken, EF maliyet doğrusu ile  $Q_{2t+1}$  eş ürün eğrisinin kesiştiği  $Z$  noktasında emek kullanımı  $L_3$ , sermaye kullanımı  $K_3$  olacaktır. Görüldüğü gibi istihdam net olarak  $L_3-L_1$  kadar artacaktır<sup>86</sup>.

Eğer ürün talep esnekliği düşükse veya piyasadaki eksik rekabet koşulları nedeniyle düşük maliyetler fiyatlara aktarılamazsa, ürün fiyatlarındaki düşüş başlangıçta işini kaybeden  $L_2-L_1$  kadar işçinin tümüne istihdam yaratacak satış artışlarına neden olmayabilir. Bu durumda kar maksimizasyonunun sağlandığı yeni üretim düzeyi  $Q_{2t+1}$  şekilde  $Q_{1t}$  ve  $Q_{1t+1}$  arasında bir yerde olacak, bu durumda yeni istihdamda  $L_2-L_1$  arasında olacak, sonuçta da bir miktar işçi işini kaybetmiş olacaktır<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.81.

<sup>85</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.82.

<sup>86</sup> BİÇERLİ, a.g.e., s.82.

<sup>87</sup> BİÇERLİ, a.g.e., ss.82-83.





$L_2$ 'den  $L_3$ 'e yükselecektir. Açıkta kalan işgücü istihdam edecek kadar bir kayma olmamakta ancak daha önce belirtilenlerden dolayı  $L_3$ 'den  $L_1$ 'e kadar işçide diğer sektörlerdeki talep eğrilerinin sağa kaymasıyla bu sektörlerde işgücü imkanına kavuşacaklardır.

O halde uzun dönemde tüketicilerin reel geliri artıp, istihdam imkanları çoğalacağından toplum bundan karlı çıkacaktır. Fakat toplumun karı herkese eşit olarak dağıtılamayacağından bazı işçiler önemli oranda maliyet yüklenebileceklerdir. Teknolojik değişim nedeniyle işsiz kalan işçiler tamamıyla farklı bir meslekte veya sektörde işgücü aramak durumunda kalacaklardır. Yaşlı ve evli çiftler için bu dönüşüm hiçte kolay olmayacaktır. Yaratılan yeni istihdam imkanlarının çoğu sanayiye oranla daha düşük ücret ödeyen hizmetler sektöründe meydana gelecektir<sup>88</sup>. Yapısal işsizliğin teknoloji değişimiyle azalacak gibi görünen yapısı diğer işsizlik türlerine doğru bir kaymaya neden olacaktır. Teknolojik yenilenmenin işgücü talebini artırarak işsizliği azaltıcı etkisi olmasına rağmen, vasıfsız işçilerden, yeni teknolojiyi kullanacak nitelikli işgücüne doğru bir kaymaya neden olması, özellikle de beşeri kaynaklara daha az yatırımlar nedeniyle yapısal işsizliğin çelişkilerini arttırabileceğinin de göz önünde tutulması gerekmektedir.

Teknolojik değişimin bir başka yönünde niteliksiz veya yarı nitelikli (montaj hattı işçisi, telefon operatörü, steno gibi) işçilere olan talebin daralarak nitelikli ve eğitim düzeyi yüksek (robot bakım elemanları, bilgisayar programcıları gibi) olan talebi genişletmesidir. Bu yeni işlere girebilmek için işsiz kalan işçilerin ilave eğitim almaları yani, beşeri sermaye yatırımı yapmaları gerekmektedir. Genç işçiler bu dönüşümün finansal ve psikolojik maliyetlerine göğüs gerebilse de yaşlı işçiler genellikle bunu yapamazlar ve bu grup için ciddi bir işsizlik sorunu meydana gelebilir<sup>89</sup>.

Yukarıda sıralanan nedenlerden dolayı teknolojik seçimin, teknolojik değişim (uzun dönemde yapısal işsizliği azaltacak olmasına karşın) ile birlikte insan kaynağına yatırımı da içerecek şekilde geniş bir kapsam olarak ele alınması sonucunda ancak, yararlı olabileceği açıktır.

<sup>88</sup> BİÇERLİ, a.g.e., ss.84-85.

<sup>89</sup> BİÇERLİ, a.g.e., ss.84-85.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İSTİHDAM TEORİLERİ VE UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİNE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI

#### 1. İstihdam Teorileri

Bu başlık altında uzun süre etkisini göstermiş temel istihdam teorileriyle birlikte istihdamı çok farklı nedenlere dayandıran iki farklı teoriye de yer verilecektir.

##### 1.1. *Klasik İstihdam Teorisi*

Klasik iktisatçılar ekonomik düzenin yapısında daima tam istihdamı sağlayan bir mekanizmanın bulunduğuna inandıkları için istihdam sorunu ile yani, bir ülkede işgücü hacmini belirleyen faktörlerle uğraşmamışlardır<sup>1</sup>.

Klasik iktisatçılar fiyat mekanizmasının görünmeyen bir elin yardımıyla ekonomideki tüm piyasalarda (bu arada işgücü piyasası adını alan istihdam piyasasında da) dengeyi otomatik olarak sağlayacağını düşünmüşlerdir. Klasiklere göre ekonomideki tüm fiyatların özellikle ücretlerin hem aşağıya hem de yukarıya doğru esnek olması ekonominin tam istihdam dengesine ulaşması ve bu dengenin kararlı olması için yeterlidir. Tam istihdamdan uzaklaşma durumunda ise yine fiyat mekanizmasının yardımıyla tam istihdam dengesine dönülerek ekonomide yer alan tüm üretim faktörleri kullanılacaktır<sup>2</sup>.

Burada şunu belirtmek gerekir ki, klasiklerin doğrudan istihdamla ilgili açık ve net bir takım varsayımları yoktur. Ancak onlara atfedilen tam istihdam varsayımı arz-talep, faiz oranı ve ücret düzeyinin belirlenmesi ile ilgili görüş ve düşüncelerden elde edilen bir sonuçtur diyebiliriz. Bu yüzden de öncelikle yukarıda saydığımız ve klasik iktisadın

---

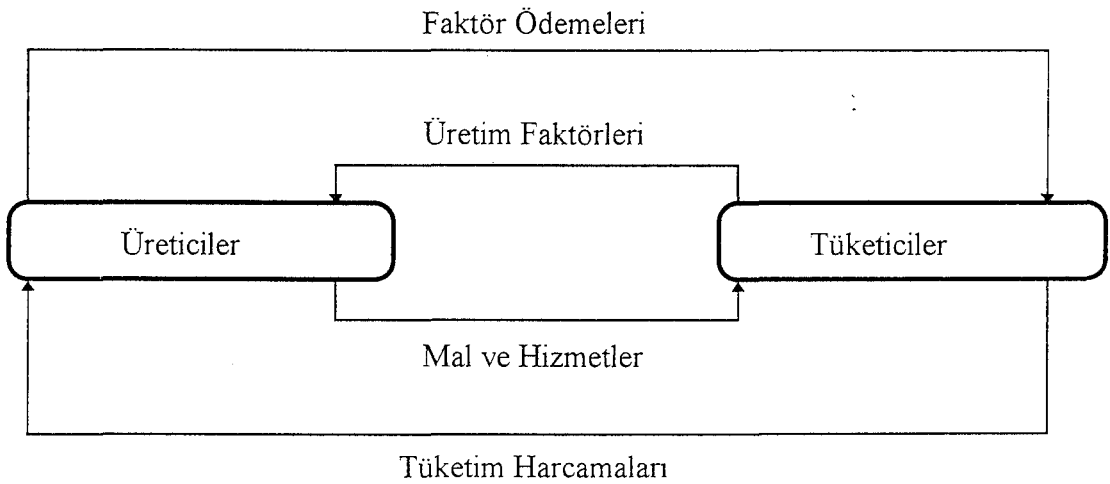
<sup>1</sup> AREN Sadun, *İstihdam Para ve İktisadi Politika*, 10.Baskı, Ankara: Savaş Yayınları, 1992. ss.119-120.

<sup>2</sup> BERBEROĞLU, *Makro...*, a.g.e., ss.119-120.

üzerine oturduğu üç temel teoriyle ilişkili olarak emek arz ve talebine değindikten sonra klasiklerin savunduğu tam istihdamın nasıl oluştuğunu göreceğiz.

Say kanuna göre bir mal üretildiği anda ve aynı miktarda bir talepte yaratılmış olur. Diğer bir deyişle, her mal kendi mahrecini (satış olanağını) bizzat kendisi yaratmaktadır. Üretilen her mal satılabileceğine göre, herkes üretimini arzu ettiği en yüksek düzeye çıkarmakta hiçbir sakınca görmeyecektir. Açıktır ki, bu durumda, yani herkes arzu ettiği en yüksek üretimi yaptığı zaman, toplam ekonomik faaliyet hacmi de tam istihdam düzeyine ulaşmış olacaktır<sup>3</sup>. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı gibi say kanunu kişilerin elde ettikleri tüm gelirlerini hemen harcayacaklarını ve tasarruf etmeyeceklerini ileri sürer. Çünkü insanlar, başka malları talep etmek için gelir elde ederler.

Bu konunun işlerliğini ve bu kanun sayesinde bir ekonomide tam istihdam dengesinin nasıl sağlandığını aşağıda kapalı bir ekonomi için düzenlenen basit bir akım şeması üzerinde açıklayalım<sup>4</sup>.



Şekil:2.1

Yukarıda kapalı bir ekonomide ortaya çıkabilecek parasal ve reel akımlar görülmekte ve tasarruf yapılmadığı varsayılmaktadır<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> AREN, a.g.e., s.16-17.

<sup>4</sup> BERBEROĞLU, *Makro...*, a.g.e., s.120.

<sup>5</sup> BERBEROĞLU, *Makro...*, a.g.e., s.121.

Üretim faktörlerini üretim yapmak için üreticiler tüketicilerden satın almakta ve onlara faktör ödemesinde bulunmaktadır. Üreticilerin ürettiği mal ve hizmet tüketiciler tarafından talep edilmekte ve üretim faktörleri satışından elde ettikleri gelirleri tüketim harcaması olarak üreticilere geri ödemektedirler.

Sonuçta üreticilerin yaptığı faktör ödemeleri aynı miktarda tüketim harcaması olarak kendilerine geri ödeneceği için üreticiler üretimlerini ekonomideki tüm faktörlerin kullanıldığı bir düzeye çıkarmak isteyecekler ve bu üretim düzeyini sürekli koruyacaklardır. Ekonominin tüm sektörlerinde aynı sonuca ulaşıldığı zaman da tam istihdam dengesi kendiliğinden sağlanacaktır.<sup>6</sup> Çünkü klasik iktisatçılara göre emek arz ve talebi reel ücrete bağlı olarak değişir. Emek talebi reel ücretin azalan bir fonksiyonudur<sup>7</sup>.

Bir firmanın emeğin marjinal ürün değerini, birim ücrete eşitleyen düzeyde istihdamı belirleyeceğini biliyoruz. Hatırlanacağı gibi marjinal ürün değeri, fiziki ürün (MPP - Marginal Product Physical) ile ürünün sabit olan fiyatının çarpımına eşittir. Yani;

$$W = MPP_N * P \text{ dir. } ^8$$

W: Emeğin Parasal Ücreti

P: Üretilen Malın Piyasa Fiyatı

MPP<sub>N</sub>: Emeğin Marjinal Fiziki Ürünü

Üretilen malın fiyatına göre reel ücreti yukarıdaki formülden yazarsak;

$$W / P = MPP_N \text{ şeklinde elde edebiliriz.}$$

Daha önce emek arzını reel ücretin bir fonksiyonu olduğunu belirtmiştik. Bunu da formüle edersek;

$$N_s = f(W/P)$$

N<sub>s</sub> : Reel Ücretin Fonksiyonu Olan Emek Arz Miktarı

şeklinde yazabiliriz.

Hatırlamamız gereken şey, klasik istihdam sisteminde üretim fonksiyonunun şeklidir. Çünkü denge istihdam düzeyinde üretim hacminin ne olacağını üretim

<sup>6</sup> BERBEROĞLU, *Makro ...a.g.e.*, s.122.

<sup>7</sup> ALKİN Erdoğan, "*Klasik İstihdam Teorisi*", Paymaş Ekonomi..., a.g.e., Cilt II, s.817.

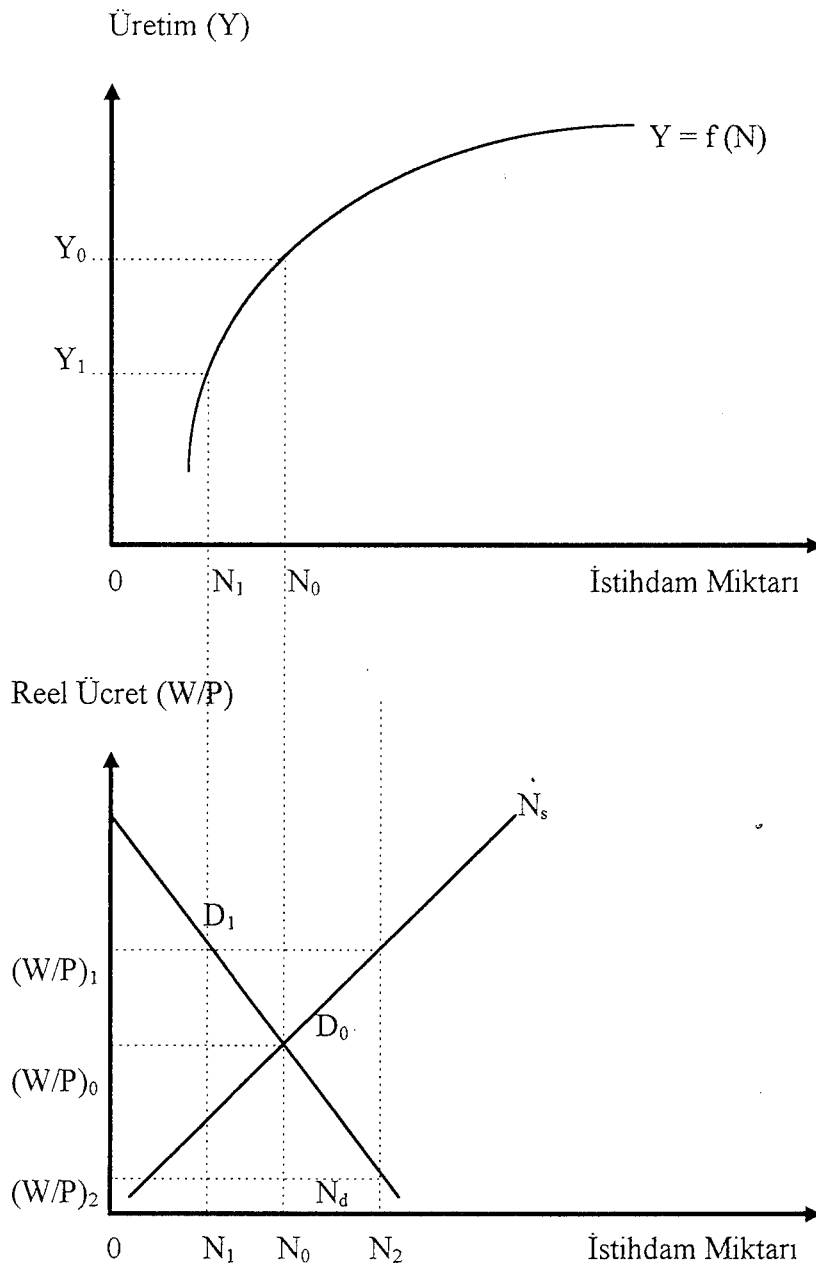
<sup>8</sup> PARASIZ, *Makro...*, a.g.e., s.118.

fonksiyonu belirler. Kısa dönemde sermaye miktarı ve üretim tekniği değişmez varsayıldığında, üretim fonksiyonu istihdam edilen emeğin fonksiyonu olacaktır. İstihdam genişletikçe azalan verimler kanuna göre emeğin marjinal verimliliği azalacağından üretim fonksiyonu hızı azalarak yükselen bir eğri ile gösterilebilir<sup>9</sup>.

Şimdi klasik üretim fonksiyonu ve klasik tam istihdam dengesini birlikte gösterebiliriz.

---

<sup>9</sup> ALKİN, "*Klasik İstihdam Teorisi*", a.g.e., s.817.



Şekil:2.2

Yukarıdaki şekilde  $N_d$  emek talebi,  $N_s$  emek arzı,  $Y$  üretim fonksiyonunu,  $(W/P)$  reel ücreti ve  $N$  ise istihdamı göstermektedir. Bilindiği gibi klasik istihdam teorisinde denge emek talebiyle emek arzının kesiştiği noktada meydana gelir ve bu denge noktasına da tam istihdam denge noktası denir.

Başlangıçta şeklimizde tam istihdam dengesi  $D_0$ , reel ücret  $(W/P)_0$ , üretim  $Y_0$  ve istihdam da  $N_0$ 'da dengededir. Klasik iktisatçılara göre gayri iradi işsiz yoktur. Ancak mevcut reel ücret düzeyini beğenmeyip çalışmayanlar olabilir. Herhangi bir nedenden

dolayı ücretlerin  $(W/P)_1$  düzeyine çıktığını varsayalım. Bu reel ücret düzeyinde arz edilen emek miktarı  $(N_s = f(W/P))$  nedeniyle) aynı yönde artacaktır. Üreticiler için yüksek olan bu fiyat nedeniyle daha az işgücü talep edeceklerdir ve emek talebi de  $N_1$  olacaktır. Yani genel istihdamda reel ücret artışıyla yaşanan  $N_0$ 'dan  $N_2$ 'ye olan artış gerileyecek ve  $N_1$ 'e düşecektir. Denge de  $D_1$ 'de sağlanacaktır. Ancak bu tam istihdam durumu değildir.

Dengenin sağlanabilmesi için reel ücrette bir düşüşün olması gerekir. Bunu  $W$ 'deki uygun bir düşüş veya  $P$ 'deki bir artış ya da her ikisinin herhangi bir bileşimi sağlayabilir. Emek arzının emek talebine göre fazlalığı, işçiler arasında oluşacak rekabet sonucunda  $W$ 'de düşüşe neden olur. Fiyatlar genel düzeyinin sabit olduğu durumlarda parasal ücretlerdeki düşüş, reel ücretlerde de düşüş anlamına gelir<sup>10</sup>. Reel ücretlerde oluşan düşüşle birlikte üreticiler açısından daha fazla emeğe iş vermek karlı hale gelecek, üretim artacak ve tam istihdam dengesi  $D_1$  noktasında  $N_2$  istihdam ve  $(W/P)_2$  ile sağlanmış olacaktır.

Özetlersek, klasikler gönülsüz işsizliğin varlığını kabul etmekte ve işsizlerin işgücü olmadığı için değil, fakat bu kadar düşük bir reel ücretle çalışmak istemedikleri için işsiz olduklarını kabul ederler<sup>11</sup>.

## 1.2. Güneş Lekeleri ve Ekonomik Dalgalanmalar Teorisi

İngiliz iktisatçı William Stanley Jevons 1870 yıllarında hayattaki devresel dalgalanmaların güneş lekelerindeki hareketlerden kaynaklandığını ileri sürmüştür. 1863 ile 1869 yılları arasındaki dönemde altın fiyatlarındaki dalgalanmaları inceleyen Jevons, yaklaşık olarak 10.5 yıl aralıklarla ortaya çıkan güneş lekelerinin işgücü hayatını da aynı şekilde devresel bir biçimde etkilediğini ileri sürmüştür. Güneş lekeleri ve tarım faaliyetlerindeki değişimler ile endüstriyel işgücü hayatındaki dalgalanmalar arasında bir zaman ilişkisi tesbit eden Jevons, güneş lekelerindeki değişimlerin tarım üretimini, tarım üretimindeki değişmelerin de tüm üretim faaliyetlerini etkilediğini iddia etmiştir<sup>12</sup>. Aslında Jevons bugün kabul görmüş olan konjonktürel dalgalanmalardan bahsetmektedir.

<sup>10</sup> PARASIZ, *Makro...*, a.g.e., s.120.

<sup>11</sup> PARASIZ, *Makro...*, a.g.e., s.120.

<sup>12</sup> YÜCEL, a.g.e., ss.44-45.



Üstelik yaptığı hesaplarda elde ettiği 10.5 yıllık dalgalanma konjonktürel dalgalanma evresi olan 7-11 yıllık zaman periyoduna yakındır. Ancak bugünkü konjonktür teorilerinin çok daha ilkeli ve ilkidir.

Jevons'un tesbit ettiği etkileme zincirinin gerçekte mevcut olduğu kabul edilse bile, teori ancak toplam üretimde tarım kesiminin hakim rol oynadığı ekonomiler için geçerli olabilir. Sanayileşmiş toplumlarda tarım kesiminin nispi payı çok az olduğu için ekonomik dalgalanmaların nedeni, güneşteki dalgalanmalara bağlanamaz<sup>13</sup>.

Ancak ekonomik faaliyetlerdeki dalgalanmaların açıklanmasında farklı görüşten hareket eden 19. yüzyıl iktisatçıları ekonomide "laissez-faire" (bırakınız yapsınlar) felsefesini benimsemekte olup aşağıdaki üç noktada görüş birliği içindedirler<sup>14</sup>:

1. Ekonomideki dalgalanmalar kısa sürelidir ve piyasa fiyat hareketleriyle giderilebilir.
2. Ekonomi normal olarak tam istihdamda dengeye ulaşır ve denge durumundan ayrılmalar fazla önemli değildir.
3. Bozulan dengenin yeniden sağlanması için devletin ekonomiye müdahalesi yarardan çok zarar getirir.

Kısaca Jevons'a göre güneş lekelerinden dolayı oluşan dalgalanmalar ekonominin istihdam dengesinide değiştirir.

### **1.3. Buluşlar Teorisi**

Teknik buluşlar ve bunların ekonomiler üzerindeki etkisi teori bir çerçeve içerisinde ilk kez 1920'lerde Joseph A. Schumpeter tarafından ortaya konmuştur. Teoriye göre ekonomik dalgalanmaların başlıca nedeni sermaye malları üretimindeki devresel genişleme ve daralmalardır<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> YÜCEL, a.g.e., ss.44-45.

<sup>14</sup> YÜCEL, a.g.e., ss.44-45.

<sup>15</sup> YÜCEL, a.g.e., s.46.

A Schumpeter'in teorisine göre yeni teknolojik buluşların *-ki bunun içinde yeni üretim teknikleri kadar yeni malların piyasa arz edilmeside vardır-* ekonomi tam istihdam halinde dengedeysen bazı üreticiler tarafından üretime sokulması ile tam istihdam denge durumu bozulur.

Yeni buluşların üretime alınması, sözkonusu girişimcilerin yatırım malları talebini arttıracaktır. Öte yandan buluşları ilk olarak üretime uygulayan müteşebbislerin elde edecekleri aşırı karlar diğer müteşebbisleri de özendirerek, onlarında yatırım taleplerini arttırıcı rol oynayacaktır. Böylece ekonomide yatırım malları talebi, üretim ve buna bağlı olarak istihdam seviyesi büyük ölçüde artacaktır. Ancak yatırım hacmindeki söz konusu gelişme, banka sisteminin müteşebbislere kredi vermeye istekli ve hazır olmaları halinde mümkün olacaktır. Bu da para ticareti yapan bankaların müteşebbislerin girişimleri hakkında iyimser olmalarına bağlıdır<sup>16</sup>.

Teknolojik gelişmeler bütünüyle üretimde uygulanmaya başladıktan sonra ekonomik hayattaki genişleme sona erer ve ekonomi bir duraklama ve daralm içine girer. Yeni yatırımların yapılmayışı üretim faktörleri üreten sanayilerde faaliyet hacmini büyük ölçüde kısıtlar. Bunun sonucu olarak, bir kısım işgücü ve fiziki kaynak üretim dışı kalır. Öte yandan, girişimcilerin bankalardan almış oldukları kredileri geri ödemeye başlamalarıyla ekonomik daralma daha da hızlanır. İşsizlik gittikçe artarak yaygın bir hal almaya başlar. Para miktarı ve istihdam seviyesindeki bu devamlı düşüş işsizliği belli bir maksimum bir düzeye yükseltirken fiyatlar genel seviyesini de belli bir minimuma düşürür. Bu noktadan itibaren ekonomi bir genişleme süreci içine girer<sup>17</sup>. Ekonominin bu noktaya gelmesiyle birlikte üreticiler ellerinde tuttıkları eskimiş makine ve fabrikalarını yenilerler ya da restorasyondan geçirirler. Yeni teknolojilerin ekonomide uygulanmasına geçilir. Doğal olarak *-yukarıdaki nedenlerden dolayı-* bir yatırım genişlemesi olur. Anlatılan bu sistem, sürekli ve belli aralıklarla genişlemelerini ve daralmalarını sürdürür.

---

<sup>16</sup> YÜCEL, a.g.e., s.46.

<sup>17</sup> YÜCEL, a.g.e., ss.46-47.

#### 1.4. Keynesyen İstihdam Teorisi

1931 yılı haziranında Economic Journal adlı İngiliz dergisi, batılı ekonomik düşüncenin sonraki evrimi bakımından büyük önem taşıyan bir inceleme yayınlamıştır. Bu yazıyı yazan Richard Ferdinand Kahn'dır. Bu yazıda yazar yol yapımı gibi kamuya dönük hizmetlere yönelen yatırımların işsizliğe karşı çok etkili olduğunu ispatlamaya çalışmıştır ve daha sonra yatırım çarpanı diye anılacak formülasyonu kullanmıştır<sup>18</sup>.

Kahn'a göre yol yapımında kullanılacak olan bir fazla işçinin gelirin bir kısmının tüketime yönelmesiyle birlikte birbirini kovalayan ve istihdama varan bir mekanizma işlemeye başlayacaktır. Fazla bir işçinin tüketim harcaması bir ek üretimi gerektirecek, bu da Kahn'ın  $K^1+K^2+K^3+K^4+\dots$ , yani,  $K / 1 - K$  formülünde yer alan  $K$  kadar bir emeği istihdam etmiş olacaktır. Yine bu formülle ilişkili olarak, diğer sektörlerde  $N / 1 - K$ 'ya eşit bir fazladan istihdam olacaktır.

Böylece göstermiş oluyordu ki Kahn, belirli koşullar içinde (bunların en önde gelenleri fiyatların yükselişinden kaçınabilmektir),  $N$  sayıda işçinin dolaysız işe alınmasına yolaçan bir kamu yatırımı sayesinde yeniden işe alınan emekçilerin sayısı,  $N$ 'nin, marjinal tasarruf eğilimi (MTE) ile (yani,  $MTE < 1$  olduğuna göre,  $N$ 'den büyük rakamla) çarpımına eşittir. Örneğin toplum, dolaşımdaki fazla gelirin  $1/4$ 'ünü tasarruf etme eğilimindeyse, MTE 0.25'e eşit olacak ve dolaysız olarak işe alınmış  $N$  sayıda işçi karşılığında yeniden işe alınan işçi sayısı da şu olacaktır.

$$N / 0.25 = 4N \text{ sayıda işçi}$$

Burada  $1$ 'in  $0.25$ 'e yani, tasarruf eğiliminin tersine eşit olan  $4$  sayısı sonradan çarpan diye adlandırılacaktır<sup>19</sup>.

Ancak çoğaltan (çarpan -  $I$  Şiriner) tersine doğrudan işler. Örneğimize göre, herhangi bir anda, yatırım işlerinde çalıştırılan  $100$  kişi işten çıkarılırsa bunları beslemek için tüketim sektöründe işe girmiş  $300$  kişi de işsiz kalır<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> DENİS Henri, *Ekonomik Doktrinler Tarihi II*, Çev. Atilla Tokatlı, Sosyal Yayınları, 1982. s.716.

<sup>19</sup> DENİS Henri, *Ekonomik...*, a.g.e., s.717

<sup>20</sup> AREN, a.g.e., s.55.

Kahn'ın yazısına karşılık yeni klasik okulun temsilcilerinden Pigou, 1933 yılında işsizlik teorisi adını taşıyan bir makale yazar ve doğal dengeyi savunur. Bu kitabın çürütülmesi tezinden yola çıkan Keynes 1936'da Genel İstihdam, Faiz ve Para Teorisi adlı kitabını yayımlar ve bu Keynesyen teorinin temelini oluşturur.

Keynesin istihdam teorisi de tüm öteki teoriler gibi bazı varsayımlara dayanmaktadır. Bu varsayımların birincisi, mal ve faktör piyasalarında tam reket koşullarının bulunmasıdır. İkincisi ise, üreticiler için yapılan "*Homo Economicus*" varsayımdır. Yani Keynes, istihdam teorisinde üreticilerin karlarını maksimuma çıkarma çabasında olduğunu kabul etmiştir. Bunların dışında iki varsayım ile Keynes, deki sermaye stokunun veri olduğunu ve üretim ile istihdamın aynı yönde değiştiğini kabul etmiştir<sup>21</sup>.

Keynesyen sistemde üretim düzeyinin istihdam ile ilişkisi şu şekilde formüle edilebilir.

$$I_s = I_s (MG)$$

Modelde istihdamın uzun dönem üretim esnekliğinin 1 olduğu kabul edilmekte (yani üretimde % 1'lik değişimin istihdamda % 1'lik bir değişmeye neden olacağı varsayılmakta) fakat bu değişimin ve uyumun gecikmeli olacağı belirtilmektedir<sup>22</sup>.

Yukarıda sayılan varsayımlar ışığında Keynes'e göre istihdam düzeyi, toplam arz ve toplam talepe bağlıdır. Toplam talepte farklı istihdam düzeylerinde üreticilerin beklediği satış gelirlerini göstermektedir.

Keynese göre toplam talebin arzdan büyük olduğu sürece yani;

- $D_A > S_A$  ve  $EY > C$  ise istihdam artacaktır.
- $D_A < S_A$  ve  $EY < C$  ise istihdam azalacaktır
- $DA = SA$  ve  $EY = C$  ise ekonomi denge istihdam düzeyine ulaşacaktır.

<sup>21</sup> BERBEROĞLU, Eko..., a.g.e., s.131.

<sup>22</sup> CUTHBERTSON Keith, *İktisat Politikası*, Çev. Nazım Engin, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 1987, s.8.

EY: (Excepted Yield) Beklenen Hasılat

C: Maliyetler

$D_A$  : Toplam Talep

$S_A$ : Toplam Arz

Keynes tasarruf zorunlu olarak yatırıma eşit demektir. Oysa tasarruf toplam gelirin miktarına bağlıdır. Demekki yatırım belirli ise milli gelir tasarruf ve yatırıma eşitlenecek şekilde belirlenecektir. Ama milli gelirde işgücü istihdamına bağlı olduğundan işgücü istihdamı da aynı süreç tarafından belirlenmektedir. Yani söz konusu istihdamda yatırıma bağlıdır. Bu istihdamın tam istihdama denk düşmesi şart değildir<sup>23</sup>. Keynes burada eksik istihdamında mümkün olacağını belirtmektedir.

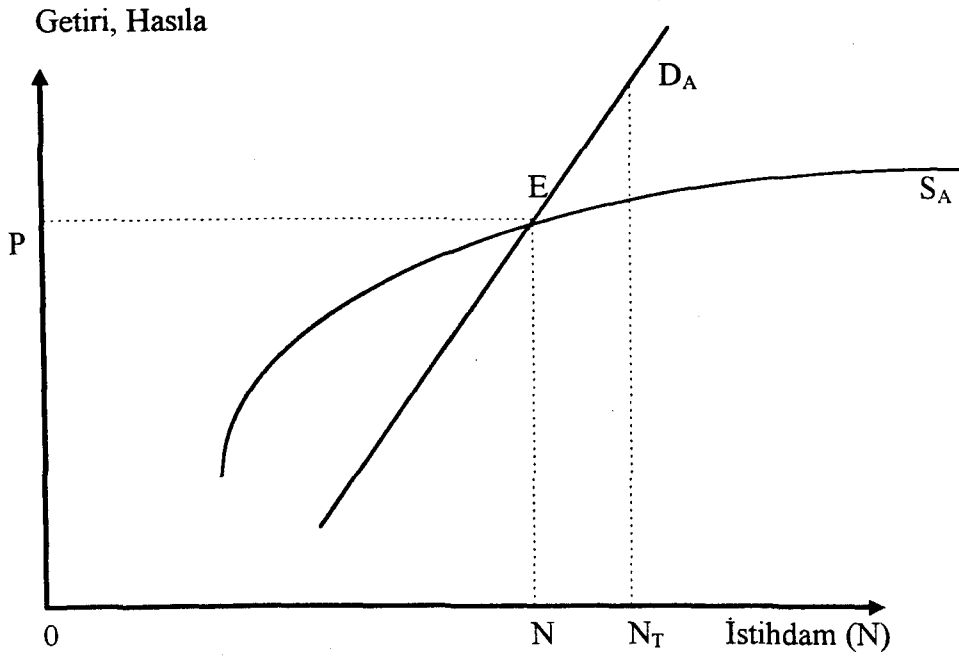
Keynesyen teoriye ilişkin anlattıklarımızı toparlamak yararlı olacaktır. Keynesin istihdam teorisi efektif talep ilkesine dayanan bir analizdir. Efektif kavramı toplam talep eğrisinin toplam arz eğrisi tarafından fiilen kesilmesi anlamına gelecektir. Toplam istihdam toplam talebe bağlıdır. İşsizlik ise toplam talepteki eksiklikten kaynaklanmaktadır. İstihdam arttıkça gelir de artmaktadır. Bir toplumun reel geliri arttıkça, tüketimi de artacaktır. Ancak tüketimdeki artış gelirdeki artıştan daha az olmaktadır. İstihdamdaki artışı yeterli derecede devam ettirmek için reel yatırımda gelirle tüketim arasındaki açığa veya farka eşit bir artışın meydana gelmesi gerekmektedir. İstihdamın artması bu şekilde, yatırım artışına bağlanmaktadır<sup>24</sup>. Diğer bir ifadeyle, yatırım artmadan istihdamın artmasına imkan yoktur. Efektif talep ilkesinin özünde bunda yatmaktadır.

Keynesyen istihdam dengesinin nasıl oluştuğunu aşağıdaki şekilde görmek mümkün olmaktadır

<sup>23</sup> DENİS Henri, a.g.e., s.717

\* Efektif kavramının bir başka anlamı satınalma arzusunun ek olarak, satınalma yeteneği ile fiilen desteklenmesidir.

<sup>24</sup> DEMİRGİL Demir, "Keynesin İstihdam Teorisi", Paymaş Eko..., a.g.e., Cilt:II, s.789.

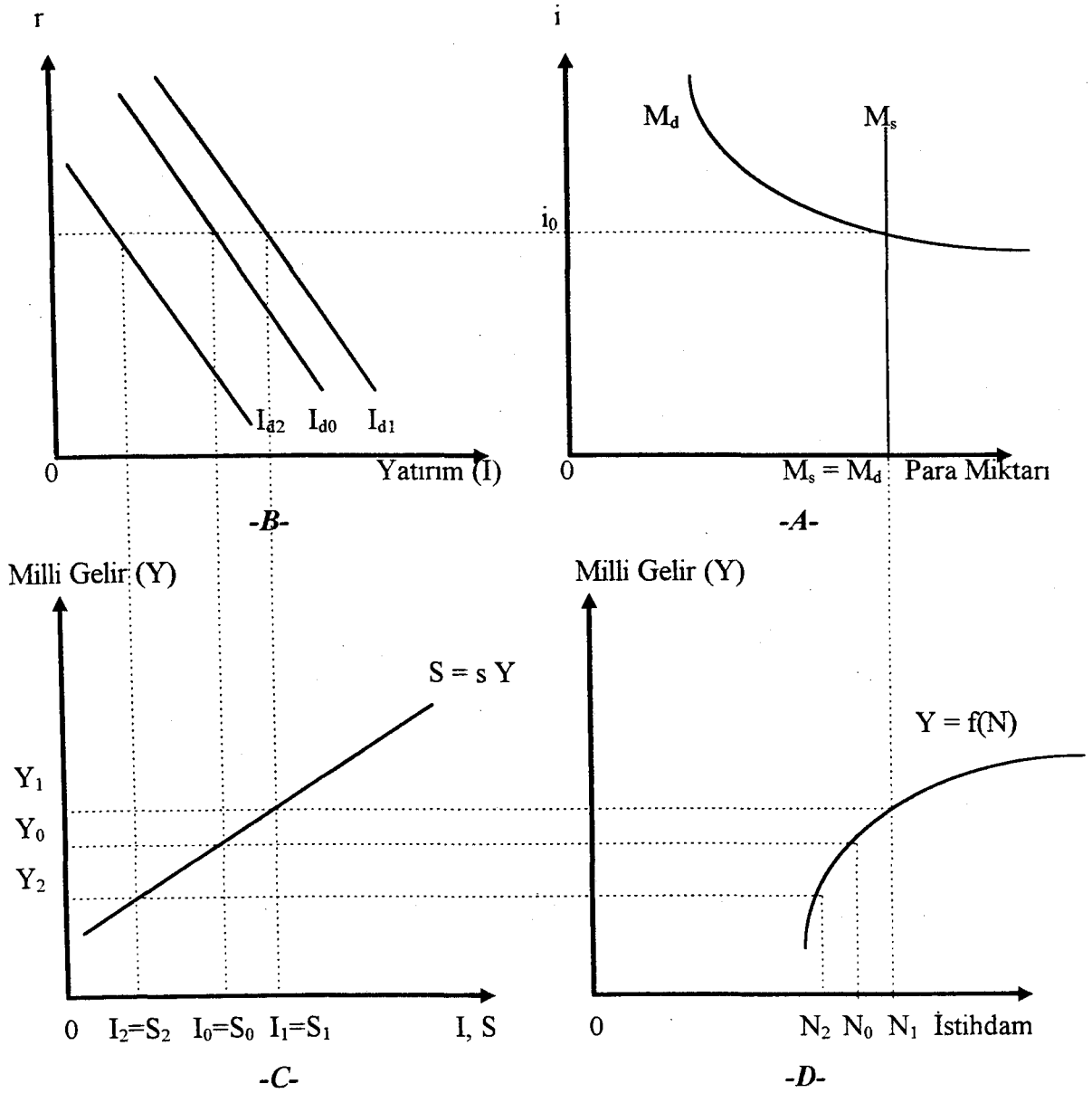


Şekil:2.3

Toplam arz eğrisiyle toplam talep eğrisinin kesiştiği nokta olan E'de beklenen getirisi belli bir istihdam düzeyini sağlayacak getirite eşit olmaktadır. Efektif talep olan E noktasında N miktarda istihdam sağlanmaktadır. Bu noktada girişimciler kar beklentilerini maksimize etmektedirler. Bu noktadan daha az veya daha çok istihdam sağlandığı takdirde girişimcilerin karları daha az olacaktır. Demek ki Keynes'e göre belirli bir zamanda tek bir istihdam noktası girişimcilere en karlı durumu sağlamaktadır<sup>25</sup>. Keynes'e göre E noktasının tam istihdam dengesi olması şart değildir. Toplam talebin toplam arza eşit olduğu bir noktada daha önce belirttiğimiz gibi  $EY = C$  olduğundan tam istihdamın gerçekleşmesi mümkündür. Ancak bu noktada, yatırım talebinin tam istihdamdaki toplam arz fiyatıyla, tüketicilerin tam istihdamdaki gelirlerinden tüketime harcadıkları miktar arasındaki açığa denk olmalıdır. Keynes'e göre tipik yatırım talebi, tam istihdamdaki gelire, bu gelirin tüketime harcanan kısmı arasındaki açığı dolduracak yeterlilikte değildir. Böylece toplam arz eğrisiyle, toplam talep eğrisi tam istihdamın altında bir noktada kesişecektir. Böylece eksik istihdam dengesi kurulmuş ve Keynesyen teori işlemiş olacaktır.

<sup>25</sup> DEMİRGİL, "Keynesin İstihdam Teorisi", a.g.e., s.789.

Aşağıdaki şekilde de Keynesyen teoriye uygun olarak, istihdam ve gelir seviyesinde değişmelere neden olan yatırım harcamalarındaki dalgalanmalar görülmektedir



Şekil:2.4

A: Piyasa denge faiz oranının ( $I_0$ ) oluşumunu ifade etmektedir.

B: Bu faiz oranında talep edilecek yatırım miktarını ifade etmektedir.

C: Toplam tasarrufla - yatırım eşitliği yoluyla milli gelir dengesini göstermektedir.

D: Ekonomideki istihdamın bir fonksiyonu olarak toplam milli gelir artışını ya da

diğer bir ifadeyle toplam harcama seviyesine bağlı olarak toplam istihdam düzeyini göstermektedir<sup>26</sup>.

A'da oluşan piyasa denge faiz oranı  $I_0$ 'da, talep edilecek yatırım miktarı B'de görölmektedir. Faiz oranı değişmediği halde girişimciler gelecekle ilgili beklentilerinde iyimser ise, daha fazla yatırım yapacak veya kötümser ise, daha az yatırım yapacak ya da hiç yapmayacaklardır. Şekil B'de oluşan yatırım miktarı milli gelir seviyesini arttırarak dengeye getirmektedir. Milli gelir  $Y_0$ 'da dengeye gelince toplam istihdam seviyeside  $N_0$ 'da oluşmaktadır. Sonuç olarak, Keynesyen istihdam teorisine göre yatırım harcamalarındaki dalgalanmalar, gelir ve istihdam seviyesinde dalgalanmalara yol açmaktadır.

## 2. İstihdam Politikaları

### 2.1. İstihdam Politikasının Tanımı

İstihdam bir ülkedeki ekonomik faaliyette bilfiil kullanılan işgücü anlamına gelir. İstihdam sözlük anlamıyla hizmette kullanmak daha kısası hizmete kabul etmektir. İstihdam kelimesi iktisat ve sosyal politika dilinde de çalışma ve gelir sağlama kararında olan kişilerin hizmetlerinden faydalanmak üzere çalıştırılmaları anlamına gelir<sup>27</sup>.

İstihdam politikasının tanımının yukarıdaki istihdam tanımını içerecek şekilde yapabiliriz. O halde istihdam politikasını bir ülkede mevcut işgücünün uygun koşullarda istihdamının sağlanmasına yönelik alınması gereken, alınan ya da alınacak olan kararlar diye tanımlayabiliriz. Kısaca, işgücünü istihdam etmeye yönelik strateji ve taktikleri de içeren bir karar mekanizmasıdır.

<sup>26</sup> YÜCEL, a.g.e., s.55-56.

<sup>27</sup> KUTAL, "İstihdam", Paymaş Eko..., a.g.e., Cilt:II, s.655.



## 2.2. *İstihdam Politikasının İlkeleri*

İstihdam politikasının ilkeleri beş temelde toplanabilir. Bunlar; işgücü için ortam yaratmak, küçük teşebbüslerin önceliği, teknolojik yenilik ve bilgi toplumunu oluşturma, koordinasyon, sürekli yenilenme ve yapılanma diyebiliriz<sup>28</sup>.

Bu doğrultuda Türkiye için de geçerli olan istihdam politikası ilkeleri aşağıda yer almaktadır<sup>29</sup>.

- **Ortam yaratmak;** sağlıklı bir istihdam ortamının doğması için gereken ortam şartlarının devlet eliyle hazırlanması ve hazırlanan bu uygun ortamda fertlerin girişimcilik güçlerini, yaratıcılıklarını, kaynak yaratma yeteneklerini, bilgi ve becerilerini harekete geçirerek ülkenin potansiyellerini aktif hale getirmektir. Bu ilkeyi dikkate almaksızın sadece istihdam yaratmış olmak için devletin sağlayacağı işgücü imkanları aslında istihdam değil, istihdam hayatının bütününe uzun vadede de olsa bozacak müdahalelerdir.
- **Küçük teşebbüslerin önceliği;** küçük teşebbüs sağlıklı bir istihdam hayatının temel etmeni olarak değerlendirilmekte olup, istihdam politikasının araçları da çoğunlukla küçük teşebbüs yaratmaya yönelik olmalıdır.
- **Teknolojik yenilik toplumu;** Teknolojik yenilikler ülke kalkınmasına ve bu arada da istihdamı da sağlayabilecek başlıca araçlardan birisidir. İstihdam politikası teknolojik yenilikleri teşvik edici olmalıdır.
- **Koordinasyon;** İstihdamın çeşitli yönleri ile ilgilenen kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması öncelikli bir konudur. Bu koordinasyonu sağlayacak olan araçların geliştirilmesi ve etkin bir şekilde kullanılması son derece önemlidir.
- **Sürekli revizyon;** İstihdam politikasının sadece belli ilkeleri değil, araçları ve hedefleri de şartlara ve gereksinimlere bağlı olarak zamanında değiştirilmelidir.

<sup>28</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Politikası*, Devlet Bakanlığı Yayın No:24, Ankara: Devlet Bakanlığı Yayınları, 1987, s.3.

<sup>29</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.5.

### 2.3. İstihdam Politikasının Amaçları

İşsizliği yaratan faktörlerle tek tek ve uzun vadeli mücadele yapılmadan kısa dönemli tedbirler ile işsizlik sorunu çözümlenip, aktif nüfusun tamamı istihdam edilemez.

Yine buradan hareketle istihdam politikasının amaçları<sup>30</sup>:

- Eğitim sisteminin gözden geçirilerek ekonomik hayatın gereklerine dönük insan yetiştirilmesi,
- Birikmiş işsizler içindeki vasıfsızlara kısa dönemde beceri kazandırarak bir yandan bu kütle eritilirken, diğer yandan da nitelikli işgücü açığı nedeniyle tam yararlanılamayan üretim kapasitesinin kullanıma sokulması,
- Kişilerin kendi işlerini kurarak, hem tüm yaratıcılıklarını harekete geçirmeleri, hem de bir başkasının işine göre daha verimli çalışabilmeleri için gerekli ortamın sağlanması,
- İşsizliğin giderilmesi için yerel faaliyetlerin değerlendirilip, istihdama dönüşebileceği bir girişimcilik seferberliği öngörülmektedir. Bu amaçla bir yandan müteşebbislik eğitimi sağlanırken, bir yandan da bölgesel kalkınma birimlerinin kurulmasına ağırlık verilmesi,
- Hızla gelişen teknoloji ve bunun şekillendirdiği yeni rekabet dünyasında layık olunan yeri alabilmek için bilim ve teknolojiye ağırlık verilmesi,
- Bilim ve teknolojinin ekonomik ve sosyal hayata daha çok katkıda bulunmasını sağlayıcı araçların geliştirilip bunlara işlerlik kazandırılması,
- Kısa dönemde vasıfsız işgücü emebilecek emek yoğun projelere ağırlık vermekle birlikte, bunları uzun vadede işgücü dokusunu olumsuz etkileyeceği gerçeği göz ardı edilmeksizin, ileri teknolojilerin uzun vadede daha çok ve güvenli bir istihdam yaratacağı bilinciyle bilim ve teknolojinin kullanılması,
- İstihdam yaratmanın, toplumun tüm kaynaklarının ortak bir çabası olduğu bilinciyle, bu kaynakları bir araya getirip, istihdam yaratıcı projelerin desteklenmesini sağlayacak teşebbüs ajanslarının kurulmasının teşviki,
- Hızlı nüfus artışının uygun seviyelere indirilmesi için gereken önlemlerin alınması ve uygulanması,

<sup>30</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.2-3.

- İstihdamı geliştirici projelerin teşvik edilerek çeşitli kişi, kurum ve kuruluşların bu alandaki çabalarını yönlendirmek ve merkezi bir mücadele yerine merkezi koordinasyonu yeniden geliştirip, uygulanan bir mücadele sisteminin kurumlaştırılmasının sağlanması.

Bununla birlikte, işsizliğin toplumda yarattığı sosyal tahripleri azaltmak ve belirli bir sürede tam istihdama ulaşmak ana hedefler arasında yer almalıdır.

### 3. İstihdam Politikası Türleri

#### 3.1. Pasif İstihdam Politikaları

Gelişmiş ülkelerini aralarında bazı önemli farklılıklar olsa da işsizlik sorunuyla mücadele ederken, genelde piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmeyip, sonuçlarını hafifletmeye ve toplum açısından daha kabul edilebilir kılmaya çalışan bir politika izledikleri söylenebilir. Sosyal sorunlara yol açan, ya da onlar çözmekte yetersiz kalan ekonomik öncelikler ve ekonomik politikaların sosyal politikalarla desteklenmesi hem sistemin işleyişine etkinlik katmakta, hem de sistemin toplumsal kabul görmesini sağlamaktadır. Bu anlamda işsizlik sorunu karşısında gündeme gelen ilk uygulama da istihdamı arttırmaya yönelik politikalar değil, işsizliği onarmayı amaçlayan politika ve uygulamalar olmuştur<sup>31</sup>. Pasif istihdam politikaları işsizliğin bir çok olumsuz sonuçlarını gidermeye, bu nedenle de işsizlere hem sosyal hem de ekonomik güvence sağlamaya çalışan önlemlerden oluşmaktadır.

Batı ülkelerinde işsizlik sorunu karşısında gündeme gelen ilk uygulama istihdam arttırmaya yönelik politikalar değil, pasif politika ve uygulamalar olmuştur. Gerçekten de pasif istihdam politikaları erken ve yaygın bir biçimde gelişmiştir<sup>32</sup>. Genelde işgücü piyasasına yapılan toplam harcamalar içinde pasif istihdam politikalarının payı aktif istihdam politikalarının payından çok daha yüksektir. Pasif istihdam politikası içinde

<sup>31</sup> KORAY Meryam, "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri Sorunları ve İstihdam Politikaları", II. İstihdam Haftası Teb..., a.g.e., s.91.

<sup>32</sup> Türkiye İşverenler Sendikası (TİSK), *OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesine Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye*, TİSK İnceleme Yayın No:7, TİSK Yayın No:131, Ankara. s.18.

tanımdan da anlaşıldığı gibi. işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarını sayabiliriz. Bu çerçevede işgücü piyasasına yönelik harcamaların önemli bir bölümünü işsizlik sigortası oluşturmaktadır.

### 3.1.1. İşsizlik Sigortası

Genel anlamda işsizlik sigortası bir işgücü ya da işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden işçilere, bir yandan yeni bir işgücü bulmasına gayret edilirken, diğer yandan da bunların işsiz kalmaları nedeni ile uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesini zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur<sup>33</sup>. Ancak işsizlik sigortasının hiç bir zaman işsizliği önlemede etkin olamayacağı, sadece bir güvence teşkil ettiği açıktır.

İşsizlik sigortası ve uygulamaları, satınalma gücünün belirli bir düzeyde tutulmasını, dolayısıyla üretim ve istihdam gücünün giderek azalmasını önlemeyi, çalışanın ve ailesinin işsiz kalma durumunda uğrayacağı maddi ve manevi zararın minimum düzeye indirilmesini amaçlar. Böylece toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçlar ve suç eğilimi önlemiş olur<sup>34</sup>.

İşsizliğin neden olduğu pek çok sosyal ve ekonomik etkiler işsizlik sigortasının oluşumunu hızlandırmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte yaşanan ve zamanla artan işsizliği önlemekle birlikte, var olan işsizliğin, daha önce söylediğimiz zararlarını önlemek için geliştirilmiştir. Ancak zamanla yaşanan buhranlar büyük oranda işsizliğe neden olunca, koruyucu önlemler arttırılmaya başlanmış, bu gelişmelerin sonucu olarak işsizliği tazmin amacıyla işsizlik sigortası oluşturulmuştur<sup>35</sup>.

İşsizlik sigortası ile işsizlere yapılan yardımlar, kişilerin satınalma gücünü koruyarak üretimin düşmesini engellemektedir. İşsizlik sigortası için işveren ve işçilerden toplanan fonlar bir takım yatırımlara dönüştürülerek kalkınmayı destekler. Sağlanacak

<sup>33</sup> TİSK, *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, İnceleme Yayınları Yayın No:7, TİSK Yayın No:131, Ankara. s.6.

<sup>34</sup> TİSK, *İşsizlik Sigortası...*, a.g.e., s.6.

<sup>35</sup> TİSK, *İşsizlik Sigortası...*, a.g.e., s.28.

eğitim ile nitelikli eleman sayısı artacaktır. İşsizlik sigortasını yürütebilmek için kurulacak olan kurumlar da sınırlı da olsa iş imkanı yaratacaktır. Bununla birlikte işsizlik sigortası o ana kadar hiç bir işte çalışmamış kişilerin işgücü bulma imkanını daha da güçleştirecektir. İşsizlik sigortasından fazla miktarda ödeme yapılmaması için işçi değişimi bir takım sıkı yasal kayıtlara bağlanacak, bu da çalışma ve alıştırma koşullarını olumsuz yönde etkileyecektir. Bazı çevrelerce istismar edilerek yeni işsizlerin oluşumuna neden olabilmektedir. İşsizlik sigortası için gelirinden yapılan kesintiler nedeniyle işçiler daha fazla zam talebiyle ortaya ortaya çıkacak ve bu da daha farklı sorunlara neden olabilecektir.

İşsizlik sigortası genellikle sanayi ve hizmetler sektörünü kapsamaktadır. Tarım sektörü çok küçük ölçekli olması ve işsizlik sigortasının yönetimi açısından işleyişinin zor olması nedeniyle bir çok ülkede kapsam dışı bırakılmıştır<sup>36</sup>.

İşsizlik sigortasının finansmanında genelde işçi, işveren ve devletçe ödenen primlerden sağlanmaktadır. Devlet, “sosyal devlet” olma ilkesi gereğince buna katılır. Yirmiden fazla işçi çalıştıran işyerleri İLO’nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları hakkındaki sözleşme gereği işsizlik sigortasına katılırlar. İşsizlik sigortasından da yararlanmanın bir takım koşulları bulunmaktadır. Öncelikle işsiz kalma işçinin iradesi dışında olacak, daha önceden belirli bir süre prim demiş olacak ve uygun bir işgücü önerisini de reddetmemiş olacaktır.

İşsizlik sigortasının da taşması gereken bazı şartlar vardır. BİAC’a göre işsizlik sigortası sistemi işsiz kimseler ve aileleri için belirli bir süre mali destek sağlamalıdır.<sup>37</sup> İşsizlik sigortasından yapılacak yardımda İLO’nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları hakkındaki sözleşmesinin 67. Maddesi gereğince işsizlik sigortasından yararlanacak kişinin en son aylığının % 45’inin altında olamaz.

Burada üzerinde dikkatle durulması gereken nokta, işsizleri bir işe yerleştirme ve onlara teknolojik gelişmelere uygun meslek kazandırmayı amaçlayan hükümlerle tamamlanmayan işsizlik sigortasının amacından saptırılmış olacağıdır. Bir diğer ifadeyle

<sup>36</sup> TİSK, *İşsizlik Sigortası...*, a.g.e., s.6.

<sup>37</sup> TİSK, *OECD lkelerinde...*, a.g.e., s.18.

işsizlik sigortasının geçici nitelikteki hükümleri, çalışmadan sürekli gelir sağlamamaya dönüşmemelidir<sup>38</sup>.

### 3.1.2. İşsizlik Yardımı

Önceleri işçi sendikalarının yardım sandıkları ile gündeme gelen işsizlik yardımları 1900'lü yılların başında önce gönüllü, sonra zorunlu sigorta olarak yasallık kazanmıştır<sup>39</sup>. Uluslararası Çalışma Örgütü İLO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları hakkındaki sözleşmesinde işsizlik yardımı öngörülmekte ve işsizlik sigortasından ayrı olarak ele alınmaktadır. Oysa bu kavramlar birbiriyle çok sık karıştırılmaktadır.

İşsizlik yardımını işsizlik sigortasından ayıran başlıca unsur, finansmanının tamamen devlet tarafından sağlanmasıdır. Dolayısıyla işsizlik yardımı devletin, sosyal adaleti sağlayıcı dengeli ve adil gelir dağılımı politikasının bir aracı görevini görmektedir. İşsizlik yardımında, işsizlik tehlikesi bütün topluma yüklenmekte, işsizlik ödeneği vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. İşsizlik yardımından yararlanabilmek için işsizlik, muhtaçlık, fakirlik durumu kanıtlanmalıdır. Yardımdan yararlanma süresi işsizlik sigortasında olduğu gibi süreli olabileceği gibi muhtaçlık durumu devam ettiği müddetçe yardım yapılabilmektedir.<sup>40</sup> İşsizlik yardımı ülkelerin yapısına göre işsizlik sigortası kurmak şeklinde sağlanabileceği gibi, toplu ödeme olarak da yapılabilmektedir. Yardım koşulları ülkeler göre değişmektedir. Örneğin Almanya'da;

- Sigortalı kişinin işsizlik sigortası koşullarını gerçekleştirmeden işsiz kalması, ancak önceki bir yılda en az 10 hafta ücretli çalışmış olması,
- İşsizlik ödeneği alma süresinin dolması,
- Kişinin muhtaç durumda olması.

Aranılan koşulları gerçekleştiren sigortalıya çocuksuz ise son ücretinin % 56'sı, çocukluysa % 58'i ödenir. Ödeme süresiz olarak yapılır.

<sup>38</sup> TİSK, *İşsizlik Sigortası...*, a.g.e., s.6.

<sup>39</sup> KORAY, a.g.e., s.92.

<sup>40</sup> TİSK, *İşsizlik Sigortası...*, a.g.e., s.8.

İşsizlik yardımının amacına ulaşabilmesi için taşıması gereken bir takım ilkeler aşağıdaki gibi olmalıdır<sup>41</sup>.

- İşsizlik yardımları çalışma ile elde edilebilecek normal gelirden önemli ölçüde düşük tutulmalıdır.
- İşsizlik yardımları, bireyleri aktif olarak işgücü aramaya teşvik etmek amacıyla belirli bir süreden sonra azaltılmalıdır.
- İşsiz bireyin, işgücü ve işçi bulma kurumu tarafından teklif edilen uygun bir işi kabul etmemesi durumunda kurum, sağlanan yardımları azaltma ya da dondurma imkanına sahip olmalıdır. Yeniden eğitim kurslarına katılmayı reddeden ya da eğitimini yarım bırakan bireylere sağlanan yardımlar azaltılmalı ya da durdurulmalıdır.
- İşsizlik için sosyal çalışma programlarının uygulandığı ülkelerde, işsizler çalışma hayatı ile bağlarının kopmaması amacıyla bu tür programlara katılmakla yükümlü tutulmalı, her zaman için düzenli bir işe girme imkanı tanınmalı, sağlanan ücret düzenli bir işten sağlanabilecek ücretten düşük, ancak işsizlik sigortası ödeneğinden yüksek olmalıdır.

Kısaca işsizlere minimum bir yaşam standardı sunabilmek amacıyla bu tip koruma sistemlerinin kişileri işsiz kalmayı daha avantajlı bulmaya yönelttiği açıktır. Bu nedenle, işsizlik yardımlarının maliyetinin azaltılması ve mevcut kaynakların doğrudan istihdam yaratmaya yönlendirilmesi amacıyla bu tip koruma sistemlerinin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

### 3.2. *Aktif İstihdam Politikaları*

İşsizlere yapılan işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası gibi işsizlik ödeneklerinin maliyetlerindeki artışlarla birlikte sorunu çözmekte yetersiz kalması nedeniyle daha başka önlemlere gerek duyulmuştur. Bu yüzden ve bununla ilişkili olarak, özelde yapısal işsizliğin, genelde de toplam işsizliğin çözümü için işsizliği telafi edici politika ve uygulamalar yerine sorunu hiç olmazsa azaltmaya çalışan aktif istihdam politikalarına

<sup>41</sup> TİSK, *OECD Ülkelerinde İşsizliğin...*, a.g.e., s.19.

geçilmiştir. Bununla birlikte işsizlik ödenekleri için ayrılan paylara karşılık işsiz sayısının giderek artması ve işsizlik süresinin *uzaması -geçici işsizliklerin yapısal işsizliğe dönüşmeye başlaması gibi-* nedeniyle de aktif istihdam politikalarının nispi ağırlığı artmıştır.

Aktif istihdam politikaları bir çok önlem ve uygulamayı içermektedir. Aktif istihdam politikalarının bir bölümü işgücü istemini yaratmaya ve işsizliği önlemeye yönelik “*prevantive*” önlemler, diğer bir bölümü ise yeniden eğitim, erken emeklilik, işgücü mobilitesinin (hareketliliğinin) sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı “*retractive*” önlemlerden oluşmaktadır<sup>42</sup>. Uzun dönemli (yapısal) işsizliği önlemede daha etkin olabilen (doğrudan), emek arzına yönelik politikalar, emek talebine yönelik politikalar, istihdam yaratıcı politikalar ve işsizliği sınırlayıcı önlem ve uygulamalara yer verilmektedir.

### **3.2.1. Emek Piyasasına Yönelik Politikalar**

Emek piyasasına yönelik politikalar, emek arzı ile emek talebi arasındaki dengeyi (özellikle de yapısal işsizliğin sürmesine neden olan emek arz ve talebindeki dengesizlik) kurmaya çalışarak işsizliğe yol açmayan ya da minimum düzeyde tutmaya çalışan politikaları içermektedir.

#### **3.2.1.1.Emek Arzına Yönelik Politikalar**

Bu politikalar emek arzını daraltmaya ve şekillendirmeye yönelik olarak<sup>43</sup>;

- Nüfus planlaması politikaları,
- Emek ihracı politikaları,
- Emek arzının bünyesini değiştirmeye yönelik politikalar,

şeklinde üç ana grupta sınıflandırılabilir.

<sup>42</sup> KORAY, a.g.e., s.94.

<sup>43</sup> ALPAR Yusuf, “*İstihdam Probleminin Çözümünde Tarafların Sorumlulukları*”, II. İstihdam Haftası....., a.g.e., ss.186-187.



Nüfus planlaması politikası eğer geleceğe yönelik beklentiler karamsar ise benimsenir ve uygulanır. Ancak sonuçları çok uzun vadede görmek mümkündür. Bu süre 40-50 yıl arasında değişebilmektedir. Ancak nüfusun yaşlanması ve üretim kapasitesinin azalmasıyla da sonuçlanabilmektedir.

Emek ihracı politikası geçici bir politika olmasına rağmen, direkt olarak bir azalma oluşturacağından dolayı etkili, fakat geçici bir politikadır.

Emek arzını etkilemenin yollarından bir diğeri ise, coğrafi akışkanlığın, yani iş gücünün mobilitesinin devletçe sübvansede edilmesidir. Devlet yer değiştiren işsizlerin nakil masrafları -örneğin yol ödeneği vermesi- karşılayacak mali destekte bulunabilir. Ayrıca işsizlere yönelik açılacak eğitim programları ile emek darlığı çekilen alanlarda nitelikli eleman arzı arttırılabilir.

Emek arzının bünyesini değiştirmeye yönelik politikalar insan gücü planlaması diye de ifade edilebilir. Emek arzının bünyesini değiştirmeye yönelik politikalar, emek arzının ülke gereksinimleri ve emek talebi koşullarına uygun olarak eğitilmesi, nitelik kazandırılması ve yönlendirilmesinden oluşturulmaktadır. Yapılan tüm eğitim bunun içinde sayılır. Emek arzının bünyesinin değiştirmeye yönelik politikalara göre emek bir sermaye görevi görmekte ve üretim sürecine en etkin ve en optimal şekilde girmesi mümkün hale getirilmeye çalışılmaktadır.

### ***3.2.1.2.Emek Talebine Yönelik Politikalar***

Genel olarak işsizliğin, özel olarak da yapısal işsizliğin çözümünde etkili olabilecek etkin, dinamik ve en son çözüm yoludur. Bu politikaları da<sup>44</sup> ;

- Üretim ve yatırımları arttırmak,
- Daha fazla emek talebi sağlayacak emek yoğun teknolojileri seçmek,
- İşsizliğe önem vermemek,

<sup>44</sup> ALPER, a.g.e., s.187.

olarak sıralamak mümkündür.

Üretimin ve yatırımların arttırılması politikası geniş bir bakış açısıyla uzun vadede sorunu çözebilecek en kesin ve en kalıcı olanıdır. Her ne kadar üretim teknikleri yenilense de, her üretim mutlaka belli oranda emek-sermaye konfigürasyonu ile oluşacağından, yapılacak her yatırım mutlak olarak belli miktarda işgücünü istihdam edecektir.

Daha fazla emek talebi sağlayacak emek yoğun teknoloji seçimi ise daha çok dış rekabetin çok yoğun olmadığı ve fırsat maliyetinin göz önünde bulundurulması yoluyla belli bir süre için geçici olarak uygulanabilir.

İşsizliğe önem vermemek her ne kadar garip gelse de, eğer bir ülkede istihdam edebilmek için yapılan maliyetler, işsizleri bir takım işsizlik ödenekleriyle geçinebileceği duruma getirmekten daha pahalıysa, böyle bir politika izlemek mümkündür. Doğal işsizlik oranının bir açıklaması sayılacak bu durum, insanları gereksinimlerinin karşılanması ilkesinden hareketle kişileri çalıştırmadan gereksinimlerinin karşılanmasıdır.

İşsizliğin artmasına göz yummanın maliyeti olduğu kadar bazı kesimlere de yararı vardır. Örneğin işsizlik resmi gelir politikalarının sağlayabileceğinden çok daha etkin bir ücret itidaline imkan verebilir. Üretkenlik, yenileşme ve çalışma alışkanlıklarına esneklik getirme gibi konularda tutum değişiklikleri yaratabilir. Grevleri azaltabilir. Yüksek işsizlik şartlarında hem kamu, hem özel kuruluşları yönetmek ekisinden çok daha kolay olabilir. İşe girmek isteyenler çoğaldığında, işverenler daha büyük beceriyle işçi seçebilir. İktisadi ve teknik alanlarda yukarıda sözünü ettiğimiz köklü yapı değişikliğini kolaylaştırmak için kabarık bir işsiz birikiminin varlığı gerekli olabilir<sup>45</sup>. Hükümetlerin işsizlik düzeyini önemsememe politikası devlete yeni maliyetler getirecektir. Ancak karmaşık refah politikalarıyla birlikte yürütülebilir. Bu maliyetlere -örneğin *M. Teatcher*'ın yaptığı gibi bazı sanayilerin rekebet gücünü arttırmak ve verimliliği yükseltmek için katlanmak- başka politika amaçlarına ulaşabilmenin aracı olarak gerekli olabilir.

---

<sup>45</sup> ALPER, a.g.e., s.188.

Bu politikaların uygulanmasında devlet aktif bir rol üstlenmek durumundadır. Sonuçta, bütün bunların ötesinde devlet, emek piyasasında, emek arz ve talebinin dengeye gelmesini sağlayıcı, düzenleyici rol üstlenir. Yani, emek piyasasını, emek arz edenler ve emek talep edenler açısından şeffa hale getirerek, tarafların rasyonel tercihler yapmalarına zemin hazırlar. Kaynak israfını önler<sup>46</sup>.

### 3.2.2. İşsizliği Sınırlayıcı Önlem ve Uygulamalar

İşsizliği sınırlayıcı önlem ve uygulamaların büyük bir bölümü istihdamı dolaylı yoldan etkilemeyi amaçlayan önlemlerdir. Bir çok ülkede uygulamaya konulan çalışma süresinin kısaltılması, erken emeklilik planları, işyerlerinde kısa süreli çalışmaya geçilmesi gibi uygulamalar, bir yandan iş kayıplarını azaltmayı, öte yandan yeni iş olanakları yaratmayı amaçlamaktadır. Çoğu zaman üç taraflı anlaşmalarla gündeme gelen bu uygulamalar dolaylı yoldan bir istihdam politikasına dönüşmektedir<sup>47</sup>.

Özellikle gelişmiş ülkelerde gerek grevlerle, gerekse sendikalar ve işverenler arasında yapılan anlaşmalarla haftalık çalışma süresinde, sendikaların istihdam olanaklarını arttırmak istemeleri nedeniyle, azaltmaya gidilmektedir. Örneğin Almanya'da 1984 yılında IG Metal Sendikası'nın yaptığı grev ve daha sonraki anlaşmayla haftalık çalışma süresi 40 saatte 37.5 saate indirilmiştir. Son yıllarda yapılan araştırmalarda bu azaltmaların istihdama etkileri ölçülmüş ve sonuçta farklı bulgular ortaya çıksa da olumlu etkileri olduğu ortaya konmuştur. Örneğin Almanya'da 1984-1990 yılları içinde % 9.1'lik bir istihdam artışına neden olmuştur. Bununla birlikte çalışma süresinin kısaltılmasının istihdam yaratılması açısından olumlu bir etisi olmadığını idda eden görüşlerde vardır. Örneğin bu görüşe göre Almanya'daki 1984-1990 yılları içindeki istihdam artışı hızlanan ekonomik büyüme ile ilgilidir<sup>48</sup>.

Emekliliğe ayrılma yaş sınırı olan 65 yaş yerine 58-60 yaş arasında emekli olma durumu da bu uygulama ve önlemler içinde yer almaktadır. Çünkü emekli edilenlerin

<sup>46</sup> KORAY, a.g.e., s.95.

<sup>47</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s. 6.

<sup>48</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s.6.

yerine işsizler istihdam edilecektir. Örneğin Almanya'da erken emekliye ayrılanların yerine % 80 oranında işsizler yerleştirilmiştir.

Değişen rekabet koşulları ve teknoloji gibi nedenlerden dolayı zaman zaman işyerleri yeni yapılanma sürecine girmekte ve gerek işçi sendikaları, gerekse iş ve işçi bulma kurumlarıyla ortak kararlar çerçevesinde istihdam ettiği işgücünde azaltmaya gidebilmektedir. Alınan ortak kararlar çerçevesinde yaşı dolanlar emekliye ayrılmakta, yeniden yapılanma gereği işletme içi yer değiştirmeler ve yeniden eğitim uygulamaları ile çıkarılacak olan işçi sayısı azaltılmaktadır. Bazen de işyerlerinde kısa süreli çalışmaya geçilmekte ve çalışanların kısa süreli çalışma nedeniyle uğradıkları ya da uğrayacakları kayıpları iş ve işçi bulma kurumunca karşılanmaktadır.

### 3.2.3. *İstihdam Yaratıcı Politikalar*

İstihdam yaratmaya yönelik aktif politikalar bir çok değişik uygulama göstermekle birlikte, üç temel grup içinde toplanabilir<sup>49</sup>.

- ***İş yaratma programları***; genellikle merkezi ve yerel yönetimlerde, kar amacı gütmeyen kuruluşlarca topluma hizmet götürmek amacıyla uygulamaya konulan programlardır. İş yaratmaya yönelik programlar daha çok gençlere ve uzun dönemli (yapısal) işsizlere yönelen, yerel yönetimlerde ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda, iş imkanı sağlayan, işe yerleştirilenlere geçerli ücret düzeyinde ödeme yapan, üç ay ve bir yıl gibi belirli süreleri içeren ve bu anlamda geçici olan, son olarak da finansmanı işgücü piyasasında düzenleyici güce sahip kurum ya da servislerce yapılan programlardır.
- ***İşyerinde eğitim programları***; bazen işyeri dışındaki eğitim kuruluşlarıyla birlikte gerçekleştirilen ve çalışanlara yeni nitelikler kazandırmayı amaçlayan programlardır.
- ***İş ve eğitim programları***; en çok gençliği amaçlayan ve onların okuldan sonra iş hayatına geçmelerini kolaylaştırmaya yönelmiş programlardır. İş ve eğitim

<sup>49</sup>HOLLİSTER G. Robinson and David FREEDMAN, "Special Employment Programme in OECD Countries", International Review, 1988, Vol.:127, No:3, ss.318-319.

programları gençlere iş deneyimi kazandırmak için oluşturulmuş ve önemli ölçüde özel sektöre dayalı bir programdır.

- **İş kurmaya yardım programları;** işsiz kişilere kendi işini kurmak için yardımcı olmaya çalışan -belli bir süre için gelir güvencesi de olan- programlardır.

### 3.3. Yerel Yönetim Politikaları

Merkezi yönetimlerin zayıflayarak, yerel yönetimlerin etkinliğinin artmasına bağlı olarak, yerel yönetimlerde kendi seçmenleri ve bölgeleri için istihdam şartlarındaki kötüleşme nedeniyle özel politikalar geliştirmektedirler.

Yerel seviyede var olan imkanlar, yerel yönetimlerin kanuni yetkilerine ve gelir tabanına bağlı olarak ülkeden ülkeye önemli değişiklikler göstermektedir. Gerek altyapı geliştirilerek doğrudan mali girişimlerle, gerekse çevre koruma ve planlama gibi politikaları daha esnek uygulayarak, firmaları kendilerine çekmek için mahalli ve bölgesel yetkililer arasında bir kapışma olduğu şüphesizdir. Örneğin Batı Avrupa ele alınacak olursa, bugün uluslararası şirketlerin önünde, yatırım çekmeyi amaçlayan bölgesel ve mahalli düzeyde geniş kapsamlı teşvik unsurları bulunmaktadır. Söz konusu şirketler, en yüksek kamu mali desteğini elde edebilmek üzere bir ülkeyi diğerine, bir bölgeyi ötekine karşı kullanma imkanına sahiptirler. Bu durumda bir ülkenin yatırım çekmekteki başarısı diğerinde işsizliğin artması anlamına gelmektedir<sup>50</sup>.

Bu politikanın sakıncası yeni istidam yaratmak yerine, bir bölgeden diğerine istihdamın kayması, dolayısıyla yeni istihdam yaratılamadığı için bir bölgede artan istihdam, diğer bölgede artan işsizliği oluşturacaktır. İşletmeleri yatırıma özendirilebilmek amacıyla katlanılan büyük kamu zararları karşılığında, sadece belli sayıda iş bir yerden diğerine taşınmakla kalır.

<sup>50</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s.8.

## 4. İstihdam Politikası Araçları

### 4.1. Mali Teşvik Araçları

Ek istihdam için ücret sübvansiyonu, küçük teşebbüs vergi yükünün azaltılması, risk sermayesi ve bankaların iş kurma kredisi vermesinden oluşur<sup>51</sup>.

- *Ek istihdam için ücret sübvansiyonu*, işinde eleman istihdam eden kuruluşların üretim arttırmak, fazl mesaiyi azaltmak, yeni ürünler üretmek, ve kalite geliştirmek vb. Amaçlarla ilave çalışan istihdam etmenin teşvik edilmesidir. Bu teşvik çalışanın ücretinin ya da sosyal güvenlik priminin belli bir kısmının devletçe ödenmesidir. Böylece işverenin üretim maliyeti düşecek ve ek istihdam yaratılmış olacaktır.
- *Küçük teşebbüs vergi yükünün azaltılması*, yeni teşebbüslerin kurulması için gerek bürokratik gerekse vergi gibi yüklerin kaldırılmasıdır.
- *Risk sermayesi*, bilim ve teknoloji alanında geliştirdiği yeni fikir ve buluşları ekonomiye kazandırarak, bir ürün-proses-hizmet haline getirmek amacıyla girişimcilerin mali gücünü arttırmak ve aldığı risk yükünü azaltmak için yüksek karlılık vadededen alanlarda KOBİ'lere ortak, gerektiğinde ortak-kreditör olarak bir aracı öngörülmektedir
- *Bankaların iş kurma kredisi vermesi*, Kendi işini kurmak isteyen ya da genişletmek isteyen ve istihdam yaratacak olan girişimcilere bankaların düşük faiz ile kredi vermesidir.

### 4.2. Organizasyonel Araçlar

İstihdamı geliştirme yüksek koordinasyon kurulu, iş vakfi, çalışma genel müdürlüğünün reorganizasyonu ve küçük teşebbüs idaresi kurulmasını içerir<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.13.

<sup>52</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.22.

- **İstihdamı geliştirme yüksek koordinasyon kurulu**, işsizlikle ilgili çözüm geliştirme ve ilgili konuda kamu ve özel kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak için oluşturulmuş bir kuruldur.
- **İş vakfı**, yeni istihdam olanakları yaratma ve gelir arttırma açısından devlet tarafından alınan önlemlere ek olarak ilgili kamu ve özel kuruluşların çabalarının bir araya gelmesine olanak tanıyan bir kurumdur.
- **Çalışma müdürlüğünün kurulması**, iş ve istihdamla ilgili kurumların bir çatı altında toplanması ve yeniden yapılanmasıdır.
- **Küçük teşebbüs idaresi kurulması**, kendisini idame edip, otomatik çalkantılara karşı koyabilecek ve gelişip büyümesini sağlayacak şartların yaratılmasında sorunların çözümü için başvuru rolü oynaması için öngörülen bir kamu organıdır.

### 4.3. Uluslararası Organizasyonel Araçlar

Bu araçlar içinde uluslararası örgütlenmeye sahip OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyini sayabiliriz<sup>53</sup>.

- **OECD**, istihdamı geliştirmeyi hedefleyen proje ve çalışmalara mali ve teknik yardım sağlamaktadır.
- **Birleşmiş Milletler**, istihdam geliştirme projelerini destekler. Özellikle kalkınma programı UNDP'den proje ve yatırımlara yardım sağlamaktadır.
- **Avrupa Konseyi**, iskan fonu ve sosyal destek kapsamına aldığı yeni istihdam yaratma, işsizlikle mücadele gibi projelere ve yeniden eğitime destek sağlamaktadır.

### 4.4. Mevzuat Araçları

İstihdam ortamının geliştirilmesi için gerekli mevzuat, ruhsat ve işletme mevzuatının basitleştirilmesi ve değiştirilmesidir<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.27.

<sup>54</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdamı Geliştirme Kavramı...*, a.g.e., s.58.

- **Ruhsat ve işletme mevzuatının basitleştirilmesi ve değiştirilmesi**, firmaların büyüyerek istihdamı geliştirmesinde mevzuat, ücretler ve diğer istihdam koşulları kadar direkt etkili olmasada işgücü piyasasının esnekliğini azaltır. Hükümet bürokrasisinin basitleştirilmesi, tüm mevzuatın gerektiğinde gözden geçirilmesi, kendi işini kurmak isteyenlerin veya firmaların karşılaştığı ve faaliyetlerini çeşitlendirmesini engelleyen ya da zorlaştıran mevzuat ve ruhsat çalışmalarının yapılmasıdır

#### 4.5. Vasıf Geliştirme Araçları

Kamu ve özel sektörün yapacağı (düzenleyeceği), çalışanların niteliklerinin yükseltilmesi için beceri kazandırma ve geliştirme kurslarının açılmasıdır<sup>55</sup>.

- **Beceri kazandırma ve geliştirme kursları**, ekonominin ihtiyaç duyduğu iş veya meslek dallarında beceri kazandırma ya da halen çalışmakta olanların kendilerini yenileyebilmeleri için kamu ve özel sektör tarafından beceri kazandırma ve geliştirme programlarının düzenlenmesidir.

#### 4.6. İstihdam Rehberliği Araçları

Meslek seçimi ve iş aramada rehberlik sistemi ile iş ve işçinin buluşturulması sisteminin geliştirilmesidir<sup>56</sup>.

- **Meslek seçimi sistemi**, kişilerin ilgilendikleri mesleklere ait bilgi toplamak kaynak aktarmak ve ihtiyaçlarına, yeteneklerine, sınırlılıklarına göre uygun meslekleri araştırmalarına ortam sağlayacak bir sistemdir.
- **İş aramada rehberlik sistemi**, yeterli niteliklere sahip olmasına rağmen iş aramasını bilmeyen, bu nedenle işsiz kalan ve kendi mesleğiyle ilgili iş bulamayanlara yardımcı olan bir sistemdir.

<sup>55</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.49.

<sup>56</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdamı Geliştirme...*, a.g.e., s.28.



- **İş ve işçinin buluşturulması sistemi**, emek arz edenlerle, bu emeği talep edenlerin organize olmuş bir kuruluş ya da kuruluşlar aracılığıyla uygun ortamın yaratılarak, buluşmasının sağlanmasıdır.

#### 4.7. İş Kurma Araçları

Müteşebbislik eğitimi, teşebbüs detekleme ajansı, tekno-parkların kurulması ve franchising (imtiyaz) iş kurma araçlarındandır<sup>57</sup>.

- **Müteşebbislik eğitimi**, sosyal ve ekonomik kalkınmanın esas dayanağı olan girişimcilik ruhunu, geliştirmek ve yaymak amacıyla kişilere girişim yeterliliği kazandırmak için eğitim verilmesidir.
- **Teşebbüs destekleme ajanslarının kurulması**, girişimde bulunmak veya girişimlerini genişletmek isteyenlere, mevzuat, işyeri, teknoloji, eğitim, finansman, pazarlama ve eleman gibi alanlarda destek verecek bir ajansdır.
- **Tekno-Parkların kurulması**, ülke gereklerine göre eleman yetiştirilmesine yönelik sanayi ile üniversiteleri işbirliğini ve koordinasyonunu sağlamak ve geliştirmek amacıyla park, technopolis ya da genel adıyla tekno-parkların kurulması istihdam geliştirmede oldukça önemlidir.
- **Franchising**, tanınmış ürün ya da hizmetin yeni girişimciler aracılığıyla ülke çapına ya da dünya çapına yaygınlaştırılmasıdır. İmtiyazı verenle alanın ikisine birden yarar sağlayan bir sistemdir.

#### 4.8. Emek yoğun istihdam araçları

Emeğin sermayeye oranla üretimde daha çok kullanılabileceği her türlü özellikle de el sanatlarının geliştirilerek iç ve dış pazara yönelik emek yoğun üretim yapılması ve bu doğrultuda özel bayındırlık projeleri, yol yapımında parke kullanımının teşviki, yazılım ihracını teşviki ve emek yoğun uğraş köylerinin kurulması istihdamı geliştirecek emek yoğun araçlardandır<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.79.

<sup>58</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdamı Geliştirme...*, a.g.e., s.31.

- **Emek yoğun uğraş köylerinin kurulması**, büyük sanayi tesisi çevresinde yer alıp, tesis tarafından üretilen ürünleri emek yoğun bir şekilde işleyerek nihai ürün haline getiren küçük girişimcilerin belli bir coğrafi yörede (köyde) yerleştirilmesi ile oluşturulacak köylerdir.

#### 4.9. İstihdamı Koruma Araçları

İşsiz kalma durumunda olan kişilere kendi işlerini kurabilecekleri bir ortamın yaratılması programı, yönetim teknikleri eğitimi, auditing (denetim şirketleri) kurulması, işgören-teşebbüs ortaklığı projesi ve kriz yönetim şirketlerinin kurulması istihdamı koruma araçları arasında sayabiliriz<sup>59</sup>.

- **Yönetim teknikleri eğitimi**, işletmelerin mevcut istihdam yapılarını koruyabilmeleri ve bununla birlikte yeni işgücü imkanları yaratabilmelerinin iyi bir yönetime sahip olmalarıyla mümkün olacağı gerçeğinden hareketle, bu yönetici kadrolara genel yönetim, finansal yönetim ve idari yönetim gibi alanlarda eğitim verilmesidir.
- **Auditing şirketleri**, gerek kamu, gerekse özel sektördeki firmaların kayıtlarının ve mali tablolarının denetimini yapacak, yönetim danışmanlığında bulunacak, "rating" ve "ventur capital" şirketleri ile tamamlayıcı hizmet sunacak denetim şirketleridir.
- **İşgören teşebbüs ortaklığı**, bir takım nedenlerle (özelleştirme gibi-İ. Şiriner) kapatılması ya da küçültülmesi planlanan kamu kuruluşlarında çalışan ve işsiz kalacak olanlara kendi işini kurmaları ve bunu sürdürebilmeleri için imkan sağlayacak bir araçtır.
- **Kriz yönetimi (crisis management) şirketleri**, güç durumda bulunan şirketlerin tekrar eski haline getirilmesini sağlayan, rehabilitasyona tabi tutan kriz yönetiminde uzman şirketlerdir.

<sup>59</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.91.

#### 4.10. *Bilgi Toplumu Oluşturma Araçları*

Bilgi hakkında genel bir bilinç oluşturmak amacıyla bilgisayar piyasasının liberizasyonu, enformasyon teknolojisi merkezi kurulması ve uluslararası bilgi ağlarına bağlanmak bu araçlar içinde yer alır<sup>60</sup>.

- *Bilgisayar piyasasının liberizasyonu*, kişilerin bilgisayar kullanımını ve kişi başına düşen bilgisayar sayısının arttırılarak bu yolla gelişmiş ülkelerin bilgi birikimi ve teknolojinin ülke içine aktararak, toplumun bilgi açığının kapatılmasıdır.
- *Enformasyon teknolojisi merkezi kurulması*, bu teknolojinin eğitimde kullanılması imkanlarını arttırmak, bilgi bankası oluşturmak ve teknolojik gelişmeler karşısında devletin alacağı politikaları belirlemek için danışma ve önderlik yapacak bir merkez kurulmasıdır.
- *Uluslararası bilgi ağlarına bağlanmak*, üniversite ve araştırma kurumlarının gelişimine olanak tanıyacak bilgi kaynaklarına daha kolay ulaşmayı sağlayacaktır.

#### 4.11. *Hızlı Nüfus Artışıyla İlgili Araçlar*

Her yıl yaratılan istihdam olanaklarına rağmen hızla artan nüfus emek arz ve talebi arasındaki dengeyi bozmaktadır. Bu yüzden de nüfus artışının temelinde hangi nedenler yatıyorsa, onların herbirine uygun geliştirilmiş önlemler paketinin hazırlanması ve uygulanmasıdır.

#### 4.12. *Üretimin Teşviki Araçları*

Üretim artışını sağlayacak her türlü önlemin alınmasını sağlamanın yolu kapasite kullanımını sınırlayan nedenlerin analiz edilmesi ve arttırılmasıdır. Ayrıca pazarlamasının geliştirilmesi ve vardiyalı çalışmanın teşviki üretimin arttırılmasında oldukça önemlidir.

<sup>60</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.91.

Bunlara ek olarak işgücü tanımları ve işgücü gerekleri planlarının hazırlanması, planlı bakım ve onarım faaliyetlerinin teşviki, teşvikli ücret sisteminin özendirilmesi ve hizmet içi eğitim sisteminin kurulmasında üretimin teşviki araçları içinde yer alır.

#### **4.13. Küçük Teşebbüslerin Teşviki Araçları**

İstihdamın geliştirilmesinde küçük ve orta büyüklükteki teşebbüslerin (KOBİ) desteklenmesi ve yenilerinin kurulmasının teşviki ve KOBİ'lerin dış pazarlara girebilmesi için pazarlama desteği ve ülke içinde işbirliği sağlanmasıdır. Böylece KOBİ'lerin yatırım yapma kabiliyetleri gelişecek ve ek istihdam yaratacaktır<sup>61</sup>.

#### **4.14. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi**

Kişilerin daha iyi gelir elde etmek ya da daha uygun çalışma ortamı yaratmak amacıyla işlerini daha nitelikli işlerle değiştirmeleri ile açık olan işlere, daha az nitelikli olan kişilerin yerleştirilmesiyle bir çeşit istihdam hacminde büyüme sağlanacaktır. Ayrıca işinden ayrılıp kendi işini kuracaklara işleri yoluna girene kadar geçim garantisi verilmesi girişimciliği artıracaktır.

#### **4.15. Diğer Araçlar**

Yukarıda saydığımız istihdam politikası araçlarına ek olarak, daha genel ve daha özel olan araçlar da bulunmaktadır. Bunlar; istihdam bilincini geliştirme araçları, istihdam anlaşmaları, işgücü piyasası bilgi sistemi araçları, tasarruf araçları, enformasyon desteği araçları, enflasyon ile mücadele araçları, bilim ve teknolojiyi geliştirme araçları, ekonomik büyüme araçları ve yatırımların hızlandırılması araçlarıdır.

---

<sup>61</sup> Devlet Bakanlığı, *İstihdam Pol...*, a.g.e., s.49.

- Mali düzenlemeler ve sosyal güvenlikle ilgili yasalar, işletmelerin ücret dışı işgücü maliyetlerini azaltmak amacıyla gözden geçirilmeli; ancak bu düzenlemeler part-time ya da diğer esnek çalışma türleri aleyhine olmamalı,
- Mali düzenlemeler ve sosyal güvenlikle ilgili yasalar, gençlerin istihdamının artırılması ve uzun dönemli (yapısal) işsizliğin önlenmesi konusunda teşvikler getirmeli,
- Enformel\* sektörün çekiciliğini azaltacak önlemler alınmalıdır.

### **6.5. Çalışma Hayatını Düzenleyen Yasaların Esnek Hale Getirilmesi**

Çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde ve işçinin korunmasında, çalışma hayatını düzenleyen yasaların esnekleştirilerek teknolojik değişim ve rekabetin gerektirdiği esneklikle uyumlu hale getirilmelidir. Bu çalışmalar arasında, belirli süreli hizmet akitlerinin yaygınlaştırılması, tam gün süreli çalışma şekillerinden kısmi süreli çalışma şekillerine yönelme vb. çalışmalar yer almaktadır.

BİAC da çalışma hayatını düzenleyen yasaların esnekleştirilmesi konusunda, işgücü piyasası taleplerine etkin olarak uyum sağlamaya imkan tanıyacak esnek bir yasal çerçevenin temin edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte, işten çıkarmalar halinde ödenen tazminatların, yüksek ücret talepleri ve işletmeler üzerindeki diğer sosyal ve mali yüklerle birlikte işçi çalıştırmanın maliyetlerini arttırarak istihdam imkanlarını engellediğini belirtmektedir. Ayrıca part-time çalışma, belirli süreli sözleşmelerle çalışma, geçici süreli çalışma gibi standart dışı istihdam türlerinin istihdam yaratılması ve çalışma hayatına esneklik kazandırılması bakımından önemli olduğu görüşündedir. UNICE'ye göre de, işgücü piyasasında esnekliği sağlayacak düzenlemeler istihdam artışında son derece önemlidir. İstihdamı teşvik etmek amacıyla çalışma hayatı ile ilgili yasalar gözden geçirilmeli ve işgücü piyasasına esneklik kazandıracak şu düzenlemelere gidilmelidir<sup>72</sup>.

\* Kayıt dışı, standart dışı istihdam.

<sup>72</sup> TİSK, *OECD Ülkelerinde İşsizliğin...*, a.g.e., ss.15-16.

- İşten çıkarmalara ilişkin aşırı koruyucu tedbirlerin azaltılması ve işe alma koşullarının kolaylaştırılması,
- Standart dışı istihdam türlerinin (part-time çalışma, belirli süreli sözleşmelerle çalışma, geçici süreli çalışma gibi) düzenlenmesi,
- Yeni iş organizasyonu biçimlerinin göz önünde tutulması,
- Değişik sektörlerin ve bölgelerin özel gereksinimlerinin dikkate alınması.

Çalışma hayatını düzenleyen yasaların esnek hale getirilmesi ile özellikle standart dışı istihdam türlerinin düzenlenmesi uzun dönemli (yapısal) işsizliği önlemede büyük rol oynamaktadır. 1993 yılında Avrupa Topluluğu tarafından hazırlanan Avrupa'da İstihdam adlı çalışmada, topluluk üyesi ülkelerde iş güvencesi, kıdem ve ihbar tazminatı gibi yasal düzenlemelerin istihdam ve uzun dönemli (yapısal) işsizlik üzerine olan etkilerine diikat çekilmektedir. Ayrıca, ülkeler arasındaki sosyal güvenlik sistemlerindeki hukuki vb. farklılıklarında işgücü hareketliliğini engellediği, bunun için de çalışma hayatını düzenleyen yasaların esnek hale getirilmesinin, işsizliği önlemede önemli olduğu dile getirilmektedir.

### **6.6. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İzlenmesi**

Son yıllarda istihdamın artırılmasında aktif işgücü piyasası politikalarının izlenmesinin, uzun dönemli (yapısal) işsizlikle mücadelede önemli olduğu dile getirilmektedir. Aktif işgücü piyasası politikaları içinde, işgücü talebinin artırılması, işsizliği önleyici tedbirler ile eğitim ve işgücünün mobilitesinin tam hale getirilmesi gibi işsizliği sınırlayıcı önlemleri de içermektedir.

OECD, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, aile yardımı gibi sosyal politikaların işgücü piyasası politikaları ile birlikte bireylerin çalışma hayatına katılımını teşvik etmesi gerektiği görüşündedir. Bu nedenle, işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardımlar, bireyleri uzun süre gelir desteğine bağımlı kılmak yerine, işgücü piyasası ile yeniden bütünleşmelerine yönelik olmalıdır<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> TISK, *OECD Ülkelerinde İşsizliğin...*, a.g.e., s.18.

Aktif işgücü piyasası politikalarıyla sosyal politikalar arasında uyumlaştırma yapılması gerekmektedir. Pek çok ülkede, sosyal güvenlik düzenlemeleri uzun dönemli (yapısal) işsizlerin yeniden işe başlamaları üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Bu nedenle, yapılan bu yardımlar, kişilerin çalışma ve iş arama isteğini kırdığından, geçici ya da diğer işsizleri beklenen sürenin uzaması nedeniyle uzun dönemli (yapısal) işsizlik içine çekmekte ve işsizlik oranını yükseltmektedir.

BİAC, işgücü piyasası politikaları ile sosyal politikalar arasında uyum ve etkinliğin aşağıda belirtilen ilkeler dahilinde sağlanabileceği görüşündedir<sup>74</sup>.

- Bireyler ekonomik yönden aktif olmaya teşvik edilmeli, çalışma ödüllendirilmelidir.
- Aktif işgücü piyasası politikası, iş bulma şansı az olan ve nitelik düzeyi düşük bireyler için yeniden eğitim fırsatlarını sağlamalıdır.

Uzun dönemli (yapısal) işsizlikle mücadelede, (Avrupa Topluluğu'nca hazırlanan "Employment in Europe" 1992 adlı rapor) ve yüksek işsizlik oranının azaltılmasında işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası gibi politikalar yerine istihdam hizmetlerinin geliştirilmesi şeklinde aktif işgücü piyasası politikalarının izlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

OECD'ye üye ülkelerde teşkilat, aktif işgücü piyasası politikaları içinde eğitim ve yeniden eğitim politikalarını, işgücünü arz edenlerle talep edenler arasında bilgi akımının ve istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesini ve bu hizmeti sağlayan kuruluşların daha etkin hale getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. BİAC'da aktif işgücü piyasası politikaları dahilinde istihdam hizmetlerinin yeniden düzenlenmesinin, özellikle iş ve işçi bulma kurumlarının niteliklerinin artırılarak daha etkin hale getirilmesinin ve esnek bir yapıya kavuşturulmasının iş arayanlar ve işverenler bilgi akışını güçlendireceğini, aynı zamanda eğitim ve yeniden eğitim programlarının işgücü piyasasının ihtiyaçlarına uygun olarak geliştirilmesine de katkıda bulunacağını belirtmektedir.<sup>75</sup> Elbette uzun dönemli (yapısal) işsizliğin yaygın olduğu gerek Avrupa Topluluğu'nda, gerekse diğer ülkelerde

<sup>74</sup> TISK, *OECD Ülkelerinde İşsizliğin...*, a.g.e., s.18.

<sup>75</sup> TISK, *OECD Ülkelerinde İşsizliğin...*, a.g.e., ss.19-20.

**UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİNE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI ÖZET  
TABLOSU -I-**

**1-MAKRO EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASI**

- Kamu sektörü açıklarının azaltılması.
- Uzun dönemli reel faiz oranlarının düşürülmesi.
- Tüketicinin ve iş dünyasının kendisini güvende hissedecek şartların yaratılması.
- Yatırımların artırılması.
- Enflasyon oranının düşük tutulması.

**2-TEKNOLOJİK İLERLEME, REKABET GÜCÜNÜN ARTTIRILMASI VE ULUSLARARASI  
TİCARET ORTAMININ GELİŞTİRİLMESİ**

- Teknolojik ilerlemenin verimliliği artırarak reel ücretlerin yükselmesine imkan sağlaması.
- Rekabet gücünün artırılması, ulusal ve uluslararası düzeyde ekonomik gelişmeyi sağlayıp ticaret ortamının gelişmesi ve istihdam artışına neden olması.
- Yatırımcılara güven verecek tedbirlerin alınması ve desteklenmesi .
- Ekonomik ortamın güven verecek hale getirilmesi ve ekonomik büyümenin istihdam artışına neden olması.

**3-ÜCRETLERİN REKABET GÜCÜNÜ KORUYACAK DÜZEYDE TUTULMASI**

- Adem-i Merkeziyetçi bir ücret müzakere süreci ile ücretlere esneklik kazandırılması.
- Performansa bağlı ücret sisteminin yaygınlaştırılması .
- Ücret artışlarının işletmelerin dünya piyasalarındaki rekabet durumu ve istihdam yaratmaya dönük yatırımlar üzerindeki etkisinin göz önünde tutulması.
- Ücret düzeylerinin sektörlere ve bölgelere göre verimlilikteki farklılıkları yansıtması .
- İşçi ve işverenler arasında bireysel ücret müzakerelerine imkan tanınması.
- Ücret farklılıklarının, esnek ve gerçekçi olmayan asgari ücretlerle bozulmaması ve gençlerin istihdamını teşvik edecek bir düzeyde tutulması.
- Ücretlerin fiyat artışlarına otomatik olarak endekslenmesi yönteminin terkedilmesi.

**4-ÜCRET DIŞI İŞGÜCÜ MALİYETLERİNİN AZALTILMASI**

- İşçi ve işverenler tarafından finanse edilen sosyal harcamaların ücretler üzerinden yapılan kesintiler yerine diğer vergi gelirleriyle karşılanması.
- Mali düzenlemeler ve sosyal güvenlikle ilgili yasaların işletmelerin ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması amacıyla gözden geçirilmesi.
- Enformel (Standart dışı) sektörlerin çekiciliğini azaltacak tedbirlerin alınması.

**5-ÇALIŞMA HAYATINI DÜZENLEYEN YASALARIN ESNEK HALE GETİRİLMESİ**

- İş hukukunda çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine ve işçinin korunmasına ilişkin hükümlerin teknolojik gelişme ve rekabetin gerektirdiği esnekliğe imkan tanınması.
- Belirli süreli hizmet akitlerinin yaygınlaştırılması.
- Hizmet aktinin feshinde ihbar sürelerinin azaltılması
- Pazar günü ve gece çalışmaları ile ilgili sınırlamaların kaldırılması.
- İşgücü piyasası taleplerine etkin olarak uyum sağlamaya imkan tanıyacak esnek bir yasal çerçevenin sağlanması. Bu amaçla:
  - Standart dışı istihdam türlerinin (Part-time, geçici süreli vb.) düzenlenmesi.
  - Değişik sektörlerin ve bölgelerin özel ihtiyaçlarının dikkate alınması.
  - Yeni iş organizasyonu biçimlerinin göz önünde tutulması.
- Sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıkların ülkeler arasındaki işgücü hareketliliğini engellemeyecek hale getirilmesi.



**UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİN ÖNLENMESİNE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI ÖZET  
TABLOSU -II-**

**6-AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ İZLENMESİ**

- İşgücü piyasası politikaları ile sosyal politikalar arasında uyum sağlanması.
- İşsizlik yardımlarının maliyetinin azaltılması.
- Mevcut kaynakların istihdam yaratmaya yönlendirilmesi amacıyla sosyal koruma mekanizmalarının gözden geçirilmesi. Bu amaçla:
  - İşsizlik sigortası sisteminin işsiz kimseler ve aileleri için belirli bir süre mali destek sağlanması.
  - Bireylerin ekonomik yönden teşvik edilmesi ve çalışmanın ödüllendirilmesi.
  - İşsizlik yardımlarının çalışma ile elde edilebilecek normal gelirden düşük tutulması
  - İşsizlik yardımlarının bireyleri aktif olarak iş aramaya ve çalışmaya teşvik etmek amacıyla belirli bir süreden sonra azaltılması
- İşsizlerin sosyal çalışma programlarına katılmakla yükümlü tutulması.
- İşsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi politikalar yerine zamanla mesleki eğitim, yeniden eğitim ve istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi.
- İstihdam hizmetleri sağlayan kamu kuruluşlarının etkinliğinin artırılması ve özel istihdam büroları yada yurt içi çalışma büroları ile tamamlanmaları.

**7-İŞGÜCÜNÜN NİTELİK DÜZEYİNİN YÜKSELTİLMESİ**

- Temel eğitim niteliğinin geliştirilmesi ve modernize edilmesi.
- Mesleki eğitime ağırlık verilmesi.
- Yeniden eğitim imkanlarının artırılması.
- Mesleki eğitim sistemleri ile işgücü piyasası arasında sıkı bir bağ kurarak daha iyi bir bilgi akışının sağlanması.
- İşgücü piyasasının ihtiyaçlarına uygun meslek seçimi konusunda daha iyi ve geniş çaplı meslek danışmanlığı hizmetlerinin sağlanması.
- Uluslararası işgücü hareketliliğini sağlamak amacıyla dil eğitimine önem verilmesi

**8-KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİN GELİŞTİRİLMESİ**

- Hükümetlerin girişimciliği, kendi adına çalışmayı teşvik etmesi.
- Bu tür işletmelere eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanması.
- Kuruluş aşamasındaki küçük ve orta ölçekli işletmelere vergi indirimi ve ucuz kredi temini gibi teşviklerin sağlanması.
- Bürokratik engellerin kaldırılması ve girişimciliği teşvik edici aktif politikaların izlenmesi

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM :

### TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİN BOYUTLARI VE ÖZELLİĞİ

#### 1. Türkiye'de Uzun Dönemli İşsizliğin Görünümü

Türkiye 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte ekonomik yapısında çok büyük değişimleri başlatmıştır. Henüz gelişme sürecinde olan Türkiye, bu sürecin doğal sancılarını da çekmektedir. Ekonomik yapıdan sosyal yapıya kadar bütün alanlarda bunu görmek mümkündür. Bu nedenle Türkiye'de işsizlik de gelişmekte olan ülkelerin işsizlik konusunda sahip olduğu genel eğilimleri göstermektedir. Ancak Türkiye'de, ekonomik yapısının gereği bazı işsizlik çeşitlerinin ekonomideki payı nispi olarak daha fazladır.

Türkiye hızla artan ve genç bir nüfusa sahiptir. Ancak ekonomik alanda nüfus artışı ile orantılı istihdam artışı sağlanamıyışı hergün işgücüne eklenen yeni bireylerle genişleyen işgücü arzı karşısında sınırlı iş gücü talebi uzun süren yapısal işsizliğe zemin hazırlamaktadır. Zaten sınırlı olan işgücü talebi karşısında nitelik olarak da uyuşmayan işgücü arzı, yapısal işsizliği körüklemektedir.

Genç bir nüfus yapısına sahip olan ülkemiz hızla artan nüfusa istihdam yaratamamaktan kaynaklanan yapısal işsizlik sorunuyla karşı karşıyadır<sup>1</sup>. Bunu yıllık nüfus ve istihdam artışlarını karşılaştırarak çok daha net olarak ortaya koymak mümkündür.

---

<sup>1</sup> TİSK, *Sorunlar ve Görüşler*, TİSK İnceleme Yayınları No:6, Ankara:1994, s.107.

Tablo:3.1

| YILLAR İTİBARIYLA NÜFUS ARTIŞ HIZI |                                |                          |
|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Yıllar                             | Ortalama Yıllık Artış Hızı (%) | Yıl Ortası Nüfus Tahmini |
| 1970                               | 25.19                          | 35.605.000               |
| 1975                               | 25.00                          | 40.348.000               |
| 1980                               | 20.65                          | 44.737.000               |
| 1985                               | 24.88                          | 50.664.000               |
| 1990                               | 21.71                          | 56.473.000               |
| 1991                               | --                             | 57.326.000*              |
| 1992                               | --                             | 58.584.000*              |
| 1993                               | --                             | 59.869.000*              |
| 1994                               | --                             | 61.183.000*              |
| 1995                               | 10.7*                          | 62.526.000*              |

Kaynak: DİE, *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, DİE, Ankara Şubat 1995, s.322, Tablo 16.1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\* Tahmini değerlerdir

Tablo:3.2

| YILLAR VE SEKTÖRLER İTİBARIYLA İSTİHDAMIN ARTIŞ HIZI |       |        |                 |        |
|--|-------|--------|-----------------|--------|
| Yıllık Artış Oranları (‰)                            |       |        |                 |        |
| Yıllar   | Tarım | Sanayi | Diğer Hizmetler | Toplam |
| 1963   | ---   | ---    | ---             | ---    |
| 1965   | -0.8  | 3.9    | 6.7             | 0.8    |
| 1967   | 0.4   | 9.2    | 6.5             | 2.3    |
| 1969   | 0.6   | 10.3   | 7.2             | 3.0    |
| 1970   | 2.9   | -19.8  | -2.2            | -1.0   |
| 1971   | -0.1  | 3.7    | 4.4             | 1.2    |
| 1973   | -0.1  | 4.5    | 5.5             | 1.6    |
| 1975   | -0.1  | 3.7    | 5.3             | 1.6    |
| 1977   | -0.1  | 2.8    | 3.9             | 1.2    |
| 1979   | -0.1  | -1.8   | 0.8             | -0.1   |
| 1980   | -0.1  | -1.3   | 0.6             | -0.04  |
| 1981   | -0.1  | 2.9    | 2.4             | 1.0    |
| 1982   | -0.3  | 1.8    | 2.4             | 0.6    |
| 1983   | -0.3  | 3.0    | -0.1            | 0.7    |
| 1984   | -0.3  | 3.8    | 6.0             | 1.3    |
| 1985   | -1.0  | 3.4    | 4.6             | 1.1    |
| 1986   | -0.4  | 5.9    | 2.9             | 1.8    |
| 1988   | -0.3  | 4.9    | 4.8             | 1.9    |
| 1990   | -0.4  | 4.8    | 4.9             | 1.9    |

Kaynak: TOBB, *Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi*, Yayın No: 176, Ankara: TOBB Yayınları, 1990, s.6, Tablo 7'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 3.1’de görüldüğü gibi 1970 yılında ‰ 25.19 olan nüfus artış hızı 1970’li yıllar boyunca düşmüş ancak 1980’de tekrar artarak 1985 yılında ‰ 24.88 ve 1990’da ‰ 21.71’e ulaşmıştır. 1995 yılı itibariyle tahmini değer olarak nüfus artış hızının ‰ 10.7 olması beklenmektedir. Oysa istihdam artışı tablo 3.2’den görüldüğü gibi yıllık ‰’u toplam olarak aşamamıştır. Yıllık ‰ 20’lerde seyreden nüfus artış hızının içinde ev kadınları, öğrenciler, emekliler ve ücretsiz aile işçilerini çıkığımızda yine de işgücüne katılımı ‰8-9’ların altına düşmediği Türkiye de istihdam artışının bunun gerisinde kalması nedeniyle yapısal işsizliği hazırlayan ana etmen olmaya devam etmektedir.

Türkiye’de nüfus artış hızı yüksektir. İşgücüne her yıl 400.000 kadar yeni işgücü eklenmektedir. Özellikle, hızlı enflasyonlu yıllardan bu yana yatırımların durması neden ile yeni iş olanakları yaratılamamaktadır. Bu durumda işgücüne yeni katılan gençler iş bulamamaktadır<sup>2</sup>.

Tarım son 20 yıldır sürekli negatif değerler alırken yani, istihdam yaratmak yerine, mevcut istihdamda düşüşler yaşarken sadece, sanayi ve özellikle de hizmet sektöründe her yıl belli miktarda artış kaydedilmiştir.

Yapısal işsizliğin devam etmesindeki en büyük etkenlerden bir diğeri ise her ne kadar 1980 sonrasında atıl kapasite kullanımı ‰70’ler civarına getirilmişse de buna bağlı olarak eksik istihdamın (yatırım yetersizliği vs. nedeniyle) devam etmesidir.

Türkiye’de genel olarak alınan veri değerleri kaynaklarına göre oldukça farklılık göstermektedir. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile Devlet İstatistik Enstitüsünün (DİE) rakamları ve Çalışma Bakanlığı ile İş ve İşçi Bulma Kurumunun (İİBK) değerleri birbirini tutmamaktadır. Aslında bu tüm uygulama alanında çıkan bir sorundur. Hatta DİE’nin farklı kaynaklarında da değerler arasında oynamalar olabilmektedir.

<sup>2</sup>TALAS Cahit, *Sosyal Ekonomi*, 6. Baskı, Ankara: S Yayınları, 1983, s.136.

Tablo:3.3

| DPT KAYNAKLARINDA İŞGÜCÜNÜN GENEL DURUMU                           |        |        |        |        |        |        |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|  | 1988   | 1989   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   |
| <i>Sivil İşgücü*</i>   | 19.285 | 19.682 | 20.163 | 19.789 | 20.319 | 20.384 |
| <i>Sivil İstihdam*</i>   | 17.668 | 17.997 | 18.681 | 18.171 | 18.738 | 18.772 |
| <i>İşsiz*</i>  | 1.617  | 1.685  | 1.482  | 1.618  | 1.581  | 1.612  |
| <i>İşsizlik Oranı(%)</i>   | 8.4    | 8.6    | 7.3    | 8.2    | 7.8    | 7.9    |
| <i>Eksik İstihdam*</i>   | 1.285  | 1.262  | 1.413  | 1.280  | 1.486  | 1.448  |
| <i>Eksik İstihdam Oranı (%)</i>                                    | 8.4    | 6.4    | 7.0    | 6.5    | 7.3    | 7.1    |
| <i>İşsiz+Eksik İstihdam nedeniyle Atıl Bulunan İşgücü Oranı(%)</i> | 16.8   | 15.0   | 14.3   | 14.7   | 15.1   | 15.0   |

Kaynak: DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara: DPT Yayınları, Ağustos 1994, s. 117, Tablo VIII.I'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\* Bin kişi olarak

DPT kaynaklarında görüldüğü gibi eksik istihdam miktarı, toplam işsiz miktarına yakın bir rakamdır. 1993 yılı itibarıyla işsizlik oranı %7.9 olarak gözükse de Türkiye'de kayıt dışı ekonominin yaygınlığı da dikkate alınırca gerçek işsiz sayısını, dolayısıyla da gerçek işsizlik oranlarını yansıtmaması mümkün değildir.

Türkiye'de işsizlik sigortası olmadığı için işsizleri sağlam sayılarını belirlemek olanaksızdır. İstihdam ve işsizlik hacmine ilişkin olarak ortaya konulan veriler tahminlere dayanmaktadır<sup>3</sup>. Aşağıdaki tablo 3.4 ile tablo 3.3 arasında da göze çarpan farklar bulunmaktadır.

<sup>3</sup>TALAS, a.g.e., s.199.

Tablo:3.4

| İŞGÜCÜ VE İSTİHDAM<br>(Bin kişi olarak) |                      |        |                                 |                        |       |  |                               |  |
|---|----------------------|--------|---------------------------------|------------------------|-------|--|-------------------------------|--|
| Yıllar                                  | Top-<br>lam<br>Nüfus | İşgücü | İstih-<br>dam<br>Edilen-<br>ler | Eksik<br>İstih-<br>dam | İşsiz | İşgü-<br>cüne<br>Katılma<br>Oranı<br>(%) | İşsiz-<br>lik<br>Oranı<br>(%) | Eksik<br>İstih-<br>dam<br>Oranı<br>(%) |
| 1990                                    | 55.008               | 20.847 | 19.146                          | 1.303                  | 1.701 | 53.7                                     | 8.2                           | 6.2                                    |
| 1991                                    | 56.462               | 20.888 | 19.254                          | 1.412                  | 1.634 | 53.2                                     | 7.8                           | 6.8                                    |
| 1992                                    | 57.764               | 21.015 | 19.350                          | 1.582                  | 1.665 | 52.3                                     | 7.9                           | 7.5                                    |
| 1993                                    | 59.423               | 21.133 | 19.474                          | 1.481                  | 1.660 | 51.1                                     | 7.8                           | 7.0                                    |
| 1994                                    | 60.086               | 21.586 | 19.784                          | 1.605                  | 1.802 | 51.6                                     | 8.3                           | 7.4                                    |

Kaynak: *DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*,; Ankara: DİE Yayınları Şubat 1995. s.151, Tablo 7.3'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 3.3'de 1990 yılı itibariyle sivil işgücü 20.163.000 iken, Tablo 3.4'de 20.847.000'dir. Aynı şeyi eksik istihdam ve işsizlik oranı için de söylemek mümkündür. Asıl amaç, verilerin tutarsızlığına değinmek değil ancak, çok gerçekçi analizler ve yorumlar yapılmasını engellediğini ortaya koymaktır.

Türkiye'de<sup>4</sup>;

- Nüfus artışı,
- Tüketim ve üretimin teşkilatlanma biçimi,
- Üretimin dağıtım sistemi,
- Teknolojik düzey,
- Öğretim ve eğitimin ekonomik tercihler ve sanayileşme ile uyumsuzluğu,

yapısal işsizliğe (insangücü birikimine) neden olmaktadır.

Nitelikli işgücü talebine işgücü arzının uyum sağlayamayışı, yapısal işsizliğin ana nedenlerinden birisidir. Türkiye'deki işsizlerin yaş ve eğitim durumuna göre toplam işsizler içindeki payına tablo 3.5'de yer verilmiştir.

<sup>4</sup> Çalışma Bakanlığı, "İstihdam ve İşsizlik Sorunu" Brifing Dökümanları, Ankara: Mart 1983. s.7.

Tablo:3.5

| YAŞ VE EĞİTİM DURUMUNA GÖRE İŞSİZLERİN TOPLAM İŞSİZLER İÇİNDEKİ PAYI<br>(Yüzde olarak) |             |                       |  |             |             |                   |             |                   |                          |
|--|-------------|-----------------------|--|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|--------------------------|
|  |             | EĞİTİM DURUMU         |  |             |             |                   |             |                   |                          |
| Yaş gurubu   | Toplam      | Okur yazar olmayanlar | Okur yazar olup bir okul bitirmeyenler | İlko-kul    | Orta okul   | Orta dengi meslek | Lise        | Lise dengi meslek | Yüksek okul veya fakülte |
| <b>Toplam</b>  | <b>100*</b> | <b>4.4</b>            | <b>4.2</b>                             | <b>54.7</b> | <b>11.4</b> | <b>0.9</b>        | <b>14.8</b> | <b>5.2</b>        | <b>4.0</b>               |
| 12-14  | 3.2         | 3.3                   | 3.7                                    | 92.8        | ---         | ---               | ---         | ---               | ---                      |
| 15-19  | 21.6        | 2.2                   | 2.2                                    | 5.6         | 13.8        | 1.1               | 17.3        | 5.9               | 0.2                      |
| 20-24  | 25.4        | 1.8                   | 1.5                                    | 40.3        | 12.9        | 1.2               | 25.1        | 9.6               | 7.2                      |
| 25-34  | 27.1        | 3.3                   | 3.2                                    | 54.6        | 10.9        | 1.1               | 14.7        | 4.3               | 7.2                      |
| 35-54  | 20.2        | 9.6                   | 9.4                                    | 64.5        | 10.5        | 0.2               | 3.5         | 1.3               | 0.6                      |
| 55-+..   | 2.3         | 23.1                  | 21.0                                   | 50.7        | ---         | ---               | ---         | 2.8               | 2.1                      |

Kaynak:DİE,*Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, , Ankara: DİE Yayınları Şubat 1995. s.174-175 ve Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, DİE Yayınları, Yayın No:1709, Ankara 1994. s. 48'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\* 1994 Yılı degeri 1.801.941 kişi olan toplam işsiz sayısı 100 kabul edilerek oranlama yapılmıştır.

Bütün yaş grupları için ilkokulu bitirenlerin oranı toplamda % 54.7 gibi yüksek bir düzeyi göstermektedir. Yine toplamda yükseköğül veya fakülte mezunları %4 gibi çok düşük bir oranda kalmaktadır. Ayrıca işsizlerin %21.6'sını 15-19 yaş grubunda, %25.4'ünün 20-24 yaş grubunda yer alıyor olması ve yukarıda değinildiği üzere eğitim düzeylerinin düşük olması, başını gençlerin çektiği yapısal bir işsizliği açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Kalkınma ve sanayileşme, daha hızlı bir şehirleşmeyi, emekten tasarruf edici yeni teknolojileri ve emek verimliliğinin yükselmesini, tüketici tercihlerinin daha sermaye yoğun üretim biçimleriyle yapılmış olan mallara yönelmesini, işçi ücretlerindeki artış dolayısıyla daha az işçi çalıştırmak eğilimini ve benzer gelişmeleri de beraberinde getirmektedir. Böylece kırsal alanlarda dağınık olan işsizlik ve eksik istihdam bazı yerleşim yerlerinde yoğunlaşan yapısal işsizlik haline dönüşmektedir.<sup>5</sup> Türkiye'de 1980 sonrası yaşanan dışa açılma ve hızlı kentleşme ile birlikte bu sorunu çok daha ciddi boyutlarda yaşamaktadır.

<sup>5</sup> AKBANK, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*, , İstanbul: Akbank Kültür Yayınları 1980, s.677.

Yapısal işsizliğin uzun sürmesi, işsizlerin belli bir süre sonunda iş arama ve bulma konusunda oldukça karamsar olmalarına neden olmaktadır. İş bulma ümidi olmayan işsizler iş aramak için hiç bir girişimde de bulunmamaktadırlar. Teknolojik gelişme ve nihai talep yapısındaki değişimlerden doğan yapısal sesizlik ve konjonktürel işsizlik durumunda ortaya çıkan açık işsizlerin bir kısmı da giderek iş aramayan işsizlere dönüşmektedir<sup>6</sup>.

Tablo:3.6

| GENİŞ YAŞ GRUBUNA GÖRE İŞ BULMA ÜMİDİ OLMAYAN İŞSİZLER |                           |
|--|---------------------------|
| Toplam   | <i>İş bulma ümidi yok</i> |
|  | 110.946                   |
| <i>Yaş gurubu</i>                                      |                           |
| 12-14  | 14.608                    |
| 15-19  | 37.442                    |
| 20-24  | 26.263                    |
| 25-29  | 9.735                     |
| 30-34  | 11.989                    |
| 35-39  | 5.369                     |
| 40-44  | 2.087                     |
| 45-49  | 1.752                     |
| 50-54  | 1.701                     |
| 55-59  | ---                       |
| 60-64  | ---                       |
| 65 + ..  | ---                       |

Kaynak:DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*, ,  
Yayın No:1709, Ankara.: DİE Yayınları Nisan  
1994, s.18,Tablo 4'den yararlanılarak yapılmıştır.

Tablo 3.6'da 1994 yılı itibariyle yaş gruplarına göre iş bulma ümidi olmayan işsizler yer almaktadır. 1994 yılı itibariyle toplam işsizlerin 1.801.941 olduğu hatırlanırsa iş bulma ümidi olmayan işsizlerin toplam işsizler içindeki payı %6.1 civarındadır. Burada üzerinde durulması gereken en önemli nokta iş bulma ümidi olmayan 12-14 yaş grubundaki işsizlerin iş bulma ümidi olmayan işsizler içindeki payının %70 civarında olmasıdır.

Türkiye'de yüksek öğretimi tamamladığı yani, nitelikli işgücü olduğu halde, toplam işsizler içindeki payı %4 de olsa istihdam edilemeyişi ve özellikle de bunun uzun süreli olması bir çelişki gibi görünmektedir. Aslında ülkemizde yapısal işsizlikle eğitim

<sup>6</sup> AKBANK, , a.g.e., s.676.



arasında yani, ülke ekonomisinin işgücü talebiyle, işgücü arzı arasındaki mevcut uyumsuzluk ve özellikle de eğitimin işgücü arzı ile talebi arasındaki olması gereken uyumu sağlayacak şekilde örgütlenmemiş ve kurumsallaştırılmamış olması arasında bir bağ kurmak hiç de yanlış değildir. Bir başka ifadeyle, eğitim planlamasının rasyonel yapılamayışı nedeniyle ortaya diplomalı (yapısal) işsizlik çıkmaktadır.

Türkiye’de eğitime olan sosyal talep çok yüksektir. Bu yüksek talep, yüksek öğretimin siyasi istismarına imkan vermiştir. Çünkü yüksek olan talebi mümkün olduğu kadar karşılamak isteyen siyasi iktidarlar, ülkenin insangücü ihtiyaçlarını bir tarafa itmişler, en az yatırımla azami eğitim arzı yaratan genel eğitim dallarına ağırlık vermişlerdir. Bu dallardan mezun olanlardan her ne kadar yüksek öğrenim yapmış ise de, ekonomik ihtiyaçlara uymadıklarından eğitim dışı alanlarda istihdam edilmek mecburiyetiyle ya da işsizlikle karşı karşıya kalmışlardır.<sup>7</sup> Bu durum yapısal işsizliği ülke ekonomisinde sürekli gündemde tutmakta ve beslemektedir.

Tablo 3.7 ve 3.8’de iktisadi faaliyet kollarına göre 1994 yılı itibariyle işsizlerin iş arama (işsizlik) süresi görülmektedir.

---

<sup>7</sup> YAZGAN, a.g.e., ss.48-50.

Tablo:3.7

| İKTİSADİ FAALİYET KOLU VE İŞ ARAMA SÜRELERİNE GÖRE TOPLAM İŞSİZLER<br>(12 ve daha yukarı yaştaki nüfus) |                  |                |                |                |                |                          |                          |                  |
|---|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| İktisadi faaliyet kolu  | Toplam           | AY             |                |                |                | YIL                      |                          |                  |
|   |                  | 1-2 ay arası   | 3-5 ay arası   | 6-8 ay arası   | 9-11 ay arası  | 1 ve daha fazla 2'den az | 2 ve daha fazla 3'den az | 3 ve 3'den fazla |
| <b>Toplam</b>   | <b>1.801.941</b> | <b>246.036</b> | <b>274.350</b> | <b>339.092</b> | <b>102.686</b> | <b>439.537</b>           | <b>184.517</b>           | <b>161.915</b>   |
| Tarım, Ormancılık, Avcılık ve Balıkçılık  | 95.928           | 9.576          | 15.567         | 19.132         | 4.892          | 22.757                   | 11.324                   | 11.680           |
| Madencilik ve Taş Ocaklığı  | 11.240           | 1.050          | 2.119          | 3.696          | ---            | 4.375                    | ---                      | ---              |
| İmalat Sanayii  | 318.877          | 67.104         | 59.520         | 39.707         | 9.212          | 71.618                   | 32.458                   | 25.577           |
| Elektrik, Gaz ve Su   | 4.080            | ---            | ---            | 2.040          | ---            | 1.176                    | 864                      | ---              |
| İnşaat ve Bayındırlık   | 241.846          | 50.734         | 51.755         | 51.991         | 11.138         | 40.792                   | 18.265                   | 16.148           |
| Genel Ticaret, Lokanta ve Oteller   | 167.023          | 27.296         | 35.105         | 31.700         | 5.562          | 40.148                   | 7.910                    | 16.020           |
| Ulaştırma, Haberleşme ve depola.  | 58.664           | 9.497          | 14.953         | 14.703         | 2.833          | 6.019                    | 4.149                    | 601              |
| Mali Kurumlar, Sigorta vb, Yard. Hizmetler  | 34.928           | 8.652          | 6.534          | 3.923          | 2.095          | 10.607                   | 1.389                    | 1.728            |
| Toplum; Sosyal ve Kişisel Hizmetler   | 141.994          | 34.289         | 16.582         | 27.465         | 4.578          | 19.496                   | 18.831                   | 19.753           |
| İlk kez İş Arayanlar  | 727.361          | 37.838         | 72.215         | 144.735        | 62.376         | 222.549                  | 89.327                   | 70.408           |

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*, Yayın No:1709, Ankara: DİE Yayınları, Nisan 1994, s.52, Tablo 38'den yararlanılarak yapılmıştır.

Tablo:3.8

| İKTİSADİ FAALİYET KOLU VE İŞ ARAMA SÜRESİNE GÖRE<br>TOPLAM İŞSİZLERİN YÜZDE OLARAK DAĞILIMI<br>(12 ve daha yukarı yaştaki nüfus) |               |                           |                           |                           |                            |                                       |  |                               |
|--|---------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------------------|--|-------------------------------|
| İktisadi<br>Faaliyet<br>Kolu   | Toplam<br>(%) | AY                        |                           |                           |                            | YIL                                   |  |                               |
|  |               | 1-2<br>ay<br>arası<br>(%) | 3-5<br>ay<br>arası<br>(%) | 6-8<br>ay<br>arası<br>(%) | 9-11<br>ay<br>arası<br>(%) | 1 ve daha<br>fazla<br>2'den az<br>(%) | 2 ve da-ha<br>fazla 3'den<br>az<br>(%) | 3 ve<br>3'den<br>fazla<br>(%) |
| Tarım,<br>Ormancılık<br>Avcılık ve<br>Balıkçılık   | 5.3           | 9.9                       | 16.2                      | 19.9                      | 5.0                        | 23.7                                  | 11.8                                   | 12.1                          |
| Madenci-<br>lik ve Taş<br>Ocaklığı   | 0.6           | 9.3                       | 18.8                      | 32.8                      | ---                        | 38.9                                  | ---                                    | ---                           |
| İmalat<br>Sanayii  | 17.6          | 21.0                      | 18.6                      | 12.4                      | 2.8                        | 22.4                                  | 10.1                                   | 8.0                           |
| Elektirik,<br>Gaz ve Su  | 0.2           | ---                       | ---                       | 50.0                      | ---                        | 28.8                                  | 21.1                                   | ---                           |
| İnşaat ve<br>Bayındır-<br>lık  | 13.4          | 20.9                      | 21.3                      | 21.4                      | 4.6                        | 16.9                                  | 7.5                                    | 6.6                           |
| Genel<br>Ticaret,<br>Lokanta<br>ve Oteller   | 9.2           | 16.3                      | 21.0                      | 18.9                      | 3.3                        | 24.0                                  | 4.7                                    | 9.5                           |
| Ulaşır-<br>a,Haber<br>-eşme ve<br>depolama   | 3.2           | 16.1                      | 25.4                      | 25.0                      | 4.8                        | 10.2                                  | 7.0                                    | 1.0                           |
| Mali<br>Kurum-<br>ar,Sigorta<br>vb Yardım-<br>cı Hizmet.   | 1.9           | 24.7                      | 18.7                      | 11.2                      | 5.9                        | 30.3                                  | 3.9                                    | 4.0                           |
| Toplum;<br>Sosyal ve<br>Kişisel<br>Hizmetler   | 7.8           | 24.1                      | 11.6                      | 19.3                      | 3.2                        | 13.7                                  | 13.2                                   | 13.9                          |
| İlk kez İş<br>Arayanlar  | 40.3          | 5.2                       | 9.9                       | 19.8                      | 8.5                        | 12.2                                  | 12.2                                   | 9.6                           |

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşsizlik Anketi*, Yayın No:1709, Ankara:  
DİE Yayınları, Nisan 1994, s.52, Tablo 33'den yararlanılarak yapılmıştır.

Yukarıdaki iki tablodan da görüldüğü gibi ilk kez iş arayanların toplam işsizler içindeki payı % 40.3'dür. Yine iktisadi faaliyet kollarına göre işsizlerin toplam işsizler içinde, imalat sanayi iş kolunda iş bekleyen işsizlerin payı % 17.6 ile en yüksek değere ulaşmaktadır.

Ayrıca işsizlerin iktisadi faaliyet kolu ve iş arama (işsizlik) sürelerine göre dağılımında, elektrik gaz ve su işkolunda 6 ay ve daha uzun süredir iş arayan işsizlerin, bu işkolunda toplam işsizler içinde %99.8'lik bir pay ile diğer işkollarına oranla uzun dönemli (yapısal) işsizliğin en yoğun olduğu işkoludur.

Tablo 3.9'da 1990 yılından beri yapısal işsizlerin iş arama (işsizlik) sürelerine göre toplam işsizler içindeki payı yer almaktadır

Tablo:3.9

| UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLERİN İŞ ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRELERİNE GÖRE TOPLAM İŞSİZLER İÇİNDEKİ PAYI (Yüzde olarak) |         |                  |                  |                  |                   |                              |                              |                      |
|--|---------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Yıllar   | Toplam* | AY               |                  |                  |                   | YIL                          |                              |                      |
|  |         | 1-2 ay arası (%) | 3-5 ay arası (%) | 6-8 ay arası (%) | 9-11 ay arası (%) | 1 ve daha fazla 2 den az (%) | 2 ve daha fazla 3 den az (%) | 3 ve 3 den fazla (%) |
| 1990   | 1.702   | 10.3             | 16.3             | 16.3             | 9.1               | 23.5                         | 12.5                         | 8.9                  |
| 1991   | 1.634   | 3.5              | 20.1             | 17.8             | 6.4               | 21.9                         | 10.5                         | 7.0                  |
| 1992   | 1.666   | 12.8             | 18.9             | 16.2             | 6.7               | 23.5                         | 11.2                         | 7.6                  |
| 1993   | 1.589   | 12.0             | 17.8             | 15.2             | 6.0               | 23.6                         | 11.8                         | 8.3                  |
| 1994   | 1.802   | 13.6             | 15.2             | 18.8             | 5.7               | 24.3                         | 10.2                         | 8.9                  |

Kaynak: DİE, *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, Ankara: DİE Yayınları Şubat 1995, s.173, tablo 7.18'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\*Bin kişi olarak

**Not:** İş bulmuş başlamak için bekleyenlerin, toplam işsizler içindeki payı dikkate alınmamıştır.

1990 yılında 1.702.000 olan toplam işsizler içinde %16.3'ü 6-8 ay, %9.1'i 9-11 ay, %23.5'i 1 yıldan fazla 2 yılda az, %12.5'i 2 yıldan fazla 3 yıldan az, %8.9'u da 3 yıl ve daha fazla süredir iş aramaktadır. Bu oran 1994 yılı itibariyle %18.8'i 6-8 ay, %5.7'si 9-11 ay, %24.3'ü 1 yıldan fazla 2 yıldan az, %10.2'si 2 yıldan fazla 3 yıldan az ve %8.9'u 3 yıl ve daha fazlaya çıkmaktadır.

Her yıl için genel bir değerlendirme yaparsak, 1990 yılında (toplam işsizlerin içinde) %70.3'ü, 1991 yılında %63.6'sı, 1992 yılında %75.2'si, 1993 yılında %76.1'i, 1994 yılında ise %77.9'u uzun dönemli (yapısal) işsizlik kapsamına girmektedir.

İşsizlerin cinsiyetlerine ve iktisadi faaliyet kollarına göre iş arama (işsizlik) süreleri de tablo 3.10 ve 10.11'de yer almaktadır.

Tablo:3.10

| İKTİSADİ FAALİYET KOLU İÇİN İŞ ARAMA SÜRESİNE GÖRE ERKEK İŞSİZLER |           |              |              |              |               |                          |                          |                  |
|---|-----------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| İktisadi faaliyet kolu  | Toplam    | AY           |              |              |               | YIL                      |                          |                  |
|   |           | 1-2 ay arası | 3-5 ay arası | 6-8 ay arası | 9-11 ay arası | 1 ve daha fazla 2'den az | 2 ve daha fazla 3'den az | 3 ve 3'den fazla |
| <b>Toplam</b>   | 1.356.557 | 199.156      | 220.824      | 262.060      | 74.560        | 317.117                  | 132.083                  | 105.551          |
| Tarım, Ormancılık, Avcılık ve Balıkçılık                          | 76.923    | 6.048        | 11.345       | 16.296       | 4.892         | 18.627                   | 10.549                   | 8.166            |
| Madencilik ve Taş Ocaklığı  | 10.190    | ---          | 2.119        | 3.696        | ---           | 4.375                    | ---                      | ---              |
| İmalat Sanayii  | 260.546   | 63.179       | 50.545       | 28.237       | 8.162         | 63.689                   | 21.078                   | 16.077           |
| Elektrik, Gaz ve Su   | 4.080     | ---          | ---          | 2.040        | ---           | 1.176                    | 864                      | ---              |
| İnşaat ve Bayındırlık   | 236.587   | 49.306       | 50.127       | 50.563       | 11.138        | 40.017                   | 18.256                   | 16.148           |
| Genel Ticaret, Lokanta ve Oteller                                 | 139.305   | 22.718       | 27.939       | 26.817       | 5.562         | 30.657                   | 6.310                    | 16.020           |
| İletişim, Haberleşme ve depola.                                   | 56.839    | 8.722        | 12.502       | 11.703       | 2.833         | 6.019                    | 4.149                    | 601              |
| Mali urunlar, Sigorta vb, Yard. Hizmetler                         | 22.835    | 5.727        | 5.484        | 1.523        | 2.095         | 5.414                    | 864                      | 1.728            |
| Toplum; Sosyal ve Kişisel Hizmetler                               | 102.486   | 25.735       | 10.976       | 19.188       | 3.688         | 11.021                   | 14.980                   | 16.798           |
| İlk kez İş Arayanlar  | 446.766   | 17.721       | 49.285       | 58.997       | 36.190        | 136.122                  | 55.024                   | 30.013           |

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*, Yayın No:1709, Ankara: DİE Yayınları, Nisan 1994, s.52, Tablo 38'den yararlanılarak yapılmıştır.

Tablo:3.11

| İKTİSADİ FAALİYET KOLU VE İŞ ARAMA SÜRESİNE GÖRE<br>KADIN İŞSİZLER |                |              |              |              |               |                          |                          |                  |
|--|----------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| İktisadi faaliyet kolu   | Toplam         | AY           |              |              |               | YIL                      |                          |                  |
|  |                | 1-2 ay arası | 3-5 ay arası | 6-8 ay arası | 9-11 ay arası | 1 ve daha fazla 2'den az | 2 ve daha fazla 3'den az | 3 ve 3'den fazla |
| <b>Toplam</b>  | <b>445.384</b> | 46.680       | 53.526       | 77.032       | 28.126        | 122.420                  | 52.434                   | 56.364           |
| Tarım, Ormancılık, Avcılık ve Balıkçılık                           | 19.005         | 3.528        | 4.22         | 2.836        | ---           | 4.130                    | 775                      | 3.514            |
| Madencilik ve Taş Ocaklığı   | 1.050          | 1.050        | ---          | ---          | ---           | ---                      | ---                      | ---              |
| İmalat Sanayii   | 58.331         | 3.925        | 8.975        | 11.470       | 1.050         | 7.929                    | 11.380                   | 9.500            |
| Elektrik, Gaz ve Su  | ---            | ---          | ---          | ---          | ---           | ---                      | ---                      | ---              |
| İnşaat ve Bayındırlık  | 5.259          | 1.428        | 1.628        | 1.428        | ---           | 775                      | ---                      | ---              |
| Genel Ticaret, Lokanta ve Oteller                                  | 27.718         | 4.578        | 7.166        | 4.883        | ---           | 9.491                    | 1.600                    | ---              |
| İlaştırma Haberleşme ve depola.                                    | 1.825          | 775          | 1.050        | ---          | ---           | ---                      | ---                      | ---              |
| Mali urumlar, Sigorta vb, Yard. Hizmetler                          | 12.093         | 2.925        | 1.050        | 2.400        | ---           | 5.193                    | 525                      | ---              |
| Toplum; Sosyal ve Kişisel Hizmetler                                | 39.508         | 8.554        | 6.506        | 8.277        | 890           | 8.475                    | 3.851                    | 2.955            |
| İlk kez İş Arayanlar   | 280.595        | 20.117       | 22.929       | 45.738       | 26.186        | 86.427                   | 34.303                   | 40.395           |

Kaynak: *Hanehalkı İşgücü Anketi*, Yayın No:1709, Ankara: DİE Yayınları Nisan 1994, s.52, Tablo 38'den yararlanılarak yapılmıştır.

Öncelikle toplam işsizler içinde erkeklerin yüzde olarak oranı %75 civarındadır. Erkeklerin 262.060'ı 6-8 ay, 74.560'ı 9-11 ay, 317.717'si 1 yıldan fazla 2 yıldan az,

132.083'ü 2 yıldan fazla 3 yıldan az ve 105.551'i 3 yıl ve 3 yıldan daha fazla süredir iş aramaktadır.

Kadınların 77.032'si 6-8 ay, 28.162'si 9-11 ay, 122.420'si 1 yıldan fazla 2 yıldan az, 52.434'ü 2 yıldan fazla 3 yıldan az ve 56.364'ü yıl ve 3 yıldan daha fazla süredir iş aramaktadır.

İş arama sürelerine göre, erkek ve kadınlar işsizlerin her ikisinde birden imalat sanayinin ağırlığı görülebilmektedir. Örneğin, erkeklerde ve kadınlarda sırasıyla 28.237'si ve 11.470'i 6-8 ay, 8.162'si ve 1.050'si 9-11 ay, 63.689 ve 7.929'u 1 yıl ve daha fazla 2 yıldan az, 21.078 ve 11.380'i 2 yıl ve daha fazla 3 yıldan az, 16.067 ve 9.500'ü 3 yıl ve daha fazla süredir bu alanlarda işsiz bulunmaktadır. Özellikle 1996 yılında Avrupa Topluluğu'yla Gümrük Birliğine gitme hazırlığı içinde olan Türkiye, 5 Nisan kararlarının etkisi de dahil olmak üzere, uluslararası koşullarda reket edebilmek için sermaye yoğun teknolojilere imalat sanayinde yer vermek zorunda olmasından dolayı da yukarıdaki durum oluşmaktadır. Çünkü yenilenen teknoloji yeni yatırımlara yeterince dönüştürülmemekte ve istihdam artışı yaratmak yerine istihdamı azaltıcı etkide bile bulunmaktadır.

Türkiye'de hızlı kentleşmeye bağlı olarak işsiz sayısı artmakta ve kentlerde yoğunlaşmaktadır. Bu işgücü birikimine iş alanlarının yaratılmaması ya da köyden kente göçle birlikte gelen işgücünün, niteliksiz olması ve işgücü piyasasının talebine bu nedenle karşılık verememesi, kentlerdeki yapısal işsizliği oluşturmakta ve beslemektedir. Ekonominin gereklerine uygun planlamanın yapılmaması, Türkiye'de insangücü planlmasının yeterince uygulamada olmayışı ve artan nüfusa uygun istihdam imkanlarının yaratılması bu durumu süregelen hale getirmektedir.

Kentlerdeki ve kırsal alandaki işsiz sayısı ve iş arama (işsizlik) süresi de kent ve kıra göre değişmektedir.



Tablo:3.12

| İKTİSADİ FAALİYET KOLU VE İŞ ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRESİNE GÖRE<br>KENTLERDEKİ İŞSİZLER<br>12 ve daha yukarı yaştaki nüfus |                  |                |                |                |               |                          |                          |                  |
|--|------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| İktisadi faaliyet kolu   | Toplam           | AY             |                |                |               | YIL                      |                          |                  |
|  |                  | 1-2 ay arası   | 3-5 ay arası   | 6-8 ay arası   | 9-11 ay arası | 1 ve daha fazla 2'den az | 2 ve daha fazla 3'den az | 3 ve 3'den fazla |
| <b>Toplam</b>  | <b>1.263.180</b> | <b>177.850</b> | <b>200.524</b> | <b>244.193</b> | <b>63.038</b> | <b>290.794</b>           | <b>131.500</b>           | <b>11.880</b>    |
| Tarım, Ormancılık, Avcılık ve Balık.   | 28.345           | 2.555          | 2.488          | 9.313          | ---           | 7.077                    | 3.955                    | 2.957            |
| Madencilik ve Taş Ocaklığı   | 10.320           | 1.050          | 2.119          | 3.696          | ---           | 3.455                    | ---                      | ---              |
| İmalat Sanayii   | 231.99           | 42.051         | 47.504         | 29.201         | 7.569         | 50.992                   | 23.737                   | 21.366           |
| Elektrik, Gaz ve Su  | 4.080            | ---            | ---            | 2.040          | ---           | 1.176                    | 864                      | ---              |
| İnşaat ve Bayındırlık  | 151.262          | 35.458         | 28.119         | 42.214         | 4.184         | 19.266                   | 12.951                   | 8.047            |
| Genel Ticaret, Lokanta ve Oteller  | 146.488          | 23.839         | 33.494         | 25.476         | 2.904         | 37.860                   | 7.910                    | 11.723           |
| Ulaştırma, Haberleşme ve depolama  | 41.164           | 6.862          | 12.759         | 7.893          | 2.833         | 3.762                    | 3.180                    | 601              |
| Mali Kurumlar, Sigorta vb, Yard. Hizmetler   | 31.622           | 8.652          | 5.246          | 3.923          | 2.095         | 8.589                    | 1.389                    | 1.728            |
| Toplum; Sosyal ve Kişisel Hizmetler  | 113.222          | 24.931         | 16.582         | 25.854         | 4.578         | 13.873                   | 11.561                   | 14.843           |
| İlk kez İş Arayanlar   | 504.678          | 32.452         | 52.213         | 94.583         | 38.875        | 144.744                  | 65.953                   | 50.615           |

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*, Yayın No:1709, Ankara:DİE Yayınları Nisan 1994, s.110, Tablo 38'den yararlanılarak yapılmıştır.

Tablo:3.13

| İKTİSADİ FAALİYET KOLU VE İŞ ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRESİNE GÖRE<br>KIRSAL ALANLARDAKİ İŞSİZLER<br>12 ve daha yukarı yaştaki nüfus |                |               |               |               |               |                          |                          |                  |
|---|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| İktisadi faaliyet kolu  | Toplam         | AY            |               |               |               | YIL                      |                          |                  |
|   |                | 1-2 ay arası  | 3-5 ay arası  | 6-8 ay arası  | 9-11 ay arası | 1 ve daha fazla 2'den az | 2 ve daha fazla 3'den az | 3 ve 3'den fazla |
| <b>Toplam</b>   | <b>538.761</b> | <b>68.186</b> | <b>73.826</b> | <b>94.899</b> | <b>39.648</b> | <b>148.743</b>           | <b>53.017</b>            | <b>50.035</b>    |
| Tarım, Ormancılık, Avcılık ve Balık.  | 67.583         | 7.021         | 13.079        | 9.819         | 4.892         | 15.680                   | 7.369                    | 8.723            |
| Madencilik ve Taş Ocaklığı  | 920            | ---           | ---           | ---           | ---           | 920                      | ---                      | ---              |
| İmalat Sanayii  | 86.878         | 25.053        | 12.061        | 10.506        | 1.643         | 20.626                   | 8.721                    | 4.211            |
| Elektrik, Gaz ve Su   | ---            | ---           | ---           | ---           | ---           | ---                      | ---                      | ---              |
| İnşaat ve Bayındırlık   | 90.584         | 15.276        | 23.636        | 9.777         | 6.954         | 21.526                   | 5.314                    | 8.101            |
| Genel Ticaret, Lokanta ve Oteller   | 20.535         | 3.457         | 1.611         | 6.224         | 2.658         | 2.288                    | ---                      | 4.297            |
| Ulaştırma, Haberleşme ve depolama   | 17.500         | 2.635         | 2.194         | 6.810         | ---           | 2.257                    | 969                      | ---              |
| Mali Kurumlar, Sigorta vb, Yard. Hizmetler  | 3.306          | ---           | 1.288         | ---           | ---           | 2.018                    | ---                      | ---              |
| Toplum; Sosyal ve Kişisel Hizmetler   | 28.772         | 9.358         | ---           | 1.611         | ---           | 5.623                    | 7.270                    | 4.910            |
| İlk kez İş Arayanlar  | 222.683        | 5.386         | 20.002        | 50.152        | 23.501        | 77.805                   | 23.374                   | 19.793           |

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*, Yayın No:1709, Ankara: DİE Yayınları Nisan 1994, s.110, Tablo 38'den yararlanılarak yapılmıştır.

Yukarıdaki iki tabloda 1994 yılı itibariyle kentlerde ve kırsal bölgede toplam işsizlerin iktisadi faaliyet koluna ve iş arama (işsizlik) sürelerine göre dağılımı yer almaktadır.

Hızlı bir kentleşmenin yaşandığı Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, genel olarak işsizliğin kentlerde yoğunlaştığı bilinen bir gerçektir. Türkiye'de kentlerdeki

işsiz sayısı 1.263.180 kişi iken, kırsal alanda daha düşük bir rakamla 538.761 kişidir. Kentlerdeki işsizlerin toplam işsizler içindeki payı ise %70.1'dir.

Kentlerde 6 aydan uzun süredir bekleyen işsizlerin toplamı 741.405 kişidir. Yani, diğer bir ifadeyle yapısal diyebileceğimiz 6 ay ve daha fazla süredir iş arayan işsizlerin, kentlerdeki toplam işsizler içindeki payının %58.6 olması demektir. Kırsal alanda 6 ay ve daha fazla süredir iş arayan işsizlerin, kırsal alandaki toplam işsizler içindeki payı ise, kentlerdekine oranla %70.7 gibi daha yüksek bir değere ulaşmaktadır. Sonuç olarak kentlerdeki yapısal işsizlerin oranı, kırsal alanlardakine oranla daha düşüktür. Bunun en önemli nedeni kentlerdeki iş imkanlarının (özellikle hizmet sektöründe kalifiye gerektirmeyen işler) ve çeşitliliğinin kırsal alanlara oranla daha fazla olmasıdır. Bir diğer nedense, kentlerdeki yaşam koşullarının zor olması, bireyleri iş bulmak, iş girişiminde bulunmak ve becerilerini geliştirmek yönünde itici güç oluşturmaktadır.

İş piyasasında işgücü talebi ile işgücü arzının karşılaşmasını sağlayacak kurumsal bir yapının yetersizliği ve bireylerin iş bulma konusunda pek sağlıklı yollar seçmemeleri de yapısal işsizliğe (iş arama süresinin uzamasına dolayısıyla uzun dönemli işsizliğe) neden olmaktadır.

1994 yılında işsizlerin iş arama kanalları tablo 3.14'de yer almaktadır.

Tablo:3.14

| TÜRKİYE'DE İŞSİZLERİN İŞ ARAMA KANALLARI  |                                |                     |
|---|--------------------------------|---------------------|
| İş Aranılan Kanal   | Toplam İş Arayanlara Oranı (%) | Toplam İş Arayanlar |
|   | Toplam                         | 3.031.307           |
| Bizzat kendisi  | 50.2                           | 1.523.941           |
| Eş - Dost   | 34.5                           | 1.045.998           |
| İş ve İşçi Bulma Kurumu   | 9.6                            | 291.306             |
| Gazete ilanı  | 2.3                            | 70.53               |
| İşçi simsar ve aracılığı  | 0.6                            | 20.535              |
| Kendi iş yerini kurmak amacıyla, kredi, mekan, araç, gereç temin etmek için girişimde bulundu | 0.6                            | 19.062              |
| Diğer   | 0.2                            | 6.604               |

Kaynak:DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*, , Yayın No:1709, Ankara:DİE Yayınları, Nisan 1994, s.55,Tablo 41'den yararlanılarak yapılmıştır.

Türkiye toplam 3.031.307 kişi olan iş arayanların %50.2'si hiç yardım almadan kendisi iş ararken, %34.5'i ise eş dost aracılığıyla iş aramaya çalışmaktadır. Gazete ilanı ile iş arayanlar %2.3, işçi simsar ve aracılığı ile iş arayanlar %0.6, kendi işini kurmak için girişimde bulunanlar %0.6 ve bu sayıların dışında kalan kanallarla iş arayanların toplam iş arayanlar içindeki payı %0.2'dir. Avrupa ülkelerinde toplam iş arayanlar içinde, işçi simsar ve aracılığıyla iş arayanların sayısı %31 civarındadır. Türkiye'de bu oranın %0.6 gibi küçük bir değerde olmasının nedeni, yasal olarak işçi simsar ve aracılığının kurulmasının mümkün olmamasıdır.

Türkiye'de tek istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'na kaydolan ve bu yolla iş arayanların oranı sadece %9.6'dır. Bu da daha önce değindiğimiz işgücü piyasasının ve İİBK'nun yeterince düzenli ve etkin olarak çalışmamasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de iş arama (işsizlik) süresinin oldukça uzun olmasının nedeni bir yıldan diğerine devreden işsizlerdir. Yapılan araştırmalar, iş arama sürelerinin, ekonomik ve sosyal bakımdan gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere, genç yaş gruplarından yaşlılara doğru giderek artan bir yoğunlaşma eğilimi gösterdiğini ortaya koymaktadır.

İşsizlerin yarısından fazla bir bölümü 15-24 yaş grubunda, kalan 3/4'ünün 30 yaşındaki işsizlerden oluştuğu gözlenmektedir. Genç işsizlerin yoğun olduğu bir ülkede,

uzun süren (yapısal) işsizlik halinin genç nesiller üzerinde farklı şekillerde tahribata yol açması kaçınılmazdır. Oysa Türkiye'nin genç bir işgücüne sahip olması, uygun koşullar yaratıldığında kalkınmanın ve gelişmenin motoru olması en büyük doğal zenginliği olabilecektir. Bu imkanın hızlı ve sağlıklı bir kalkınmada kullanılabilmesi için, mesleki eğitime ağırlık veren, daha ciddi, daha gerçekçi bir eğitim politikası izlenmesi, geniş kapsamlı bir insan gücü planlaması ve istihdamı arttırmayı öngören gerçekçi bir istihdam politikası izlenmesi gerekmektedir.

## 2. Avrupa Topluluğu'nda Uzun Dönemli İşsizliğin Görünümü

1980 ve 1990'ların başında Avrupa Ekonomik Topluluğunda uzun dönemli işsizlik (LTU - Long Term Unemployment) ve çok uzun dönemli işsizlik (VLTU - Very Long Term Unemployment)'teki artışa bağlı olarak, genel işsizlikte büyük bir artış yaşanmıştır.<sup>8</sup> 1979'da yaşanan petrol şoku ve 1990'da yaşanan konjonktür nedeniyle Avrupa Topluluğu'nda da işsizlikte her iki dönemde de büyük bir artış meydana gelmiştir.

Avrupa Topluluğu'nda uzun dönemli işsizlik bir yıl ve üstünde süren işsizlik, çok uzun dönemli işsizlik ise, iki yıl ve iki yılı aşan işsizlik süreleri için kullanılır. 10 Avrupa Topluluğu ülkesinde, uzun dönemli işsizlik 1983'de 2 milyondan 1990'da 3 milyona (yaklaşık olarak) artarken, (aynı dönem içinde) genel olarak toplam işsizlik 12 milyondan 13 milyona artmıştır. Genel de işsizlikteki ve özede uzun dönemli işsizlikteki büyük artış, Avrupa işgücü piyasasında bir krize işaret etmektedir.<sup>9</sup>

Aşağıdaki tabloda Avrupa Topluluğu'nda (10 Avrupa Topluluğu ülkesinin ortalaması olarak) işsizlik ve işsizlerin iş arama (işsizlik) süresi yer almaktadır.

<sup>8</sup> JUNKAR P. N, *Very Long Term Unemployment, Main Report*, , Luxemburg: Commission of The European Communities 1992, s.5.

<sup>9</sup> JUNKAR P. N, a.g.e., s.5.

Tablo:3.15

| AVRUPA TOPLULUĞU'NDA İŞ ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRELERİNE GÖRE İŞSİZLER<br>(Bin kişi olarak) |               |                 |                |                |                |
|--|---------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| Yıllar   | Yaş gurubu    | Toplam          | 12 aydan az    | 12-24 ay arası | 24 ay ve üstü  |
| 1983   | <b>Toplam</b> | <b>12.196,6</b> | <b>4.388,8</b> | <b>2.268,7</b> | <b>2.070,0</b> |
|  | 25 yaş altı   | 4.903,6         | 1.359,1        | 804,8          | 554,4          |
|  | 25 yaş üstü   | 7.293,2         | 2.979,6        | 1.462,0        | 1.517,5        |
| 1985   | <b>Toplam</b> | <b>12.833,2</b> | <b>4.940,6</b> | <b>2.228,2</b> | <b>2.712,5</b> |
|  | 25 yaş altı   | 5.171,8         | 1.533,2        | 822,0          | 711,0          |
|  | 25 yaş üstü   | 7.661,5         | 3.407,6        | 1.404,2        | 2.003,5        |
| 1988   | <b>Toplam</b> | <b>12.916,1</b> | <b>5.160,4</b> | <b>2.209,9</b> | <b>2.950,4</b> |
|  | 25 yaş altı   | 7.952,9         | 1.547,2        | 789,6          | 757,7          |
|  | 25 yaş üstü   | 7.952,9         | 3.613,1        | 1.418,1        | 2.194,9        |
| 1992   | <b>Toplam</b> | <b>12.916,1</b> | <b>5.144,4</b> | <b>2.138,9</b> | <b>3.005,8</b> |
|  | 25 yaş altı   | 4.740,6         | 1.425,0        | 719,2          | 705,7          |
|  | 25 yaş üstü   | 8.175,4         | 3.723,2        | 1.415,0        | 2.308,2        |

Kaynak: Commission of The European Communities, *Very Long Term Unemployment, Main Report, Programme for Research and Actions on The Development of The Labour Market*, Lüksemburg 1992. s.8, Tablo 1.1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Avrupa Topluluğu'nda yapısal işsizliğin, 12 ay ve üzerinde süren işsizlik olduğuna daha önceki açıklamalarda değinmiştik. Bu çerçeveye göre, 1983 yılında 12.196.600 kişi olan toplam işsizler içinde 4.388.800'ü 12 aydan daha az, 2.268.700'ü 12-24 ay arası, 2.070.000'i de 24 ay ve daha fazla süredir işsizdir. Yine aynı yıl toplam 4.903.600 olan 25 yaş altındakilerden 1.359.100'ü 12 aydan az, 804.800'ü 12-24 ay arası, 554.400'ü de 24 ay ve daha uzun süredir işsiz kalırken, 7.293.200 kişi olan 25 yaş ve üstündekiler içinde ise 2.979.600'ü 12 aydan az, 1.462.000'i 12-24 ay arası, 1.517.500'ü ise 24 ay ve üstünde işsiz kalmaktadır.

Son olarak 1992 yılı verilerine baktığımızda, 12.916.100 kişi olan toplam işsizler içinde 5.144.400'ü 12 ayda az, 2.138.900'ü 12-24 ay arası, 3.005.800'ü ise 24 ay ve daha fazla süredir işsiz bulunmaktadır. Toplam işsizlerin yaş grubuna göre dağılımına 1992 yılı itibarıyla baktığımızda 4.740.600 kişi olan 35 yaş altındaki işsizlerin 1.425.000'i 12 aydan az, 719.200'ü 12-24 ay arası, 705.700'ü ise 24 ay ve daha uzun süre işsiz kalırken 8.175.400 olan 25 yaşın üstündeki işsizlerden 3.723.200'ü 12 aydan az, 1.415.000'i 12-24 ay arası ve 2.308.200'ü 24 ay ve daha uzun süredir işsiz bulunmaktadır. Bunların yüzde olarak dağılımına ise tablo 3.16'da yer verilmiştir.

Tablo:3.16

| AVRUPA TOPLULUĞU'NDA İŞ ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRESİNE GÖRE İŞSİZLERİN TOPLAM İŞSİZLER İÇİNDEKİ PAYI(Yüzde olarak) |               |                |                       |                          |                         |
|---|---------------|----------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|
| Yıllar  | Yaş gurubu    | Toplam*<br>(%) | 12 aydan<br>az<br>(%) | 12-24 ay<br>arası<br>(%) | 24 ay ve<br>üstü<br>(%) |
| 1983  | <b>Toplam</b> | <b>100</b>     | <b>35.6</b>           | <b>18.6</b>              | <b>17.0</b>             |
|   | 25 yaş altı   | "              | 27.7                  | 16.4                     | 11.3                    |
|   | 25 yaş üstü   | "              | 40.9                  | 20.0                     | 20.8                    |
| 1985  | <b>Toplam</b> | <b>"</b>       | <b>38.5</b>           | <b>17.4</b>              | <b>21.1</b>             |
|   | 25 yaş altı   | "              | 29.6                  | 15.9                     | 13.7                    |
|   | 25 yaş üstü   | "              | 44.5                  | 18.3                     | 26.2                    |
| 1988  | <b>Toplam</b> | <b>"</b>       | <b>39.6</b>           | <b>17.0</b>              | <b>22.6</b>             |
|   | 25 yaş altı   | "              | 30.4                  | 15.5                     | 14.9                    |
|   | 25 yaş üstü   | "              | 45.4                  | 17.8                     | 27.6                    |
| 1992  | <b>Toplam</b> | <b>"</b>       | <b>39.8</b>           | <b>16.6</b>              | <b>23.3</b>             |
|   | 25 yaş altı   | "              | 30.1                  | 15.2                     | 14.9                    |
|   | 25 yaş üstü   | "              | 45.5                  | 17.3                     | 28.2                    |

Kaynak: Commision of The European Communities, *Very Long Term Unemployment, Main Report, Programme for Research and Actions on The Development of The Labour Market*, Luxemburg 1992. s.8, Tablo 1.1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\* Toplam işsizlerin sayısının her yıl için 100 olduğu kabul edilerek oranlama yapılmıştır.

12 aydan az olmak üzere iş arama sürelerine göre işsizlerin toplam işsizler içindeki payı 1983 yılında %35.6, 1985'de %38.5, 1988'de %39.6 ve 1992 yılında ise %39.8'dir. 12-24 ay arasında iş arayanların toplam işsizler içindeki payı, 1983 yılında %18.6, 1985'de %17.4, 1988'de %17.0, 1992 yılında ise %16.6 iken 24 ay ve daha uzun süre iş arayanların toplam işsizler içindeki payı ise 1983'de %17.0, 1985'de %21.1, 1988'de %22.6, 1992 yılında da %23.3 tür.

Burada belirgin olan, işsizlikteki artışın doğrudan yapısal işsizlikten kaynaklı bir artış olduğudur. 12-24 ay arası iş arayan işsizlerin toplam işsizler içindeki payı azalırken 12 aydan az ve 24 ay ve daha uzun süre iş arayanların, toplam işsizler içindeki payı artmıştır.

Aşağıdaki tabloda çeşitli yıllar itibariyle yapısal işsizlerin toplam yapısal işsizler içinde yaş gruplarına ve iş arama (işsizlik) süresine göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo:3.17

| AVRUPA TOPLULUĞUNDA TOPLAM UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLERİN YÜZDESİ |               |                    |                   |
|--|---------------|--------------------|-------------------|
| Yıllar   | Yaş gurubu    | 12-24 ay arası (%) | 24 ay ve üstü (%) |
| 1983   | <b>Toplam</b> | <b>52.3</b>        | <b>47.7</b>       |
|  | 25 yaş altı   | 59.2               | 40.8              |
|  | 25 yaş üstü   | 49.1               | 50.9              |
| 1985   | <b>Toplam</b> | <b>45.1</b>        | <b>54.9</b>       |
|  | 25 yaş altı   | 53.6               | 46.4              |
|  | 25 yaş üstü   | 41.2               | 58.8              |
| 1988   | <b>Toplam</b> | <b>42.8</b>        | <b>57.2</b>       |
|  | 25 yaş altı   | 51.0               | 49.0              |
|  | 25 yaş üstü   | 39.3               | 60.7              |
| 1992   | <b>Toplam</b> | <b>41.6</b>        | <b>58.2</b>       |
|  | 25 yaş altı   | 50.5               | 49.5              |
|  | 25 yaş üstü   | 38.0               | 62.0              |

Kaynak: Commission of the European Communities, *Very Long Term Unemployment: Main Report, Programme for Research and Actions on The Development of The Labour Market*, Luxemburg 1992. s.8, Tablo 1.1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

1983 yılında toplam %52.3 olan 12-24 ay arası iş arayan yapısal işsizlerin %59.2'si 25 yaş altında, %49.1'i ise 25 yaş ve üstündedir. Aynı yıl içinde toplam %47.7 olan 24 ay ve daha uzun süre iş arayan yapısal işsizlerin %40.8'i 25 yaş altında, %50.9'u ise 25 yaş ve üstündedir.

1985 yılında toplam %45.1 olan 12-24 ay arası iş arayan yapısal işsizlerin %53.6'sı 25 yaş altında, %41.2'si 25 yaş ve üzerindeki yaş gruplarında yer alırken, aynı yıl içinde toplam %54.9 olan 24 ay ve daha uzun süre iş arayan yapısal işsizlerin %46.4'ü 25 yaş altında, %58.8'i 25 ve üstündeki yaş gruplarında yer almaktadır.

1988 yılında toplam %48.8 olan toplam yapısal işsizler içinde 12-24 ay arası iş arayan yapısal işsizlerin %51.0'ü 25 yaş altında, %39.3'ü 25 ve üstündeki yaş gruplarından oluşurken, aynı yıl içinde toplam %57.2 olan yapısal işsizler içinde 24 ay ve daha uzun süre iş arayan yapısal işsizlerin %49.0'ü 25 yaş altında, %60.7'si ise 25 ve üstündeki yaş gruplarında yer almaktadır.

Son olarak 1992 yılında toplam %48.8 olan toplam yapısal işsizler içinde 12-24 ay arası iş arayan yapısal işsizlerin %51.0'ü 25 yaş altında, %39.3'ü 25 ve üstündeki yaş



gruplarından oluşurken, aynı yıl içinde toplam %57.2 olan yapısal işsizler içinde 24 ay ve daha uzun süre iş arayan yapısal işsizlerin %49.0'ı 25 yaş altında, %60.7'si ise 25 ve üstündeki yaş gruplarında yer almaktadır.

Bu sonuçlara göre 1983'den 1992'ye kadar 12-24 ay süredir iş arayanlar azalırken (%52.3'den %41.6'ya) 24 ay ve daha uzun süredir iş arayanlar (%47.7'den %41.6'ya) artmıştır. Aynı şekilde 1983'den 1992'ye doğru 25 yaş altı ve 25 yaş üstündekiler içinde 12-24 ay süredir iş arayanlar (sırasıyla %59.2'den %50.5'e ve %49.1'den %38'e) azalırken aynı yıllar içinde 25 yaş altı ve 25 yaş ve üstündekiler içinde 24 ay ve daha uzun süredir iş arayanlar (sırasıyla %40.8'den %49.5'e ve %50.9'dan %62.0'a) artmıştır.

Avrupa Topluluğu genelinde 1990 başlarında 12 ay ve daha uzun süreli işsizlik tüm işsizler arasında 1/3 dolayında iken, 1980 ortalarında bu oran 1/2'ye yükselmiş ve bu orada (%52.1) kalmıştır. Kısaca 1990'larda yaklaşık 16 milyon dolayında olan işsizlerin 8 milyonu 1 yıldan fazla, 1/3'ü de 2 yıldan fazla süredir işsiz bulunmaktadır.<sup>10</sup> Sonuç olarak Avrupa ülkelerinde yapısal işsizlik ağırlığını hissettirmektedir. Özellikle de istihdamın sanayiden hizmetler sektörüne büyük oranda kayması bu sorunu ağırlaştırmaktadır.

### 3. Amerika Birleşik Devletlerinde Uzun Dönemli (Yapısal) İşsizliğin Görünümü

Dünyanın en gelişmiş ekonomilerinden biri olan ABD, 1991 yılının başlarında resesyona girmiş, 1992 ve devam eden yıllarda yeterli yatırım ve istihdam düzeyini yakalayamamıştır. Bununla birlikte, Avrupa Topluluğu'na göre çok daha farklı olan işsizlik yardımı ve benzeri sosyal güvenlik ödemeleri nedeniyle iş arama (işsizlik) süresi çok daha kısadır. Ayrıca Avrupa Topluluğu'nda ve Türkiye'de iş arama (işsizlik) sürelerinin ay ile gösterilmesinin aksine, bu süre ABD'de haftalar ile gösterilmektedir. Bugün tüm dünyada yapısal bir sorun olarak varlığını ve önemini koruduğu açıktır. Gelişmekte olan ülkeler için tarım toplumundan sanayi toplumuna dönüşme çabalarının

<sup>10</sup> KORAY, s.90.

getirdiği yapısal işsizlik sorunu, bugün başka nedenlerle de olsa gelişmiş ülkeler için de hala en önemli sorun olmaya devam etmektedir.

Öncelikle ABD’de işgücünün genel bir durumunu ortaya koymak ileride yapacağımız değerlendirmeler açısından faydalı olacaktır. Aşağıdaki tablo 3.18’de ABD’de işgücünün genel durumu yer almaktadır.

Tablo:3.18

| AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE İŞGÜCÜNÜN GENEL DURUMU(Bin kişi olarak) |              |                    |          |                    |
|---|--------------|--------------------|----------|--------------------|
| Yıllar  | Sivil İşgücü | İstihdam Edilenler | İşsizler | İşsizlik Oranı (%) |
| 1990  | 124.974      | 117.498            | 7.476    | 6.0                |
| 1991  | 125.579      | 116.827            | 8.752    | 7.0                |
| 1992  | 127.230      | 117.951            | 9.279    | 7.3                |
| 1993  |              |                    |          |                    |
| I. Çeyreği  | 127.355      | 118.394            | 8.961    | 7.0                |
| II. Çeyreği   | 127.890      | 118.984            | 8.906    | 7.0                |
| III. Çeyreği  | 128.181      | 119.543            | 8.683    | 6.7                |
| IV. Çeyreği   | 128.713      | 120.311            | 8.402    | 6.5                |
| 1992-1993 değişim   | 1.483        | ---                | -877     | -0.8               |

Kaynak: ILO, *Monthly Labour Review*, "Labour Market Improves in 1993", February 1994, Volume 117, Issue 2, s.3-18’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

1990 yılında 124.974.000 kişi olan toplam işgücü içinde istihdam edilenler 117.498.000 iken, toplam işsizler 7.476.000 kişidir. 1990’dan 1992’ye artarak gelen işgücü ve işsizlik, 1993 sonunda 128.713.000 olan işgücünün, 120.311.000’i istihdam edilirken 8.402.000 kişi ise işsizdir. 1990’a kadar artışa geçen işsizlik oranı artmaya devam etmiş ve 1993’de bir önceki yıla göre azalma göstererek ortalama %6.8’e gerilemiştir.

1990 yılında ABD’de ve diğer ülkelerdeki işsizlerin iş arama sürelerine göre toplam işgücü içindeki payları tablo 3.18’de yer almaktadır.

Tablo:3.19

| ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ TOPLAM İŞSİZLER VE İŞ<br>ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRELERİ<br>(İşgücüne oranı) |                            |                              |                 |                     |
|--|----------------------------|------------------------------|-----------------|---------------------|
| Ülkeler  | 1980'lerin<br>ortalaması** | İş Arama (İşsizlik) süresi * |                 |                     |
|  |                            | 13 hafta<br>ve üstü          | 6 ay ve<br>üstü | 12 ay<br>ve<br>üstü |
| <i>ABD</i>   | 7.3                        | 1.2                          | 0.5             | 0.3                 |
| <i>Kanada</i>  | 7.8                        | 3.1                          | 1.6             | 0.6                 |
| <i>Japonya</i>   | 2.5                        | 1.1                          | 0.8             | 0.3                 |
| <i>İsveç</i>   | 2.1                        | 0.5                          | 0.3             | 0.1                 |
| <i>Almanya</i>   | 5.8                        | 4.6                          | 3.8             | 2.8                 |
| <i>Fransa</i>  | 9.2                        | 8.1                          | 6.6             | 4.7                 |
| <i>İtalya</i>  | 7.0                        | 7.3                          | 6.7             | 5.6                 |
| <i>Hollanda</i>  | 9.9                        | 6.9                          | 5.7             | 4.3                 |
| <i>İngiltere</i>   | 10.1                       | 5.2                          | 4.2             | 3.0                 |

Kaynak: ILO, *Monthly Labour Review*, "International Comparisons of Unemployment Indicators", March 1993'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\* Toplam işgücü içindeki payı.

\*\*Toplam işsizlerin işgücü içindeki payı.

Türkiye'de olduğu gibi 6 ay ve daha uzun süre iş arayan fakat bulamayanların yapısal işsiz kabul edildiği ABD'de 6 ay ve üstünde iş arayanların toplam işgücü içindeki oranı %0.5'dir. Bu aynı yıl içinde ABD'de sivil iş gücünün daha önceki (tablo 17'de) tabloda yer aldığı gibi 124.974.000 kişi olduğunu dikkate alırsak, 6 ay ve üstünde iş bekleyenlerin sayısının yaklaşık olarak 624.870 olduğunu görürüz. Yine aynı şekilde 12 ay ve daha uzun süre iş arayanların işgücüne oranı %0.3 ve yaklaşık olarak 374.922 kişidir.

Toplam olarak %8 ve yaklaşık olarak 1 milyon kişi uzun dönemli işsiz yani yapısal işsiz yani yapısal işsiz içinde yer almaktadır. Daha geniş ve diğer geçmiş yılları da içeren iş arama (işsizlik)sürelerine göre işsizlerin toplamına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo:3.20

| AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLER'İNDE İŞ ARAMA (İŞSİZLİK) SÜRELERİNE GÖRE İŞSİZLER<br>(Bin kişi olarak) |  |                  |                   |                   |                  |
|---|--|------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Yıllar  | İş Arama (İşsizlik) Sürelerine Göre İşsizler |                  |                   |                   |                  |
|   | 5 haftadan az                                | 5-14 hafta arası | 14-15 hafta arası | 15-26 hafta arası | 27 hafta ve üstü |
| 1978  | 582  | 582              | ---               | 425               | ---              |
| 1980  | 644  | 599              | ---               | 288               | ---              |
| 1982  | 673  | 742              | ---               | 540               | ---              |
| 1984  | 474  | 553              | ---               | 486               | ---              |
| 1986  | 491  | 572              | ---               | 398               | ---              |
| 1987  | 473  | 516              | ---               | 352               | ---              |
| 1990  | 3.294  | 2.425            | 1.721             | 948               | 773              |
| 1991  | 3.340  | 2.717            | 2.679             | 1.366             | 1.313            |
| 1992  | 3.139  | 2.693            | 3.438             | 1.440             | 1.997            |
| 1993  |  |                  |                   |                   |                  |
| I. Çeyreği  | 3.214  | 2.558            | 3.192             | 1.310             | 1.882            |
| II. Çeyreği   | 3.261  | 2.607            | 3.019             | 1.279             | 1.740            |
| III. Çeyreği  | 3.107  | 2.536            | 3.018             | 1.271             | 1.747            |
| IV. Çeyreği   | 3.055  | 2.386            | 2.955             | 1.217             | 1.738            |
| 1992-1993 değişim   | 84   | -313             | 483               | -223              | -259             |

Kaynak: ILO, *Monthly Labour Review* "The Current Survey Contemporaneous and Retrospective Unemployment Compared" August 1993, Volume 116 Issue 8, p.33 ve *Monthly Labour Review*, "Labour Market Improves in 1993", February 1994, Volume 117, Issue 2, pp.3-18'den yararlanılarak hazırlanmıştır

Tablonun hazırlanmasında yararlanılan kaynaklarda 27 hafta ve üzerinde süren iş arama (işsizlik) sürelerine göre işsizlerin ayırımına 1990 yılına kadar yer verilmediğinden dolayı, 1990 yılından itibaren tabloyu incelediğimiz zaman 1990'da 773.000, 1991'de genel olarak işsizlikte meydana gelen artışlarla birlikte 27 hafta ve daha uzun süren iş arama sürelerine göre işsizlerde artmış ve 1.313.000'e, 1992'de 1.997.000 kişiye yükselmiştir. 1993 yıllarının dört çeyreğinin genel ortalaması olarak 1992'ye göre bu sayı 259.000 gerileyerek, yaklaşık olarak 1.776.000 kişiye inmiştir.

Avrupa Topluluğu ve Türkiye'ye göre çok düşük görünen yapısal işsizler içine (yukarıdaki tablolara) iş bulma ümidi olmayan gücensiz işçiler dahil değildir. Oysa bireylerin uzun süreli iş arama (işsizlik) süresi sonunda, iş bulma ümidini kaybettikleri ve iş aramadıklarını göz önüne aldığımızda, aslında gücensiz işçilerin de yapısal işsizlik içinde yer alması gerektiği sonucunu çıkarabiliriz.

Bu açıklamalar doğrultusunda önce 1990 yılı içinde iş bulma ümidi olmayan işsizlerin toplam işgücü içindeki payına yer verilen tablo 20'yi incelememiz yerinde olacaktır.

Tablo:3.21

| 1990 YILINDA İŞ BULMA ÜMİDİ OLMAYAN İŞSİZLERİN VE TOPLAM İŞSİZLERİN İŞGÜCÜ İÇİNDEKİ PAY |   |                            |
|---|---|----------------------------|
| <i>Ülkeler</i>  | <i>İş bulma ümidi olmayan işsizler(%)</i> | <i>Toplam işsizler (%)</i> |
| <i>ABD</i>  | 0.7                                       | 5.3                        |
| <i>Kanada</i>   | 0.5                                       | 7.5                        |
| <i>Japonya</i>  | 4.4                                       | 2.2                        |
| <i>İsveç</i>  | 0.4                                       | 1.4                        |
| <i>Fransa</i>   | 0.2                                       | 9.7                        |
| <i>İtalya</i>   | 6.1                                       | 7.8                        |
| <i>Hollanda</i>   | 0.7                                       | 8.8                        |
| <i>İngiltere</i>  | 0.5                                       | 7.4                        |

Kaynak: İLO, *Monthly Labour Review*, "International Comparisons of Unemployment Indicators", March 1993'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

1990 yılında sivil işgücü içindeki payı %0.7 olan ve yaklaşık olarak 874.818 işsiz kişinin iş bulma ümidi yok ve gücenmiş durumdadır. Daha sağlıklı bir sonuç için 6 ay ve üstünde iş arayanlara iş bulma ümidi olmadığı için iş aramayan işsizleri de eklersek, sivil işgücüne oranını %1.5 olarak buluruz.

1990'dan 1993'e kadar iş bulma ümidi olmayan ve iş kayıplarına göre işsizlere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo:3.22

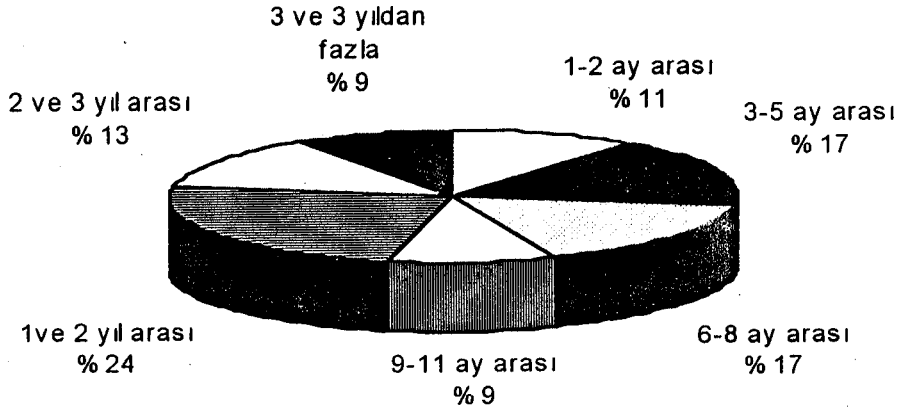
| AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE GÜCENMİŞ İŞÇİLER VE İŞ KAYIPLARINA GÖRE İŞSİZLER(Bin kişi olarak) |                  |                   |                    |                         |                     |
|--|------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|
| Yıllar   | Gücenmiş İşçiler | İşini Kaybedenler | İşten Çıkarılanlar | Diğer İşini Kaybedenler | İşini Terkedilenler |
| 1990   | 974              | 3.784             | 1.132              | 2.652                   | 1.004               |
| 1991   | 1.129            | 4.814             | 1.205              | 3.609                   | 962                 |
| 1992   | 1.109            | 5.211             | 1.190              | 4.021                   | 947                 |
| 1993   |                  |                   |                    |                         |                     |
| I.Çeyreği  | 1.124            | 4.863             | 1.083              | 3.780                   | 972                 |
| II.Çeyreği   | 1.183            | 4.820             | 1.114              | 3.705                   | 963                 |
| III.Çeyreği  | 1.106            | 4.812             | 1.162              | 3.650                   | 908                 |
| IV.Çeyreği   | 1.126            | 4.55              | 1.080              | 3.475                   | 950                 |
| 1992-1993 değişim  | 17.0             | -656              | -110               | -546                    | 3                   |

Kaynak:İLO, *Monthly Labour Review*, "Labour Market Improves in 1993", February 1994, Volume 117, Issue 2, pp.3-18'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

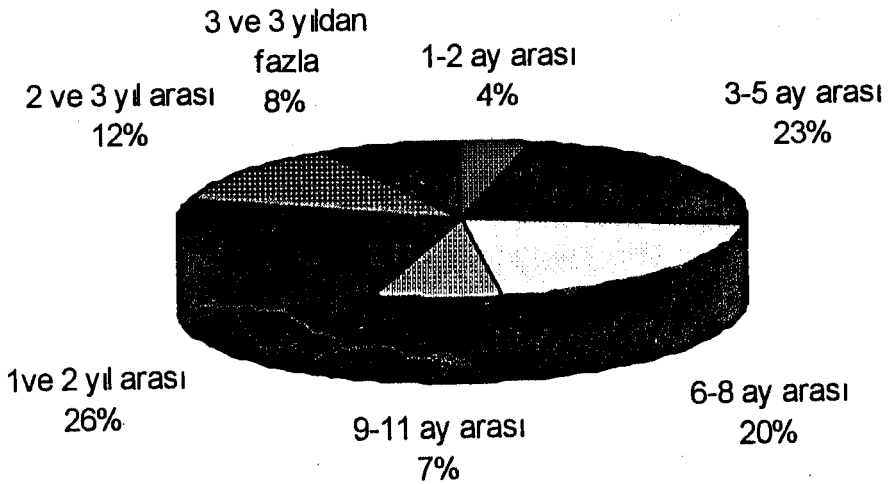
İş bulma ümidi olmayan gücenmiş işçiler 1990'da 974.000'den, 1991'de 1.129.000, 1992'de 1.109.000, 1993'de ise ortalama 1.134.750 kişiye yükselmiştir. Bunun en önemli nedeni tabii ki 1990 yılında ABD'nin içinde bulunduğu resesyondur.

ABD'de işini kaybedenlere oranla uzun süreli iş arayanların çok az olması ya da bir başka ifadeyle genel olarak işsizlerin özellikle de yapısal işsizlerin Avrupa Topluluğu ve Türkiye'ye göre düşük olması, ABD'de uygulanan sosyal güvenlik sistemleri, geniş işgücü piyasası ve istihdam politikalarına bağlanabilir.

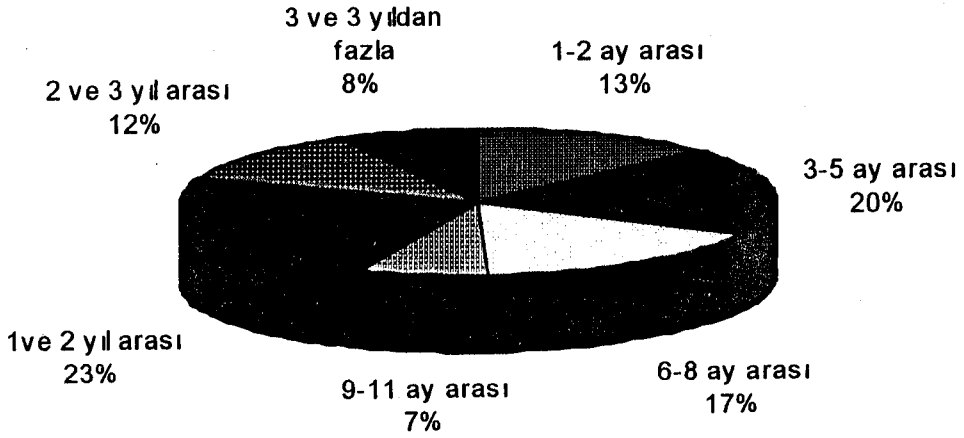
**1990 YILINDA İŞSİZLERİN İŞ ARAMA (İŞSİZLİK)  
SÜRELERİNE GÖRE DAĞILIMI**



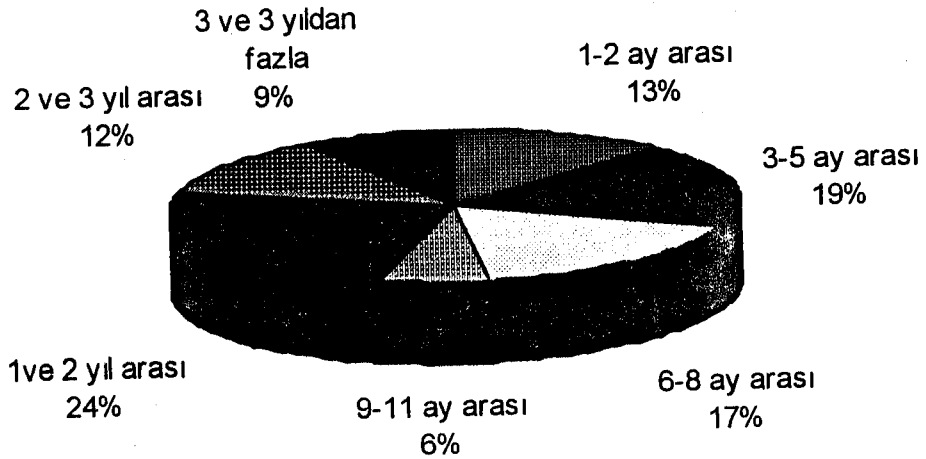
**1991 YILINDA İŞSİZLERİN İŞ ARAMA (İŞSİZLİK)  
SÜRELERİNE GÖRE DAĞILIMI**



**1992 YILINDA İŞSİZLERİN İŞ ARAMA (İŞSİZLİK)  
SÜRELERİNE GÖRE DAĞILIMI**

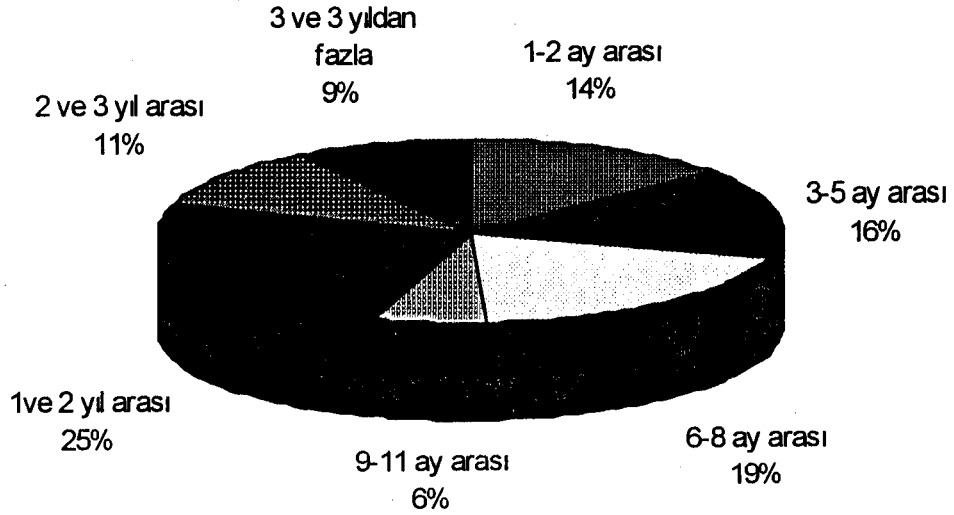


**1993 YILINDA İŞSİZLERİN İŞ ARAMA (İŞSİZLİK)  
SÜRELERİNE GÖRE DAĞILIMI**





**1994 YILINDA İŞSİZLERİN İŞ ARAMA (İŞSİZLİK)  
SÜRELERİNE GÖRE DAĞILIMI**



bunlardan birinin de “sosyal devlet” olma ilkesi olduğu belirtilmiş ve devlet sosyal politika ile ilgili çeşitli alanlarda belirli yükümlülükleri yerine getirmeyi üstlenmiştir. Bu yükümlülüklerden biri de çalışma hakkı ve ödevi ile ilgili olmuş, devletin çalışmak isteyen fertlere iş imkanı sağlayacak faaliyetleri destekleyeceği ve işsizliği önleyici tedbirleri alacağı belirtilmiştir.

Yapısal işsizliğin kamu yatırımlarıyla yaratılacak olan istihdam imkanlarıyla, diğer bir ifadeyle 1963 yılından itibaren tekrar ağırlık kazanan kamu yatırımlarının önemi gereğince kurulan yeni KİT’lerle ortadan kaldırılabileceğine dayanan görüş, planlı dönem boyunca uygulanan istihdam politikalarının temelini oluşturmaktadır. Bu dönemdeki sistem artışının işçi başına düşen sermaye artışından kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Ülke kalkınmasında emeğin aleyhine olarak sermaye faktörünün gereksiz bir biçimde kullanımını körükleyen bir dizi mali uygulamalar dikkati çekmektedir. Örneğin her plan döneminde aslında hiçbir sosyal hizmet sağlamayan yeni bir sosyal hizmet vaadi yapılarak emek gelirlerinin vergi yükü artırılmıştır. Belli sektörlerde (mobilya, otel, lokanta v.b. gibi) hedef alan vergiler uygulanmaktadır. Bu vergiler, özellikle genç işçi çalıştıran bu sektörlerde, istihdamı baltalamıştır<sup>5</sup>. Özellikle genç işsizler arasında yaygın olan yapısal işsizlik birtakım yanlış vergilendirmeler sonucunda varolan istihdam imkanının da yitirilerek yapısal işsizlere yenilerini eklemiştir.

Ülkemizde özellikle bazı üretim dallarında teknoloji transferlerinin yeterli denetiminin sağlanamaması ekonominin dışa bağımlılığını arttırmıştır<sup>6</sup>. Teknoloji transferinin denetlenmemesi de planlı istihdam politikalarının daha başından başarısızlığa uğramasına zemin oluşturmuş ve sermaye faktörünün emek yerine ikame edilmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece yapısal işsizliğin temel çözümlerinden biri olan emek yoğun teknolojiye yönelik istihdam politikası hedefleri de boşa çıkmıştır.

I.Beş Yıllık Plan gelir artışı hedefine göre düzenlenmesine rağmen bir yan hedef olarak istihdama önem vermiştir. II.BYKP istihdam konusunda bir yan hedefi dahi koymamış olup, kalkınmayla beraber istihdam sorununun bir bakıma kendiliğinden

<sup>5</sup> Devlet Bakanlığı, *Genel İstihdam* ..., ag.e., s.16.

<sup>6</sup> Devlet Bakanlığı, *Genel İstihdam* ..., ag.e., s.16.

çözüm yoluna gireceği anlayışını taşımaktadır. Gerek birinci gerek ikinci BYKP, uygulamaları ile işsizliğin azalacağını varsaymıştır<sup>7</sup>.

Kısa vade de yapısal işsizlere iş bulmanın ve istihdamı arttırmanın yolu saptanacak yeni sektörel üretim önceliklerine uygun olarak çalışan vardiya sayılarının arttırılmasının desteklenmesidir. Planlı döneme ait vardiya endeks artışı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo:4.1

| PLANLI DÖNEMDE VARDİYA ENDEKSİ |                        |
|--------------------------------|------------------------|
| <i>Yıllar</i>                  | <i>Vardiya Endeksi</i> |
| 1965                           | 1.31                   |
| 1966                           | 1.44                   |
| 1967                           | 1.36                   |
| 1968                           | 1.43                   |
| 1971                           | 1.41                   |
| <i>Ortalama</i>                | <i>1.41</i>            |

Kaynak: Devlet Bakanlığı, *Genel İstihdam Politikası, Hizmete Özel, Haz. Yusuf Hamurdan ve Diğerleri*, Ankara:1981. S.16.

Planlı dönemde yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi kısa vadede yapısal işsizlere yönelik istihdam politikaları çok fazla etkin olamamıştır. 1965’de 1.31 olan vardiya endeksi, 1971’de 1.41’e yükselmiştir. Bu da yapılan üretimin genelde 1 vardiya ile yapıldığını göstermektedir.

Üçüncü plan istihdam sorununa bir çözüm getirmek konusuna girmemiştir. Ancak 1995’de işsizliğin açıklanamayan bir biçimde ortadan kalkacağı tahmini yapılarak sorun noktalanmıştır<sup>8</sup>. Oysa izlenen istihdam politikaları daha 1995’e gelmeden iflas etmiş ve Üçüncü BYKP döneminde işgücü fazlası öngörülen değerleri aşmıştır.

Birinci ve İkinci BYKP tahmin edilen sayıda iş imkanları yaratamamıştır. İstihdam açısından plan tahminlerinin gerçekleşme oranları (*I. ve II. plan için -İ. Şiriner*) %60 civarında olmuştur<sup>9</sup>. Planlı dönem boyunca, özellikle de 1961’den 1977’e kadar yurt

<sup>7</sup> AKBANK, a.g.e., s.674.

<sup>8</sup> AKBANK, a.g.e., ss.674-675.

<sup>9</sup> HAMURDAN Yusuf, *Türkiye’de İşgücü ve İstihdam 1923-1973, Sosyal Siyaset Konferansı*, 25.Kitap, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1974, s.42.

dışına olan işgücü ihracı dışında devletin hızlı kentleşme ile birlikte artış eğiliminde olan yapısal işsizliğe yönelik etkin ve özel bir istihdam politikası izlediği söylenemez.

Aslında planlı dönemde yapısal işsizlik açısından en önemli sorun, istihdam politikalarında kendini göstermektedir. Nüfus ve aile planlaması, emek yoğun teknolojilerin seçimi, yurt dışına işgücü akımının hızlandırılması, dengeli bir kentleşmenin gerçekleştirilmesi vb. Genel tavsiye ve teklifler dışında ülkemizde yapısal işsizlik sorununa köklü çözümler getirecek tedbirlere başvurulduğunu söylemek zordur. Bununla beraber IV. BYKP'nın hazırlık çalışmalarında istihdamı arttırma amacı güden, haftalık çalışma saatlerinin kısaltılması, fazla çalışmanın kaldırılması, yıllık izinlerin genişletilmesi, küçük işletmelerin korunması ve teknoloji seçimiyle ilgili bazı yeni öneriler yapılmıştır.

Toplumsal ve siyasal baskılar yoluyla kendisini kabul ettiren nüfus baskısı iş yerlerinde emek yığılmasına dönüşmekte, özellikle kamu hizmetlerinde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır<sup>10</sup>. Planlı dönem boyunca yurt dışına işgücü akımının hızlandırılmasının yanında, 1961 anayasasında da öngörülen ve ithal ikameci politikaların yürütülmesinde önemli yeri olan, yeni KİT'lerinin kurularak, yapısal işsizlere istihdam imkanı yaratılmıştır. Ancak bu uygulama sonunda yaratılan maksimum istihdam imkanı aşılarak yapısal işsizliğin, gizli işsizlik haline dönüşmesine göz yumulmuştur.

Planlı ekonominin ilk yıllarında devlet, istihdam sorununun çözümünü sanayi sektörünün gelişmesine bağlı olarak görmüş ve aktif bir politika izlememiştir. Çünkü istihdam bağlı bir değişkendir. 1970'li yıllarda sanayi ve hizmetler kesiminin gelişmesine bağlı olarak istihdam sorununun çözülemeyeceği anlaşılınca devlet aktif politikalar takip etme eğilimine girmiştir<sup>11</sup>. Ancak 1970'den sonraki planlı gelişme döneminde de ne işsizliğin tesbitinde, ne de işsizliği önlemek için izlenecek istihdam politikalarını aramada ve geliştirmede yeterli çalışmaların yapılabildiği söylenebilir.

<sup>10</sup> Devlet Bakanlığı, *Genel İstihdam ...*, a.g.c., s.17.

<sup>11</sup> ALPER Yusuf, *"İstihdam Propleminin Çözümünde Tarafların Sorumlulukları"*, II. İstihdam..., a.g.c., s.189.

## 1.2. 1980'den Günümüze Kadar Olan Dönem ve Genel Bir Değerlendirme

Türkiye 1970'lerin sonlarında içine girdiği ekonomik ve siyasal bunalım içinde 24 Ocak 1980'de alınan istikrar tedbirleriyle temel politikalarında büyük değişikliklere gitmiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle birlikte bu tedbirlerin uygulamasına geçilmiş ve 1983 seçimlerinden sonra Özal döneminde de 24 Ocak kararlarına uygun olarak hareket edilmiştir. Türkiye 1960'lı yıllarda ağırlıklı olarak sürdürdüğü ithal ikameci sanayileşme ve içe dönük kalkınma politikalarından vazgeçerek, dışa açık ve liberizasyon sürecine girmiştir.

1961 anayasasında yer aldığı gibi, 1982 anayasasında da sosyal devlet olma ilkesi uyarınca çalışma hakkı ve ödevi ile ilgili 49. maddede:

*“....Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır....”*

ifadesi yer almaktadır.

Bu dönemde istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılmasına önem verilmiştir. Sağlanan ekonomik büyüme istihdamı arttırmış olmakla birlikte artan işgücünün tümünün istihdam edilmesi mümkün olmamıştır. Bununla beraber 1980-1989 arasında sivil işgücüne ilave 3.061 bin kişiden, 2.920 bin kişiye istihdam imkanı sağlanmış ve işsizlik oranı %11.6'dan, %10.4'e gerilemiştir. Tarım sektörünün toplam sivil istihdam içindeki oranı 1980 yılında %54.9'dan, 1989 yılında %50.1'e düşmüş, sanayi ve hizmet sektörlerinin payları yükselmiştir<sup>12</sup>.

İstihdamda sağlanan sayısal gelişmeler yanında, nitelikli işgücü yetiştirme ve mevcut işgücünün niteliğini yükseltme yönünde önemli adımlar atılmıştır. İstihdamı

<sup>12</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalara, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*, Ankara: DPT Yayınları, 1990, s.81.

geliştirme ve işsizlikle mücadele faaliyetlerinin koordinasyonu için bir devlet bakanlığı görevlendirilmiş ve bu bakanlığın koordinatörlüğünde yeni programlar uygulamaya konmuştur. Bu çerçevede özellikle genç işsizlerin piyasada geçerli olan bir beceri ile donatılarak işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmak amacıyla tüm ülke sathına yaygınlaştırılan bir beceri kazandırma ve eğitim programı başlatılmıştır<sup>13</sup>. Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan finanse edilen bu programın uygulanmasında özel kesimin katılımı da sağlanmış ve 1985 yılından bu yana 66.000 kişi eğitime tabi tutulmuştur. Yürürlüğe konan Çıracılık ve Meslek Eğitimi Kanunu'yla okul-işyeri ilişkisi daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulmuştur. Yapısal işsizliğin çözümünde önemli yer tutan teşebbüs gücünün geliştirilmesi amacıyla Teşebbüs Destekleme Ajansları kurularak kendi işini kurmak isteyenlere, küçük ve orta ölçekli işletmelere çok yönlü destek hizmetlerine bu dönemde başlanmıştır<sup>14</sup>.

V.BYKP döneminde, dışa açık ekonomi politikası, 24 Ocak kararlarıyla geliştirilen altyapı imkanlarına bağlı olarak mal ve hizmet üretimindeki darboğazların ortadan kaldırılması, teşvik uygulamaları ve diğer tedbirler sonucunda ortaya çıkan ekonomik büyüme istihdamı olumlu şekilde etkilemiştir. Bununla beraber işgücü piyasasına ilişkin politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında yol gösterici bilgileri temin edecek düzenli ve sürekli bir bilgi-veri sisteminin eksikliği, V. BYKP dönemi boyunca da hissedilmiştir.

Ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından işgücü yetiştirme hizmetlerine ağırlık verilmiş, İş ve İşçi Bulma Kurumu hizmetleri etkinleştirilmiştir. Sakatların ve eski hükümlülerin istihdamına ilişkin mevzuattaki eksiklikleri giderici düzenlemeler yapılmıştır. 1980-1983 arasında Yüksek Hakem Kurulu aracılığıyla işgücü piyasasını yönlendirme uygulaması, 1984 yılından itibaren serbest toplu pazarlık sistemine geçilmesiyle son bulmuştur<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> DPT, *VI. BYKP Öncesinde Gelişmeler 1984-1988*, DPT Yayın No:2190, Ankara: DPT Yayınları, 1990, s.359.

<sup>14</sup> DPT, *VI. BYKP Öncesinde...*, a.g.e., s.359.

<sup>15</sup> DPT, *1980'den 1990'a Makro...*, a.g.e., s.82.

1988 yılı programında işsizlik konusuna getirilecek tedbirlerde şu şekilde özetlenmektedir<sup>16</sup>.

- Teşebbüs gücünün geliştirilmesi ve kullanılması amacıyla başlatılan çalışmalar çerçevesinde, kendi işini kuracaklara çok yönlü destek hizmetleri geliştirilerek yaygınlaştırılacaktır.
- Genç işsizleri azaltmak ve vasıflı işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla beceri eğitimi verilmesi çalışmalarına devam edilecek, bu konuda özel sektör kuruluşlarının katkı ve katılımlarını teşvik edecek mevzuat düzenlemeleri yapılacaktır.
- Küçük ve orta ölçekli işletmelere sağlanan teknik yardım, eğitim ve kredi destekleri yaygınlaştırılacaktır.
- Pazarlama konusundaki sorunların çözümüne yönelik etkin çalışmalar yapılacak, küçük sanayiler ve yerel sanat ürünlerinin pazarları geliştirilerek istihdam artışı sağlamak üzere destek hizmetleri başlatılacak ve pazarlama şirketleri kurulması teşvik edilecektir.
- Teknolojik yenilikleri ihmal etmeden uygun üretim dallarında emek yoğun teknolojileri kullanan faaliyetlerin teşvik edilmesine devam edilecek, teşvik edilebilecek emek yoğun faaliyet alanlarının seçiminde yol gösterecek olan ve alt sektörler bazında yürütülen teknoloji tesbiti çalışmaları tamamlanacaktır.
- İşgücünün arz hareketliliğini arttırmak üzere rehberlik çalışmalarının yanı sıra iş öncesi eğitim faaliyetlerine ağırlık verilecektir.
- Sanayideki mevcut kapasite kullanım seviyesinin yükseltirmesi çalışmalarına devam edilecektir.
- İşgücü hareketliliği ile verimlilik üzerinde olumlu gelişmeler sağlanması mümkün olan esnek zamanlı çalışma türlerinin (part-time) uygun sektör ve işyerlerinde kullanılması için gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılacaktır.

1988 yılı programında yapısal işsizliği önlemeye yönelik istihdam politikası tedbirlerinin çoğunun alınacağına yer verilmiş ancak yeterli uygulama imkanı yaratılamamıştır. Bu nedenle özellikle kapasite kullanım oranının 1980'lerin başında

<sup>16</sup> Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), *Türkiye'de İşsizliğin Boyutları, Bir Anket Çalışması*, TÜSİAD Yayın No: T/788.7.1177 İstanbul:TÜSİAD Yayınları, 1988, ss.61-62.

arttırılmasıyla azaldı gibi görüle işsizlik 1985'lerden 1980'lerin sonuna doğru tekrar artışa geçmiştir.

1985-1989 yıllarını kapsayan BYKP'nında yapısal işsizlikle ilgili istihdam politikası hedefleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Gerçekçi faktör fiyat politikası ile daha emek yoğun teknolojilerin kullanılması,
- İşletmelerin kapasite kullanımının yükseltilmesi,
- Okul içi ve yaygın eğitim programlarının fonksiyonel hale getirilmesi,
- İşe yönelik ve hizmet içi yeniden eğitimin teşvik edilmesiyle yapısal işsizlerin niteliklerini arttırarak istihdam imkanı yaratılması.

Bu hedefler doğrultusunda V.BYKP'nında saptanan ilke ve politikalar şunlardır<sup>17</sup>:

- Ekonomik ve sosyol politikalarda istihdam arttırma amacı öncelikle değerlendirilecektir.
- Emek ile sermaye faktörlerinin kullanım oranı ülkenin kaynak dağılımına uygun bir yönde geliştirilecektir. Ayrıca emek yoğunluğu daha yüksek olan (tarıma dayalı sanayi gibi) iktisadi faaliyet dallarının, sahip oldukları potansiyelden maksimum ölçüde yararlanılacaktır.
- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerine hız verilecek, işgücü arz ve talep piyasalarında istihdamı arttırıcı yeni düzenlemelere gidilecektir.
- Aynı toplam milli gelir artışıyla daha çok istihdam artışı sağlayacak yatırımlara öncelik verilecektir.
- Toplam işsizler içinde genç işsizlerin payı oldukça büyüktür. Plan döneminde yıllık programlarla genç işsizlere yönelik istihdam arttırıcı projeler hazırlanarak yürürlüğe konacaktır.
- İmalat sanayindeki mevcut kullanım seviyesinin yükseltilmesi, bu amaçla ilave vardiya sayısının arttırılması teşvik edilecektir.
- Özellikle genç işsizliğini azaltmak amacıyla, gençlere istihdam sağlayan işverenlerin vergi ve diğer yollarla teşvik edilmesi, gençlerin istihdam edilebilir

<sup>17</sup> TÜSİAD, a.g.e., ss.63-66.



hale getirilmesini mümkün kılacak nitelikte beceri eğitimiyle donatılmasına yardımcı olan işverenlere vergi iadesi uygulaması başlatılacaktır.

- Orta öğretimden başlanarak okula devam eden ve etmeyen her kademe gençlere mesleğe yönlendirme hizmetleri verilmesi sağlanacaktır.
- Teşebbüs gücünün geliştirilmesi ve kullanılması teşvik edilecektir. Kendi işini kuracaklara yardım hizmeti geliştirilecektir.

Bu dönemde de hızlı nüfus artışı ve kenteleşme, sosyal güvenlik harcamalarını arttırarak devlet bütçesinin kabarmasına, yatırımlara aktarılacak kaynakların cari harcamalara kaymasına sebep olmuştur<sup>18</sup>. Bu faktör ve yanlış uygulamalar nedeniyle hedeflenen istihdam politikalarıyla öngörülen amaçlar gerçekleşmemiştir.

VI. BYKP'nın 1990-1994 yıllarında uygulamaya girdiği bu dönemde de belirlenen plan hedeflerine yönelik istihdam politikalarının gerçekleşme oranı çok düşük kalmıştır.

Temel eğitime ilişkin köklü görünen ancak şekilsel olarak birtakım değişikliklerin ötesine geçemeyen değişiklikler öngörüldüğü ve gerçekleştirilmiştir. 1993 yılı programı destek çalışmalarında, eğitim kalitesinin iyileştirilmesi, öğrencilerin yetenek ve istekleri doğrultusunda öğretim alanlarına yönlendirilmeleri ve eğitilmiş işgücü ihtiyacının daha iyi karşılanması amacıyla ortaöğretim aşamasında geliştirilmiş olan ders geçme ve kredi sistemi geliştirilerek seçimlik ders imkanları arttırılmış, öğrencilerin kendi okullarının yanı sıra diğer eğitim kurumlarından da seçimlik ders alabilme imkanı getirilmesi öngörülmüş ve kısmen gerçekleştirilmiştir<sup>19</sup>.

3. bölümde yer alan tablolarca istihdam edenler yıllar itibariyle, 1990'da 19.146 bin kişi, 1991'de 19.254 bin kişi, 1992'de 19.750 bin kişi, 1993'de 19.474 kişi ve 1994'de de 19.784 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. İstihdamda küçük artışlar yaşanırken işsizlik oranında 1990'dan itibaren düşüşte: 1994 sonunda %8.3 düzeyine artmıştır. Ancak hemen eklemek gerekirse bu işsizlik oranı 5 Nisan kararlarının sonuçlarını tam

<sup>18</sup> KILIÇBAY Ahmet, *Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler*, Yayın No: 263, Ankara: T.İş Bankası Kültür Yayınları, 1993, s.269.

<sup>19</sup> DPT, *Ekonomik ve Sosyal Sektördeki Gelişmeler, 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları*, DPT Yayınları, s.145.

olarak kapsamamaktadır. 5 Nisan kararları ve ekonominin içine girdiği durgunluk nedeniyle Çalışma Bakanlığı verilerine göre yaklaşık olarak 1.378.000 kişi işten çıkarılmış ve neredeyse işsizlik oranları ikiye, hatta üçe katlanmıştır.

1990-1994 döneminde uygulanan VI. BYKP'nda ise istihdam politikaları<sup>20</sup> :

- İstihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve devamının esas olduğu belirtilerek bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi, müeyyebelik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleri olacağı,
- Yatırımların teşvikinde istihdam yaratma ile teknolojik gelişme boyutunun genel hedefler doğrultusunda değerlendirileceği,
- Geniş istihdam imkanları olan hizmet sektörlerinin potansiyelinden azami ölçüde faydalanılacak ve bu sektörlerin geliştirilmesine yönelik tedbirlerin alınacağı,
- Küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin geliştirilmesi için mevzuatta ve uygulamada karşılaşılan güçlükler ortadan kaldırılarak gelişmelerinin destekleneceği,
- Eğitim sistemi içinde ve dışında her seviyede nitelikli işgücü yetiştirilmesine ağırlık verileceği örgün ve yaygın mesleki teknik eğitim, beceri kazandırma eğitimi, işöncesi eğitimi, işbaşı eğitimi ve yeniden eğitim programları ve hizmetlerinin desteklenerek yaygınlaştırılacağı,
- İİBK'nun işgücü piyasasında etkinliği artacak biçimde yeniden yapılandırılacağı, işgücü eğitimi, istihdam rehberliği mesleğe yöneltme ve benzeri istihdamı geliştirme faaliyetlerine kamu kuruluşları ile özel istihdam kuruluşlarının aktif katılımının sağlanacağı,
- Kısmi zamanlı (part-time) yeni iş alanlarının açılmasına ve bu tür istihdamın geliştirilmesine önem verilerek gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı,

<sup>20</sup> AVCIOĞLU Metin, "Kurumun Yeniden Yapılanma Çalışmaları", II. İstihdam Haftası..., a.g.e., ss.261-262.

şeklinde yer almaktadır.

5 Nisan 1994'de ekonominin içine girdiği krizi aşmak için alınan istikrar paketi sonucunda 1.378.000 kişi işsiz kalmış bu da istihdamı olumsuz yönde etkilemiştir. 1994 yılında başlatılan 2001 Türkiye projesiyle kendi işini kurmak isteyen girişimcilere Halk Bankası ve diğer kuruluşlar aracılığıyla ucuz kredi ve diğer teşvikler getirilerek girişimcilik gücü desteklenmiştir.

1990'lı yıllara gelirken etkinleştirilen İİBK'ları ile işsizlere birtakım eğitim hizmetleri başlatılmıştır. Yine sağlıklı veri elde edebilmek amacıyla DİE 1992'den bu yana Hanehalkı İşgücü Anketleri düzenlenmekte, Nisan ve Ekim aylarında yılda iki kez olmak üzere yayınlamaktadır.

Aşağıdaki tabloda çeşitli ülkelerde yapılan işsizliğe karşı başlatılan programlar ve katılım düzeyi yer almaktadır.

Tablo:4.2

| UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİK DÜZEYİ İLE KARŞILAŞTIRILAN DÜZENLİ İSTİHDAMDA AMAÇLANAN HEDEFLENMİŞ PROGRAMLARDAKİ KATILIM |  |   |                                  |
|--|--|---|----------------------------------|
| Ülkeler  | Yıl başına düşen katılan sayısı (Bin Kişi) (1) | 2000 yılındaki uzun dönemli işsizler (Bin Kişi) (2) | 1'in 2'ye yüzde olarak oranı (3) |
| ABD  | 3548   | 6701  | %53                              |
| İSPANYA  | 520  | 2853  | %18                              |
| ALMANYA  | 779  | 2242  | %35                              |
| FİNLANDİYA   | 72   | 116   | %62                              |
| FRANSA   | 998  | 2443  | %41                              |
| TÜRKİYE  | 65   | 3037  | %2                               |
| İNGİLTERE  | 505  | 2341  | %22                              |

Kaynak: OECD, *Labour Market Policies For The 1990s*; OECD, Paris, 1990; s.59 Tablo 17 'den yararlanılarak yapılmıştır.

Öncelikle Türkiye'deki yapısal işsizlerin sayısının OECD kaynaklarına göre Türkiye'deki verilere göre derlenen istatistik sonuçlarından daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Yaklaşık 3.037 bin kişi olan yapısal işsizlerden sadece 65 bin kişisi düzenlenen eğitim ve benzeri gibi beceri kazandırma programlarına katılmıştır. Örneğin

Finlandiya'da bu programlara katılma oranı %62'ye, ABD'de %53'lere ulaşırken bu rakam Türkiye'de sadece %2 gibi çok yetersiz düzeylerde kalmaktadır.

Türkiye'de yapısal işsizlikle mücadelede istihdam politikalarının yeterince etkin ve başarılı olamayışının en önemli nedeni devletin bu amaçla ayırdığı kaynakların son derece düşük olmasıdır.

Tablo:4.3

| İŞ PİYASASINDA HEDEFLENEN AMAÇLARA GÖRE KAMU HARCAMALARI<br>(GSYİH'nın yüzdesi olarak) |   |   |  |
|--|---|---|--|
| Ülkeler  | İşsizlere ve engellilere düzenli meslek bulma yardımı | Düzenli mesleklere yöneltilmiş hedeflenmemiş programlar | İşsizleri sosyal olarak güdüleyen programlar |
| ABD  | 0.17  | ----  | 0.38   |
| İSPANYA  | 0.54  | 0.03  | 2.48   |
| ALMANYA  | 0.48  | 0.07  | 1.54   |
| FİNLANDİYA   | 0.39  | 0.01  | 1.76   |
| FRANSA   | 0.39  | 0.23  | 2.14   |
| TÜRKİYE  | 0.09  | 0.06  | ----   |
| İNGİLTERE  | 0.27  | 0.25  | 0.96   |

Kaynak: OECD, *Labour Market Policies For The 1990s*, OECD, Paris, 1990; s.56 Tablo 15 'den yararlanılarak yapılmıştır

Yukarıdaki tabloda ülkelerin işsizlere yönelik yaptıkları yardımları ve eğitim programları için ayırdıkları payların yurtiçi gayri safi milli hasıla içindeki payları yer almaktadır.

Türkiye AT içinde en yüksek yapısal işsizliğe sahip olmasına rağmen, bu amaçla ayırdığı miktar oldukça düşüktür. İşsizlere ve engellilere düzenli meslek bulma yardımı %0.09, düzenli mesleklere yönelik eğitim programları için %0.06 oranında yurtiçi gayri safi milli hasilasından pay ayırmaktadır. Ayrıca işsizleri sosyal olarak güdüleyen diğer programlar uygulamaya sokmadığı için pay ayırmamaktadır.

Türkiye'nin iş piyasası programlarına yaptığı kamu harcamalarının alt program kategorilerine dağılımı tablo 4.4'de yer almaktadır.

Tablo:4.4

| İŞ PİYASASI PROGRAMLARINDA KAMU HARCAMALARI           |      |
|---|------|
| <i>PROGRAM KATAGORİSİ</i>                             |      |
| <i>İş ve İşçi Bulma Kurumu</i>                        | 0.01 |
| <i>İş piyasası eğitimi</i>                            | 0.04 |
| • -İşsiz yetişkinler ve riskte olanlar için           | 0.04 |
| • -Çalışan yetişkinler için                           | ---- |
| <i>Gençler için önlemler</i>                          | 0.06 |
| • -İşsiz ve engelli gençlik için                      | ---- |
| • -Çıraklık ve genel gençlikle ilgili olarak önlemler | 0.06 |
| <i>İstihdam sübvansiyonları</i>                       | 0.05 |
| • -Özel sektördeki düzenli istihdama sübvansiyonlar   | ---- |
| • -Teşebbüste bulunan işsizlere sübvansiyonlar        | 0.05 |
| • -Doğrudan iş yaratma                                | ---- |
| <i>İşsizlik tazminatı</i>                             | ---- |
| <i>Erken emeklilik</i>                                | ---- |

Kaynak:OECD, *Labour Market Policies For The 1990s*; OECD, Paris 1990; s.53,Tablo 14'den yararlanılarak yapılmıştır.

\* GSYİH'nin yüzdesi olarak

Yurtiçi gayri safi milli hasıla içindeki paylarının yer aldığı programlarda en düşük pay %0.01 ile İİBK'na ayrılmaktadır. Bunun dışında genç işsizlere yönelik olarak %0.06, teşebbüste bulunan işsizlere yapılan istihdam sübvansiyonları olarakta %0.06'lık bir pay ayrılmaktadır.

1995 yılına gelindiğinde Türkiye'de genel olarak uygulanan ve yapısal işsizliğe yönelik istihdam politikalarını ana hatlarıyla şu şekilde gözlemek mümkün olmaktadır:<sup>21</sup>

- Planlı kalkınmanın ilk yıllarında devlet, istihdam probleminin çözümünü sanayi sektörünün gelişmesine bağlı olarak görmüş aktif bir politika izlememiştir.
- 1970'li yıllarda sanayi ve hizmetler kesiminin gelişmesine bağlı olarak istihdam probleminin çözülemeyeceği anlaşılınca devlet aktif istihdam politikaları takip etme eğilimine girmiştir. Bu aktif politikalar içinde;
  - Emek yoğun istihdam politikaları düşünülmüş,
  - Çok yönlü eğitim politikaları düzenlenmiştir. Kırsal kesimde ve tarım kesiminde işsizlere yönelik mesleki eğitim politikaları, sanayi ve hizmetler kesimine yönelik eğitim politikaları yer almıştır.

<sup>21</sup> ALPER, a.g.e., ss.189-190.

- Erken emeklilik işsizliği önleme politikası olarak görülmüştür.
- Kendi işyerini açmaya yönelik değişik politikalar geliştirilmiş, teşvik edici sistemler uygulanmıştır.
- Kamu kurumlarındaki fazla istihdam işsizliği önleme politikası olarak görülmüş, açık işsizliğin gizli işsizliğe dönüşmesine göz yumulmuştur.
- Enformel sektöre ve işportacılara, yeni işsizliğin çözüm yollarından biri olarak bakılmış, zaman zaman bu durumda alanları formel hale getirmeye yönelik uygulamalar gündeme gelmiştir.
- Emek piyasasını düzenleyici çalışmalara gidilmiştir. Emek arzı ve emek talebini buluşturmak için emek arzının vasıflarını geliştirmeye yönelik beceri kazandırma kursları açılmış, lise mezunlarını meslek edindirme (LİMME) gibi projeler uygulanmıştır.
- Mesleki eğitime ağırlık verilmiş, mesleki eğitimin şeklinde önemli değişikliklere gidilmiştir.

Lise Mezunlarını Meslek Edindirme Projesi (LİMME) ile 1980'lerde niteliksiz işgücüne kısa programlarla, beceri kazandırmak amaçlanmıştır. Tanıtımı çok iyi yapılmasına rağmen, öncelikle yeterli düzeyde katılım sağlanamamış ve istenilen sayıda kişiye ulaşılamamıştır. Ayrıca, bu programa katılanların yarısından fazlası (%52.3) programı daha tamamlamadan bırakmıştır. Kursu bitirenlerden de çok az bir kısmı işe yerleştirilebilmiştir. Bunun en önemli nedeni, açılan eğitim programının, öncelikle özel sektörden yeterince destek alınmadan uygulanmaya konulması ve sanayi ile hizmetler kesiminde faaliyet veren özel sektör kuruluşlarıyla iyi bir işbirliği sağlanamamıştır.

Uygulamaya konulan bu politikalara rağmen yapısal işsizlik artarak devam etmiştir. Bu politikalara rağmen sorunların artarak devam etmesi zaman içinde uygulamaya konulan politikalarda istikrar ve süreklilik sağlanamamış olmasına, insangücü planlamasının ülke gerçeklerine göre yapılmamış olmasına, nüfus artışının ve kırdan kente göçle birlikte emek arz fazlasını istihdam ederek emebilecek kapasitenin sanayi ve hizmetler sektöründe yaratılamamış olmasına bağlamak pek yanlış sayılmaz.

Bütün bunların dışında Türkiye'de önemle üzerinde durulması gereken nokta, devletin niyeti ile yaptıkları arasında büyük çelişki olmasıdır. Bugün bu işsizlik probleminin boyutlarının bu ölçüde büyümesinin gerisinde önemli oranda bu çelişki

yatmaktadır<sup>22</sup>. 1980'den sonra uygulanan politikalar bu çelişkileri daha da arttırıcı yönde olmuştur. Bunun bilinçli bir politika olarak uygulandığını söylemek bile mümkündür. Buradaki çelişki devletin emek ile sermaye arasında var olan nispi fiyat düzeyini (dengesini) emek aleyhine bozacak şekilde önce sermayenin fiyatını ucuzlatıcı uygulamalar gitmesi, daha sonra da emek kullanımının maliyetini arttırmasıdır. Bu uygulamalar içinde gümrük ve vergi muafiyetleri ile yatırım indirimini sayabiliriz. Bu uygulama ve teşvikler sonucunda zaman zaman atıl kapasiteler bile yaratılmıştır.

Bütün bunların ötesinde, 1980'li yıllarda ortaya çıkan en olumsuz gelişme ise emek kullanımının giderek pahalılaştırılması, adeta istihdamın cezalandırılmasıdır<sup>23</sup>. özellikle 1988'de ve 1991'de ANAP hükümetlerinin seçim yatırımı olarak verdiği yüksek ücretlerden istihdam olumsuz yönde etkilenmiştir.

Aşağıdaki tabloda çeşitli ülkelerde ve Türkiyede bazı yıllar itibariyle işgücü maliyetlerine yer verilmiştir.

Tablo:4.5

| YILLAR İTİBARIYLA ORTALAMA İŞGÜCÜ MALİYETİNDEKİ GELİŞMELER |                         |   |                          |                  |
|--|-------------------------|---|--------------------------|------------------|
| Yıllar   | İşgücü Maliyeti TL/Saat | İşgücü Maliyetindeki Reel Değişmeler    |                          |                  |
|  |                         | Reel İşgücü Maliyeti İndeksi (1980=100) | Bir Önceki Yıla Göre (%) | 1980 Yılına Göre |
| 1980   | 181.25                  | 100.0                                   | ---                      | ---              |
| 1981   | 263.18                  | 106.3                                   | 6.3                      | 6.3              |
| 1982   | 325.50                  | 100.5                                   | -5.5                     | 0.5              |
| 1983   | 397.70                  | 93.4                                    | -7.7                     | -6.6             |
| 1984   | 558.64                  | 88.5                                    | -5.3                     | -11.5            |
| 1985   | 808.32                  | 88.3                                    | -0.2                     | -11.7            |
| 1986   | 1.054.86                | 85.6                                    | -3.1                     | -14.4            |
| 1987   | 1.622.12                | 94.8                                    | 10.7                     | -5.2             |
| 1988   | 2.680.48                | 89.3                                    | -5.8                     | -10.7            |
| 1989   | 5.896.00                | 115.9                                   | 29.7                     | 15.9             |
| 1990   | 11.082.00               | 135.9                                   | 17.3                     | 35.9             |
| 1991   | 27.132.00               | 200.4                                   | 47.5                     | 100.4            |
| 1992   | 47.210.00               | 205.0                                   | 2.3                      | 105.0            |

Kaynak: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, *Sorunlar ve Görüşler*, Tışk İnceleme Yayınları No:6 s. 21, Tablo 1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

<sup>22</sup> ALPER, a.g.e., s. 190.

<sup>23</sup> ALPER, a.g.e., s. 190.

Söz konusu dönemde işgücü maliyeti 1981 ve 1982 yıllarında enflasyonun üzerinde seyretmiş 1983-1988 yıllarını kapsayan sürede reel anlamada azalış göstermiş; 1989, 1990 ve 1991 yıllarında ise yüksek ücret zamlarının etkisiyle bu azalma, yerini çok yüksek düzeydeki reel artışlara bırakmıştır<sup>24</sup>. Ancak TİSK tarafından ileri sürülen bu görüş tam olarak gerçekleri yansıtmamaktadır. Aynı dönem içinde enflasyon oranındaki artışlar çok fazla göz önünde tutulmamıştır. Ayrıca işverenler işgücü maliyetlerini bahane ederek kazanılan karları yatırım yapmak yerine daha fazla getiri sağlayan rantieri araçlarına yatırmışlardır.

İşgücü maliyetleri açısından uluslararası bir karşılaştırma yapmamız konuyu daha net olarak ortaya koymamızı sağlayacaktır.

Tablo:4.6

| OECD GENELİNDE İŞGÜCÜ MALİYETİNDEKİ REEL ARTIŞLAR |  |  |             |             |             |
|---|--|--|-------------|-------------|-------------|
|   |  | <i>Bir Önceki Yıla Göre Reel Artış (%)</i> |             |             |             |
|   | <i>Ortalama Yıllık Reel Artış (%)1980-89</i> | <i>1990</i>                                | <i>1991</i> | <i>1992</i> | <i>1993</i> |
| <i>İşgücü Maliyeti</i>                            | 0.8  | 0.5  | 0.1         | -0.4        | -0.6        |

Kaynak: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, *Sorunlar ve Görüşler*, Tisk İnceleme Yayınları No:6 s. 46, Tablo 20'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

OECD ülkelerinde yıllık reel işgücü maliyetindeki artışlar 1980-1989 yılları için ortalama olarak 0.8 gibi çok düşük oranda gerçekleştiği görülmektedir. Türkiye için 1990, 1991 ve 1992 yılında için sırasıyla işgücü maliyetlerindeki artış %17.3, %47.5 ve %2.3'dür Ancak OECD genelinde aynı dönem için sırasıyla %0.5, %0.1 ve %-0.4 gibi değerler almaktadır. Ancak Türkiye'de yaşanan bu artışın temel nedeni yüksek enflasyon oranlarıdır. Bu nedenle Türkiye'de işgücü maliyetleri artarken aynı zamanda fiyatlar ve dolayısıyla karlarda artmaktadır.

Yine aynı şekilde zaman zaman emek fiyatı çok düşürülerek toplumda huzursuzluklara ve nüfusun %80'inden fazlasının toplam gelir pastasından (yani refahtan)

<sup>24</sup> TİSK, *Sorunlar ve ...*, a.g.e., s. 20.



%20, %15 gibi bir elit tabakanın ise toplam gelirin yaklaşık %85'i gibi büyük bir oranını almasına göz yumulmuştur.

Bu çelişkilerle birlikte Türkiye'de yapısal işsizliğin önlenmesine yönelik istihdam politikalarından net ve olumlu sonuçlar alınabilmesi için geniş çaplı bir insangücü planlamasının ülke gerçeklerine göre yapılması gerekmektedir.

## 2. Avrupa Topluluğu'nda Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede İzlenen İstihdam Politikaları

Yapısal işsizlik sosyal politikayı ilgilendiren en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. Nüfus artış hızı çok yüksek, dolayısıyla da genç bir nüfusa sahip olan, ancak tüm bu dinamik yapıya rağmen sermaye birikimi yetersiz, yatırım olanakları sınırlı ve işgücünün çoğunun niteliksiz ya da yarı nitelikli olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu sorun giderek ağırlığını hissettirmektedir. Ancak gelişmiş Avrupa Topluluğu ülkelerinde özellikle de 1970'li yılların ortalarından bu yana işsizlik orada da büyüyen bir sorun olmuştur.

Sonuç olarak Avrupa Topluluğu ülkelerinde işsizliğin yapısal bir sorun olduğu ve gençler, kadınlar gibi gruplarla daha yakından ilgili bulunduğu, geçmişe oranla daha da uzun sürdüğü açıklık kazanmaktadır<sup>25</sup>.

Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerde yapısal işsizliğe karşı özellikle Avrupa Sosyal Fonu'nca desteklenen istihdam politikası tedbirleri uygulamada geniş yer tutmaktadır. Bununla birlikte gerek merkezi gerekse yerel hükümetler getirdikleri programlar ve uygulamalarla Türkiye'ye oranla oldukça aktif politikalar izlemektedirler. Avrupa Topluluğu genel olarak işsizlik ve istihdam sorunlarıyla ilgili olarak topluluk bünyesinde Avrupa Topluluğu İstihdam Sorunları Komisyonu kurmuştur. Zaman içinde yaptığı araştırmalarla işsizlik ve istihdam kavramlarını nedenleri ile araştırmakta ve bu konuda Avrupa Sosyal Fonu'na alması gereken önlemleri önermektedir.

<sup>25</sup> KORAY, a.g.e., s.90.

Avrupa Topluluğu İstihdam Sorunları Komisyonu'nun yapısal işsizlikle mücadelede Avrupa Sosyal Fonu'na önerdiği ve fonca uygulamaları gerçekleştirilen politikalar (tedbirler) arasında çalışma sürelerinin kısaltılması, isteğe bağlı kısmi çalışmanın (part-time) yaygınlaştırılması, emeklilikte oynak yaş sınırı uygulanması, fazla çalışma uygulamasından kaçınma, kamu yatırımlarının artırılması ve özel yatırımların teşviki, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ve yöresel teşebbüslerin teşviki v.b. önlemler yer almaktadır. Yapısal işsizlere özellikle de genç işsizlere yönelik önlemler çok çeşitli olmakla birlikte bazı ortak özelliklerinin bulunduğu da gözlenmektedir. "Bunlar arsında gençleri kendi işlerini kurmaya teşvik edeci böylece ekonomik hayata ücretli statü içinde değil, kendi hesabına bağımsız çalışan statüsünde, hatta bazen işveren statüsünde katılmayı destekleyici önlemlere yer ve önem verildiğini görmekteyiz. Bunun yanında da üye ülkeler işsizlikten etkilenen grupları uzun süreli iş akitleri ile istihdam edecek işverenlere, işlerini genişletmelerine yardım etmek amacıyla bağış ve hibelerde bulunmaktadır<sup>26</sup>".

Avrupa Topluluğu'nda işsizlikle mücadelede uygulanan istihdam politikalarını iki ana gruba ayırabiliriz. Bunlar genel önlemler ile özel programlar ve projelerdir<sup>27</sup>.

- **Genel Önlemler:** Ekonomi ve sanayi politikasında yapılan düzenlemeler sonucunda dolaylı olarak işsizliği ve istihdamı etkileyen politikalardır. Bu amaçla ücretler, fiyatlar, kredi ve döviz kurları üzerindeki birtakım kontroller kısmende olsa kaldırılmakta, rekabet teşvik edilmekte, yatırımlara yönelik vergiler azaltılmaktadır. Avrupa Topluluğu'nda sanayi politikaları üretim ve istihdamda sürekli bir büyüme sağlayacak olan koşulları yaratmaya yöneliktir. Ayrıca istihdam ve mesleki eğitim politikalarının uygulanması ile hükümetlerin genel, sektörel ve bölgesel gelişme stratejileri arasında ilişki kurulmaktadır. Son olarak Avrupa Topluluğu'nda işsizliğe karşı uygulanan genel önlemler arasında yatırım mekanizmasının geliştirilmesi ve Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerin insangücünden en iyi şekilde yararlanmasını amaçlayan önlemleri sayabiliriz.

<sup>26</sup> KUTAL Gülten, "Avrupa Ülkelerinde Genç İşsizliği Sorunu ve Uygulanan Başlıca İstihdam Politikaları", Hizmet Etkinleşime Semineri, Yayın No: 271, Ankara: İİBK Yayınları, 1992, s.58.

<sup>27</sup> DERELİ Toker, "Karşılaştırmalı Açından Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol ve İşlevleri", Hizmet Etkinleştirme..., a.g.e., ss. 43-48.

- **Özel Program ve Projeler:** oldukça çeşitli ve farklı olan bu projeleri şöyle sıralayabiliriz;
  - Gönüllü Projeler Programı (UPP), bu programın amacı işsizlere, mevcut niteliklerini geliştirmelerini ya da yeni nitelikler öğrenmelerini ve bu yolla iş bulmalarını, kendi işlerini kurmalarını ya da formel eğitim ve öğrenim programlarına katılmalarını sağlamak amacıyla bir dizi enformel eğitim faaliyeti düzenlemektir. İngiltere’de 1982 yılında uygulamaya başlanılan Avrupa Topluluğu’na üye diğer ülkelerde farklı isimler altında uygulanmaktadır.
  - Kısmi İşsizlik Tazminatı, bu programla gerek konjonktürel gerekse ekonomik yapıdaki ani değişimlerden kaynaklanan olumsuzluklar nedeniyle işletmelerin işçi çıkarmaları yerine çalışılan süreleri kısaltarak kısmi işsizlik yaratmalarına izin verilmektedir.
  - Çalışma Süresinin Azaltılması ve Modernizasyon Sözleşmeleri, programının amacı istihdamı geliştirmek amacıyla çalışma süresini azaltmaları ve yeniden düzenlemeleri için işletmelere destek sağlamaktır. Program ortalama çalışma süresinin örneğin Fransa’da iki saat azaltılmasını öngörmektedir.
  - Özel Bölgesel Projeler, bu projelerle yapısal gerilemeye giden, artan sayıda işsiz veren ve işsizliğin yaygınlık kazanmaya başladığı bölgelerde Avrupa Topluluğu’na üye ülkelerde farklı biçimlerde uygulanmaktadır
  - Tekrar İstihdama Kavuşturma Planı, uzun dönem işsiz kalmış emek sahiplerini işsizlik sigortası fonu aracılığıyla finanse edilen inşaat projelerinde istihdam etmeye yöneliktir. Bu plan içindeki projelerin daha çok emek yoğun olmasına dikkat edilmektedir.
  - Çalışma Hayatına Entegrasyon Programı (MOA), Avrupa Topluluğu’na üye ülkelerde özellikle Fransa’da uygulanan bu programın amacı uzun dönem işsiz olarak kaydedilmiş işçilerin çalışma hayatına sürekli olarak reentegrasyonunu teşvik etmektir.

Farklı isimlerle de olsa temelde aynı olan bu program ve projelerin dışında da Avrupa Topluluğu’na üye ülkelerde, ülkeler bazında yapısal işsizliğe karşı çok daha özel bazı programlar uygulanmaktadır. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibidir<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> DERELİ, a.g.e., s.54.

Uzun Dönemli İşsizler İçin Plan (MLU), planın amacı, uzun dönem işsiz kalmış kişilerin istihdamını teşvik etmektir. Bu plana göre uzun dönem işsiz kalmış kimseyi belirsiz süreli ya da en az altı ay süreli bir hizmet aktiyle işe alan işverenler, uzun dönem işsizlerin sosyal güvenlik primlerini ödeme yükümlülüğünden belirli bir süre muaf tutulurlar. Bu muafık dört yıl süreyle sınırlıdır. Hollanda'da uygulanan bu planın adı "Uzun Dönemli İşsiz Olup da İş Arayanları İstihdamını Teşvik Yasası" dır.

Uzun Dönem İşsiz Kalanları Reentegrasyonu, Fransa'da uygulanan bu plan dahilinde şu programlar geliştirilmiştir.

- **Reentegrasyon Stajyerlik Sözleşmeleri (SRA ve CRA)**, CRA 26 ve daha yukarı yaştakilerin istihdamla eğitim arasında ilişki kuran bir hizmet sözleşmesiyle işe alınmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. İşletmelerin ödeyeceği ücret bir yıl süreyle işveren sosyal güvenlik primlerinden muaftır. Devlet işverenlere eğitim için toplu bir para verir. SRA'lar çok uzun dönem işsiz kalmış ve çalışma hayatına entegrasyonda (MOA gibi) ciddi güçlüklerle karşılaşan yetişkinlere açıktır.
- Uzun dönem işsiz kalanları bir stajyerlik eğitiminden sonra istihdam etme halinde sağlanan muafiyetler.
- **Mahalli Entegrasyon Programları (PIL)**, bu programın amacı 25 yaşın üzerindeki uzun dönem işsiz kalmış olanların yeniden çalışma hayatına uyum sağlamalarını ve kendilerini değişik nitelikler gerektiren işlere hazırlamalarını sağlamaktadır. Bu program Fransız Hükümeti'nin özel sektör ile yaptığı anlaşmalara dayanır.

Ayrıca Almanya'da 1974-1987 yılları arasında uygulanan iş yaratma programı ile de yapısal işsizlerin istihdamına yönelik olarak 150.000 kişiye iş imkanı sağlanmıştır. Bu programlardan bir diğeri İrlanda'da uygulanan ve yapısal işsiz olmaya duyarlı (riskli) grupları istihdama yöneltmekte kullanılan İş Deneyimi Programı (WEP- Work Experience Programme) dır. Okulu bıraktıktan sonra en az altı aydır iş arayan gençlere ilk iş şansı tanıyan program altı ay sürmekte ve işverenlere hiç, ya da küçük bir maliyet

yüklemektedir. Bu program çerçevesinde 1983 yılında 9.014, 1986 yılında 5.965 genç işe yerleştirilmiştir<sup>29</sup>.

Hollanda'da iş deneyimini kazanma olanağı gençler yanında yetişkin işsizler için de tanınmıştır. (Uzun Dönemli) yapısal işsiz durumundaki yetişkin işsizleri istihdam eden işyerlerine, merkezi işveren kuruluşu ile sözleşme imzaladıkları takdirde, bunları haftada 32 saat çalıştırmaları halinde 22.000 Hollanda Florini ödenmektedir. Bu amaçla 5.000 yapısal işsizi devlet sektöründe veya devlet tarafından desteklenen sektörlerde iş tecrübesi kazanma olanağı verilmektedir<sup>30</sup>.

Yukarıdaki tüm açıklamalardan da görüldüğü gibi Avrupa Topluluğu'nda çok geniş ve çeşitli program alternatiflerini içinde barındıran istikrarlı istihdam politikaları yürütülmektedir. Bu doğrultuda çeşitli ülkelere işgücüne katılanlar ve bunları istihdam etmek amacıyla kullanılan kamu harcamaları aşağıda tablo 4.6'daki gibidir.

Tablo:4.6

| İSTİHDAM YARATMA |                                     |               |                  |                             |
|------------------|-------------------------------------|---------------|------------------|-----------------------------|
| Ülkeler          | İşgücünün yüzdesi olarak katılanlar |               | Kamu Harcamaları |                             |
|                  | Her yıl başlayan kişiler            | Ortalama stok | Toplam *         | Katılımcı Başına düşen Us\$ |
| ABD              | 0.1                                 | 0.1           | 0.01             | 3.700                       |
| İSPANYA          | 2.1                                 | ---           | 0.12             | 1.300                       |
| ALMANYA          | 0.5                                 | 0.5           | 0.16             | 13.800                      |
| FİNLANDİYA       | 2.6                                 | 1.1           | 0.44             | 6.800                       |
| FRANSA           | 0.2                                 | 0.1           | 0.01             | 2.200                       |
| İRLANDA          | 0.8                                 | 0.8           | 0.24             | 7.300                       |

Kaynak:OECD, *Labour Market Policies For The 1990s*; OECD, Paris 1990; s.47, Tablo 11'den yararlanılarak yapılmıştır.

\*GSYİH'nin yüzdesi olarak

Gerek eğitim programları gerekse işe yerleştirme programları gibi program ve projelerde yapılan kamu harcaması için GSYİH'dan ayrılan pay İspanya'da %0.12, Almanya'da %0.16, Fransa'da %0.01, İrlanda'da ise %0.24'dür.

<sup>29</sup> KORAY, s. 97.

<sup>30</sup> KUTAL, "Avrupa Ülkelerinde Genç İşsizliği...", a.g.e., s. 73.

Kişi başına düşen katılımcı için yapılan kamu harcaması ise İspanya'da 1.300, Almanya'da 1.380, Fransa'da 2.200, İrlanda'da ise 7.300 dolardır. Kişi başına yapılan kamu harcamalarının büyüklüğü (bu amaçla ayrılan kaynaklarla) nedeniyle AT'nda Türkiye'ye oranla çok daha başarılı istihdam politikaları izlenebilmekte ve istenilen düzeyde olmasa da olumlu sonuçlar alınmaktadır. Ayrıca AT'na üye ülkelerde emek piyasalarının düzenlenmesi bilinen klasik yöntemlere göre değil, daha yaratıcı modern ve bazı tekniklerle yapılmaktadır.

### 3. Amerika Birleşik Devletleri'nde Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede İzlenen İstihdam Politikaları

ABD'de 1960-1990 yılları arasında doruğa ulaşmış olan istihdam ve eğitim çalışmaları içinde federal hükümetin rolü son 50 yıldır çarpıcı bir biçimde artış göstermiştir.

İstihdam ve eğitim çalışmalarında ilk olarak 1971'de çıkan Saha Geliştirme Yasası (ARA) ile güç durumdaki bölgelerde işsizlere federal hükümetin finanse edeceği beceri kazandırma eğitimi gündeme gelmiştir. 1962 İnsangücü Geliştirme ve Eğitim Yasası (MDTA) ve 1964 Fırsat Eşitliği Yasası (EOA) ile bu çalışmalar hız kazanmış ve halen uygulanmakta olan istihdam politikalarının temelini oluşturmuştur. Daha sonra 1973 Geniş Kapsamlı İstihdam ve Eğitim Yasası (CETA)'nın yürürlüğe girmesi çok önemli yer tutmaktadır.

CETA 1960'larda geliştirilmiş bir düzineyi aşkın birbirinden bağımsız istihdam ve eğitim programlarını tek bir akılcı çerçevede içinde bütneleştirmeye, bunların idari denetimini de eyaletlere ve seçilmiş yerel yöneticilere devretmeye dönük bir girişimdi. CETA'nın ana amacı, işsizlere ve düşük gelirli bireylere vasıf eğitimi ve istihdamla ilişkili başka hizmetler sunmaktı ama, konjonktürel ve artan yapısal işsizlik sorununun devam etmesi, eyalet, bölge ve ülke düzeyindeki işsizlik belirli bir oranı aştığında yürürlüğe konmak üzere kamu hizmetlerinde istihdam sağlayan iki programın daha ister istermez CETA'ya dahil edilmesine yol açtı<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s. 45.

1982 yılında ise birtakım yolsuzluk eleştirileri yüzünden CETA yerine yeni bir İş Eğitimi ve Ortaklık Yasası (JTPPA) çıkarılmıştır. Bu yasada eski mesleklerine ya da işkoluna dönmekte güçlük çekebilecek alt programlarda öngörülmekteydi. Ancak CETA'nın aksine yapısal işsizlere ve diğerlerine kamu istihdam hizmetleri programı adı altında bu işsizlere sağlanan iş imkanlarını yasaklamaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ABD'de gerek yapısal gerekse konjonktürel işsizliğe karşı kabaca son 25-30 yıldır geliştirilen ve uygulanan stratejilerin bazılarını gözden geçirmektir. Bundan sonra uygulanan çeşitli politika, proje ve programlara yer verilecektir.

- *İş yaratma*, 1930'lardan sonra hakim olan moneterist politikalar doğrultusunda çok kapsamlı bayındırlık ve kamu hizmetlerinde işsizlerin istihdamı edilmesi yoluna gidilmiştir. 1962'de ARA ve Bayındırlık Hızlandırma Yasası gereğince işsizlerin yoğun olduğu bölgelerde gerçekleştirilen bayındırlık projelerine 900 milyon dolar ayrılmıştır. 1982'de Reagan döneminde ekonomik durgunluk nedeniyle işsizlik ödentilerinin genişletilmesi ve karayolu köprü onarımları ile transit projelerin yapılmasını kapsayan yeni bayındırlık işlerinin açılmasını öngören özel bir program yürürlüğe girmiştir. Ayrıca Nixon zamanında havacılık ve uzay sanayinde giden durgunluk nedeniyle büyük buhrandan sonraki en büyük iş yaratma programı olan İvedi İstihdam Yaratma Yasası (EEA) yürürlüğe girmiştir. Daha sonra yürürlüğe giren Kamu İstihdam Programı (PEP) ile 404.000 konjonktürel ve yapısal işsiz istihdam imkanına kavuşmuştur.

Ancak CETA programının kamu oyununda eleştirilmesi nedeniyle yürürlükten 1980 yılında kaldırılmasıyla birlikte Ekim 1982'de niteliksiz genç ve yetişkin işsizlere özel sektörde iş hazırlamaya dönük bir eğitim programı olan İş Eğitimi Ortaklık Yasası kongre tarafından kabul edilmiş ve uygulanmıştır. İş yaratma programları içinde geniş ölçekli program yalnız İş Eğitimi Ortaklık Yasası olup, bu yolla gençlere diğer işsizlere beceri kazandırma ve işe yerleştirme desteği verilmektedir<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Devlet Bakanlığı, *İşsizlikle Mücadele*, Yayın No:2, Ankara: İşsizlikle Mücadele Yüksek Koordinasyon Kurulu Yayınları, 1985, .s. 19.

- **Kamu hizmetlerinde istihdam**, başlığı altında tanımlanabilecek dört temel program stratejisi vardır<sup>33</sup>.
  - Konjonktürel dalgalanmalara karşı kamu hizmetleri istihdamı, işsizler için acil önlem olarak düşünülür ve konjonktür dönemlerindeki ani inişlerin etkisini gidermeyi amaçlar.
  - İskele olarak kamu hizmetleri istihdamı, iktisaden ayrıcalıksız kimselere geçici istihdam sağlarken diğer yandan da kamu ya da özel kesimde sürekli işler için eğitimlerini öngörür.
  - Düşük ve vasıfsız işlerde iş tecrübesi transfer gelirin yanında ileride tahsissiz iş bulmaya katkıda bulunabilecek bir iş deneyimi kazandırır.
  - Son iş kapısı olarak kamu hizmetlerinde istihdam olarak hükümet ekonomisinin durumuna bakmaksızın, kendi kendilerine iş bulabilmesi mümkün olmayanlara gelir sağlar.

Birinci strateji konjonktürel ekonomik inişler yüzünden işsiz kalanlarda odaklaşırken, diğer üçü, iş piyasasında aranan temel eğitimden ve/veya mesleki niteliklerden yoksun düşük gelirli kimselere, yani yapısal işsizlere dönüktür. Son üç kamu hizmetleri istihdam planında tanımlanan yapısal kamu hizmeti istihdam programları arasında Fırsat Eşitliği Programı, Yeni Meslekler Programı ve Kamu Hizmet Meslekleri (PSC) yer almaktadır. PSC programı hem yeni işe alınanları hizmet içi eğitim maliyetlerinin bir bölümüyle yoğun destek hizmeti sağlıyor, hemde düşük vasıflı işlerde istihdam edilen kurum çalışanları için bazı geliştirici etkinlikleri destekliyordu. Bu programların CETA'ya eklenmesiyle 1978'de daha geniş kitlelere yayılmıştır.

Yapısal iş yaratma programları özellikle 1980'lerde ülke ekonomisindeki bir sarsıntıdan çok işsiz kalan yurttaşlara destek olmak amacıyla gündeme gelmiştir. Bazı durumlarda iş tecrübesi yanında yeni mesleki nitelikler kazandırmak amacıyla yapısal amaçlı kamu hizmeti programlarına nitelik eğitimi de verilmektedir. Yapısal kamu hizmeti programlarına katılanların program sonrası istihdam ve kazanç durumlarında genellikle düzelme görülüyorsa da sık sık başka sorunlarla karşılaşmaktadır. En önemlisi, programlara katılanların tahsissiz kamu ve özel işlere geçebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Gerçekten de kimi örneklerde bu program türü, gelir transferinin

<sup>33</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s. 52.



saygın bir aracı olmaktan öteye geçememiştir. Tahsissiz işe geçişin çok kolay olduğu durumlarda bile özellikle Yeni Meslekler ve Kamu Hizmeti Meslekleri Programları'nda, bunları sayısı nisbeten az olmuş ve kamu kesiminde iş piyasasının genişlemesine büyük ölçüde bağımlı kalmıştır. 1990'lara doğru ise böyle bir genişleme artık sözkonusu değildir<sup>34</sup>.

Son olarak ABD'de, hükümetin kamu ve özel iş yaratma tedbirleri aracılığıyla iş arzını arttırmaya çalışmasının ve gerek meslek gerekse temel eğitim niteliklerinden yoksun kimseler için eğitim programları sunmanın yanında emek piyasasının işleyişini düzeltip geliştirmek amacıyla da girişimlerde bulunduğunu söyleyebiliriz.

CETA'nın başarısız kaldığı yerlerde JTPA başarılı çıksa da, yine de ABD'de işsizler ve eksik istihdam edilenler dahil tüm yurttaşların istihdam ve eğitim ihtiyaçlarına seslenen tam kapsamlı bir hizmet sistemi doğmuş olmayacaktır. Gerek kamu kesiminin, gerekse özel kesimin sunabileceği bütün kaynakları dikkate alan, geçmişin en etken istihdam ve eğitim programları üzerine bina edilmiş bir sistemin geliştirilmesi 1980'lerin başlıca uğraş cephelerinden biri olacaktır. Bununla birlikte ABD, AT'na üye ülkelere ve gelişmekte olan Türkiye gibi ülkelere göre çok daha yoğun, geniş kapsamlı ve modern anlamda istihdam politikaları uygulamaktadır<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s. 81.

<sup>35</sup> Devlet Bakanlığı, *Batı Demokrasilerinde...*, a.g.e., s. 84.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

İlkel komün topluluklardan bilgi toplumuna varıncaya kadar, pek çok değişiklik geçiren üretim faktörleri içinde, insana (işgücüne) duyulan ihtiyaç niceliksel (üretimde kullanılan işgücü miktarının azalması) ve niteliksel (üretimde daha çok bilgi ve beceriye sahip işgücü) olarak değişikliklere uğrasa da üretimde kullanılan temel faktör olma özelliğini korumuştur. Gelişen teknolojiye ayak uyduramayan ve gereklerini yerine getiremeyen ekonomilerde işsizlik, işgücü üretim faktörleri arasında yer aldığı süreçte, sürekli gündemi belirleyen ekonomik ve sosyal bir sorun olmaya devam edecektir.

Gerçekten de XX. yüzyılın ikinci yarısı, önceki yüzyılların bütün bilgi ve teknolojisinin üstünde yükselen, makinelerin (teknolojinin üretimde kullanımının) hızla yaygınlaştığı ve yüzyılın başında ancak, bilim kurgunun konusu olabilen ileri teknoloji ürünü makinelerin yapılmasına ve üretimde kullanılmasına sahne oldu. Ancak ileri teknolojilerin üretim faktörleri içinde kullanımının artması kısa dönemde işsizliği ortaya çıkarmıştır. Üretimde artan oranda makine (sermaye yoğun tekniklerin) kullanımı atıl durumda bulunan ve bir iş sahibi olmayan işgücü için yeni iş olanakları yaratmakta kullanılabildiği süreçte uzun dönemde işsizliği azaltacaktır.

Gerek gelişmekte olan ülkelerde, gerekse gelişmiş ülkelerde artan oranda sermaye yoğun tekniklerin kullanılmasının ve birbiriyle çelişen ekonomik politikaların dolaylı ve/veya doğrudan bir sonucu olarak işsizlik, bugün tüm dünyada yapısal bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, Türkiye gibi gelişmekte olan ve zaman zaman istikrarsız ekonomi politikalarıyla da belirsizliğin ve ani değişimlerin yaşandığı ekonomilerde, ülke gereksinimlerinin doğru olarak belirlenemediği durumlarda uzun dönemli (yapısal) işsizliğin kaçınılmaz olduğu açıktır.

Ülke gerçeklerine uygun olarak emek yoğun ya da sermaye yoğun tekniklerin seçiminde ve kullanımında yapılan yanlışlıklar ve aşırıklar, yapısal işsizliğin toplumun tüm kesimlerine yayılmasına neden olmaktadır. Türkiye’de açık işsiz durumunda bulunanların yarısından fazlası yapısal işsiz durumundadır. Üstelik bir yıldan diğer yıla

devreden işsizler nedeniyle iş aranılan süre, ya da diğer bir ifadeyle, işsizlik süresi uzamaktadır. ABD ve Avrupa Topluluğu ülkelerine oranla, Türkiye’de işsizlerin iş arama (işsizlik) süresinin çok daha uzun ve iş arayanların içinde uzun dönemli (yapısal) işsizlerin yoğun olması, genel olarak işsizlikteki temel farkı oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler için tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş çabalarının bir ürünü olan yapısal işsizlik, gelişmiş ülkeler için de farklı nedenlerden dolayı ortaya çıkmaktadır. ABD ve Avrupa Topluluğu’nda daha çok ekonomik dalgalanmalara bağlı nedenlerle oluşan yapısal işsizlik, Türkiye’de tamamen dış koşullardan kolayca etkilenmenin ve ülkenin ikili ekonomik yapısına bağlı olarak ortaya çıkan aksaklıklardan oluşmaktadır.

Beceri gerektiren açık işlerin olmasına karşılık, genelde işsizler içinde eğitim durumunun düşük olması ve temel becerilerden yoksun işsizlerin bulunması, Türkiye’deki yapısal işsizliğin temel nedenidir. Bunun yanısıra, yapısal işsizler arasında meslek okullarından, teknik liselerden ve üniversitelerden mezunlarının da olması, gerçek bir insangücü planlamasının yapılmaması, üniversitelerin kontenjanlarının yapay bir şekilde artırılması, yeterli öğretim elemanı olmaksızın yeni üniversitelerin kurulması ve üniversitelerle sanayi arasındaki işbirliğinin yeterince olgulaşmamış olması, yapısal işsizliğin oluşmasında ve devamında etkili olmaktadır.

Yapılan çalışmayla birlikte görülmüştür ki, ABD ve Avrupa Topluluğu ülkeleri gibi gelişmiş ekonomiler ile Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin yapısal işsizliğe karşı izlemiş olduğu mücadeleler arasında bazı temel politika ve uygulama farklılıkları bulunmaktadır. ABD ve Avrupa Topluluğu ülkeleri arasında temel farklılıklar olmasına rağmen, bu ülkelerin genel olarak piyasa mekanizmasının işleyişine uygun davrandıkları, işsizliğin etkilerini azaltıcı ve kabul edilebilir hale getirmeyi amaçlayan politikalar izledikleri görülmektedir. Aynı zamanda bu ülkeler genelde işsizliğe, özelde yapısal işsizliğe karşı çok çeşitli aktif ve pasif istihdam politikaları, uzun dönemli ve sürekli eğitim çalışmaları ve çalışanların yeniden eğitimi vb. konularda etkin bir mücadele vermektedirler. Oysa Türkiye, işsizliğin yarattığı sorunları azaltıcı bir politika izlemekten daha çok, öncelikle mevcut işgücüne yeni iş olanakları yaratmak için istihdam artırıcı politikalar izlemektedir. Bununla birlikte, ABD’de ve Avrupa Topluluğu’nda istihdam kuruluşları kendilerini sürekli yenileyerek daha etkin çalışmakta ve çok çeşitli hizmetleri

işsizlere götürmekteyken, işsizlikle mücadeleyle ilgili bir devlet bakanlığının da çalışma bakanlığının yanı sıra devreye sokulmuş olmasına rağmen, Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yapısal işsizlikle mücadelede etkinliği, yeterli olamamıştır.

Ayrıca ABD ve Avrupa Topluluğu’nda uygulanan geniş çaplı sosyal güvenlik semsiyesi, yaygın eğitim çalışmaları ve köklü bir eğitim politikasının uygulamada olması gibi nedenlerle yapısal işsizliğin çözümünde başarılı olmaktadır. Ancak Türkiye’de halen kurumsallaştırılmış bir eğitim sisteminin ve işsizleri kapsayan geniş çaplı bir sosyal güvenlik sisteminin olmaması, yapısal işsizlikle mücadelede başarısızlığın temel etkenlerinden birisidir.

Yukarıda sayılan yapısal işsizlikle mücadelede temel farklılıklara rağmen, izlenen politikalar ve uygulamalar da bir takım benzerlikler de bulunmaktadır Türkiye, zaman zaman ABD ve Avrupa Topluluğu’nda uygulanan istihdam politikalarını ve uygulamalarını yapısal işsizlikle mücadelede gündemine almaktadır. Ancak, gündeme alınan bu politikalar uygulamada yaşanan eksiklikler ve politikaların-politika araçlarının ülke gerçeklerine tam olarak uyumlaştırılmaması vb. nedenlerle, ABD ve Avrupa Topluluğu’ndaki benzerlerine oranla başarılı olamamıştır.

Ayrıca, BYK Planlarında izlenmesi öngörülen istihdam ve işsizlikle ilgili politikalar gerek ülkenin içinde bulunduğu durum, gerekse dış konjonktürde meydana gelen olumsuz gelişmeler nedeniyle çoğu zaman uygulanamamıştır. Bu açıdan da BYK planlarının sadece iyimser bir tablo çizmekten ve umut dağıtmaktan başka çok fazla bir işlevi olmamıştır. Bunu, Türkiye’de uygulanan BYK planlarından sadece bir iki tanesinde işsizlik ve istihdamla ilgili hedeflerin gerçekleşme oranına bakarak görebiliriz. Planda öngörülen hedeflerin yerine getirilerek uygulanması için, plan hedeflerini gerektiği gibi siyasi iktidarın çıkarlarına bağımlı kalmaksızın uygulayacak ve olaya uzun vadeli bakabilecek uzman bir kurumun ve kadronun görevde olmaması da planlardaki öngörülen amaçların gerçekleştirilememesinde çok önemli bir diğer etkidir.

Plan hedeflerinin gerçekleştirilememesindeki bir başka etken de Türkiye’de devletin kalkınma planlarında ve hükümet programlarında dile getirdiği niyetleri ile yaptıkları arasında büyük bir çelişkinin bulunmasıdır. Özellikle, 1980’li yıllardan itibaren izlenen politikalarla bu çelişki daha da artmıştır. Bunun en önemli nedeni, devletin bizzat

getirdiği birtakım uygulamalar ve teşviklerle sermaye ile emek arasında varolan ve her ülkenin kendisine özgü bir bileşimini içeren nispi fiyat dengesini, emek aleyhinde bozmasıdır. Hükümetler zaman zaman gümrük muafiyetleri, vergi indirimleri ve teşviklerle sermayenin nispi fiyatını ucuzlatmış, daha sonra da emegin maliyetini uygulamaya koyduğu bir çok sosyal güvenlik kesintisi ve fonlarla attırmıştır. Hatta sermayenin nispi fiyatının düşürülmesiyle Türkiye gibi darboğazlardan geçmiş ve sermayenin genelde kıt olduğu bir ülkede, 1980'li yılların başında atıl kapasiteler bile yaratılmıştır. Zaman zaman uygulamaya konulan ve yukarıda anılan uygulamalarla istihdam cezalandırılmıştır. Bu da girişimcilerin yatırım isteklerini kırarak yeni iş olanakları yaratmalarını engellemiştir.

Yapısal işsizlikle mücadelede öncelikle ülkenin sahip olduğu kaynaklar iyi belirlenmelidir. Bu doğrultuda ilk olarak geniş çaplı bir insangücü planlaması yapılmalıdır. Ekonominin ihtiyaç duyduğu elemanların sayısının ve niteliklerinin doğru belirlenerek eğitim programlarının buna uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Kısa vadede mesaiye bırakma yerine yeni vardiyalar gündeme getirilmeli ve emeğin maliyetini arttıran uygulamalardan vazgeçilmelidir. Buna ek olarak, uygulanacak aktif ve pasif istihdam politikalarının yanısıra, gerek yapısal işsizliğe karşı, gerekse geçici işsizliğe karşı mümkün olduğu ölçüde, fazla çalışmayı sınırlamak ve mevcut işleri daha çok işçi arasında paylaşmak da mümkündür.

Ayrıca işgücü piyasası şeffaflaştırılmalı ve devlet, bu alanda daha aktif bir rol üstlenerek emek arz ve talebinin uygun koşullarda buluşmasını sağlayacak ortamı yaratmalıdır. Bu amaçla istihdam ve işsizlikle ilgili kurum ve kuruluşların yeniden yapılanmasının sağlanması ve etkinliğinin artırılması gerekmektedir.

Teknoloji seçiminde ülke gerçekleriyle tutarlılık sağlanmalıdır. Özellikle sermaye yoğun teknolojilerin kullanılacağı alanlarla, emek yoğun teknolojilerin kullanılacağı alanların iyi belirlenmesi gerekmektedir. Gereksiz sermaye israfına yol açan alanlardaki sermaye yoğun yatırımlar yerine, emek yoğun yatırımlara yer verilmelidir. Ancak Avrupa Topluluğu'yla gümrük birliğine gidecek olan Türkiye'nin, uluslararası piyasalardaki globalleşme ve rekabet ortamını da dikkate alarak yapacağı yatırım tekniğini mümkün olduğunca objektif belirlenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde yapısal işsizlik sorununun çözümünde üzerinde durulması gereken önemli noktalardan bir diğeri, kısa süreli istihdam sağlamaya dönük yatırımlar yanında, uzun dönemli, kalıcı, istihdam yaratma özelliği olan üretime dönük yatırımların desteklenmesidir.

Ancak yatırımların teşvik edilmesi, arttırılması, ve yapısal işsizlere istihdam sağlayacak diğeri politikaların da sonunda başarılı olabilmesi, öncelikle makro ekonomik istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Bu da Türkiye’de iki ay öncesine kadar %140’larda seyreden üç rakamlı enflasyon rakamlarıyla mücadele ve ekonomiye istikrar kazandırmaya yönelik diğeri politika ve politika araçlarının kullanılması anlamına gelmektedir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR:

AKBANK. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*. İstanbul: AkBank Kültür Yayınları, 1980.

AREN, Sadun. *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*. 10.Baskı. Ankara: Savaş Yayınları, 1992.

BERBEROĞLU, C.Necat. *Çalışma Ekonomisi*. Eskişehir: Birlik Ofset, 1991.

----- *Makro Ekonomik Analiz*. Eskişehir:1991.

BİÇERLİ, M. Kemal. *Çalışma Ekonomisi*. (Yayınlanmamış Ders Notları, Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Eskişehir:1994.)

Çalışma Bakanlığı. *İstihdam ve İşsizlik Sorunu*. Brifing Dökümanları. Ankara: Çalışma Bakanlığı Yayınları, 1983.

CAMPELL, R. Mc. Cannel and STANLIEY, L. Brue. *Contemporary Labour Economics*. New York: Mc Crow-Hill Book Company, 1989.

CUTHBERTSON, Keith. *İktisat Politikası*. (Çev.)Nazım Engin. İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 1987.

DENİS, Henri. *Ekonomik Doktrinler Tarihi*. Atilla TOKATLI(Çev.). Cilt II. Aralık: Sosyal Yayınları, 1982.

Devlet Bakanlığı İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu (İGYKK). *İstihdam Geliştirme Kavramı ve Mesajlar I*. İGYKK Yayın No: 4. Ankara:Devlet Bakanlığı Yayınları, Temmuz 1985.

----- *İşsizlikle Mücadele*. İGYKK Yayın No: 2. Ankara:Devlet Bakanlığı Yayınları, Haziran 1985.

- *Batı Demokrasilerinde İşsizliğe Karşı Yeni Politikalar.* Ankara: Devlet Bakanlığı Yayınları, 1986.
- *İstihdam Politikası.* Devlet Bakanlığı Yayın No: 24. Ankara: Devlet Bakanlığı Yayınları, Ekim 1987.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE). *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Yayın No: 1709, Ankara: DİE Yayınları, Nisan 1994.
- *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar.* Ankara: DİE Yayınları, Şubat 1995.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). *VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler 1984-1988.* Yayın No: 2190. Ankara: DPT Yayınları, 1990.
- *1980'den 1990'a Kadar Makro Ekonomik Politikalar.* Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler. Ankara: DPT Yayınları, 24 Temmuz 1990.
- *Temel Ekonomik Göstergeler.* Ankara: DPT Yayınları, Ağustos 1994.
- *VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı.* 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları. Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler. Ankara: DPT Yayınları, 1992.
- EKİN, Nusret. *Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik.* Yayın No: 296. İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- *Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ekonomilerde Emek Arzının Hususiyetleri.* Sosyal Siyaset Konferansları. Cilt XV. İstanbul.
- HAMURDAN, Yusuf ve Diğerleri (Haz.). *Genel İstihdam Politikası.* Hizmete Özel. Ankara: Devlet Bakanlığı Yayınları, 1981.
- "Türkiye'de İşgücü ve İstihdam 1923-1973." *Sosyal Siyaset Konferansı.* 25. Kitap. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, 1974.
- HOLLİSTER, G. Robinson and H. David FREEDMAN. "Special Employment Programmes in OECD Countries". *International Labour Review.* Cilt:127. Sayı:3. 1988.



*ILO Monthly Labour Review*. "International Comparisons of The Unemployment Indicators." Mart 1993.

----- "Labour Market Improves in 1993." Cilt:117. Sayı:2. Şubat 1994.

----- "The Current Survey Contemporaneous and Retrospective Unemployment Compared." Cilt:116. Sayı:8. Ağustos 1993.

İş ve İşçi Bulma Kurumu. *Hizmet Etkinleştirme Semineri*. Yayın No:271 Ankara: İİBK Yayınları, 1992.

----- *II. İstihdam Haftası Tebligleri*, Yayın No:276, Ankara: İİBK Yayınları, Mayıs 1992.

JUNKAR, P.N. *Very Long Term Unemployment*. Main Report. Programme for Research and Actions on The Development of The Labour Market Commision of The European Communities. Luxemburg: 1992.

KEPENEK, Yakup ve Nurhan YENTÜRK. *Türkiye Ekonomisi*. 6. Baskı. Remzi Kitabevi, Eylül 1994.

KILIÇBAY, Ahmet. *Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler*. Yayın No:263, 3. Baskı, Ankara: T.İş Bankası Kültür Yayınları, 1991.

PARASIZ, İlker. *Makro Ekonomi*. Teori ve Politika. 4. Baskı. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, Mart 1993.

*Paymaş Ekonomi Ansiklopedisi*. Cilt I-II-III. İstanbul: Paymaş Yayınları, 1993.

RONALD, G. Ehrenberg and ROBERT S. Smith. *Modern Labour Economics*. Theory and Public Policy. Boston: Scott, Foresman and Company, 1988.

SAUL, S.B. and COM B. *Unemployment, An International Proplem*. Royal İnstitute of International Affairs. Oxford Üniversity Press, 1970.

SİNFIELD, Adrian. *The Long Term Unemployed*. Paris: OECD Yayınları, 1968.

TALAS, Cahit. *Sosyal Ekonomi*. 6. Baskı. Ankara: S Yayınları, 1983.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK). *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*. TİSK Yayın No:131. TİSK İnceleme Yayınları, Ankara.

----- *OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye*. TİSK İnceleme Yayınları No:8, TİSK Yayın No: 134 Ankara.

----- *Sorunlar ve Görüşler*. TİSK Yayın No:107, Ankara: TİSK İnceleme Yayınları 1994.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB). *Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi*. Yayın No: 176. Ankara: TOBB Yayınları, 1990.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD). *Türkiye'de İşsizliğin Boyutları*. Bir Anket Çalışması. TÜSİAD Yayın No:T/88.8117 İstanbul:TÜSİAD Yayınları, 13 Temmuz 1988.

ULUATAM, Özhan. *Makro İktisat*. 6.Baskı. Ankara: Savaş Yayınları, Aralık 1987.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO). *13. Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı*. Konferans Raporu. Erdogan Nagaş (Çev.). Ankara:1984.

----- *Employment and Economic Growth*. Genova:1964.

Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD). *Employment, Unemployment Study*. İnterm Report by The Secretary General. Paris:1993.

----- *Labour Market Policies for The 1990's*. Paris:1990.

----- *The Challenge of Unemployment*. A Report to Labour Ministers. Paris:1982.

YAZGAN, Turan. *İstihdam, İşçi-İşveren İlişkileri ve Sosyal Güvenlik*. Tebliğler ve Zabıtlar. (Der.) Türkiye Kimya Sanayi İşverenleri Sendikası. 20. Yıl Semineri. İstanbul:1983.

YEMİŞÇİ, Feyyaz ve Diğerleri. "1923-1993 Döneminde Türkiye Ekonomisine Genel Bakış." *Hazine ve Dış Ticaret Dergisi*, HDTM Yayınları, 70. Yıl Özel Sayısı.

YÜCEL, Asım. *Emek Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler*. Ankara:1980.

EK 1<sup>1</sup>

**UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE HÜKÜMETÇE UYGULAMASI  
ÖNGÖRÜLEN İSTİHDAM GELİŞTİRME PROJESİ ÖRNEKLERİ**

---

<sup>1</sup> Devlet Bakanlığı, *İşsizlikle Mücadele*, Ankara:1985

## A. ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN MEVZUAT DÜZENLEMELERİ PROJELERİ

Örnekler:

1. Kamu kuruluşlarında, düşük-orta vasıftaki işgücüne ihtiyaç gösteren işlerde yapılmakta olan fazla mesailerin kaldırılarak, bunun yerine yeni personel alınması,
2. Bir cins ev üretimi olan, kırsal kesimdeki halı üretiminde çalışanların sigortalı olma zorunluluğunun gözden geçirilmesi,
3. Nüfusu 5.000'den az olan yerleşim yerlerinde halı dokuma işçilerine tanınan vergi muafiyetinin, daha fazla nüfuslu yerlerde tanınması,
4. Konfeksiyon ve örgü makinelerinden alınan gümrük vergisi nisbetinin azaltılarak ev üretimlerinin teşviki,
5. Zamanın tamamını (8 saat) doldurmayan işlerde part-time çalışmanın mümkün kılınması,
6. Bir adet tam zamanlı işin, çalışan kabul ettiği takdirde, 2 adet daha düşük ücretli yarı zamanlı işe bölünmesi,
7. 5 yıldan daha az hizmeti bulunan Emekli Sandığı'na bağlı çalışanların, emekli kesintilerini geriye alabilmelerine imkan sağlanması,
8. Geçici işçi çalıştırmayı sınırlayan hükümlerin kaldırılmasının incelenmesi,
9. Serbet rekabeti önleyici, spekülatif kazanç sağlayıcı her türlü sınırlamanın kaldırılarak yeni iş alanları açılması imkanlarının incelenmesi,
10. Yeni bir iş kurarken veya tevsi ederken gerekli formalitelerin basitleştirilmesi,
11. Kendi işini kurmak isteyenlere (özellikle küçük ve orta büyüklükteki işler) teşvik sağlanması,
12. Kalkınmada öncelikli ve/veya işsizliğin yoğun olduğu yörelere, yurt dışına işçi yollamada öncelik tanınması,
13. Yurt dışında çalışacakların ücret güvencelerini tehlikeye atmayacak şekilde; asgari verebilecek ücret miktarlarının gözden geçirilerek, çalışanın rıza göstermesine rağmen çalışmasının önlenmemesi,
14. Esnek bir işgücü piyasası yaratarak, ekonomik koşullara göre kuruluşların işgücü miktarını ayarlayabilmesine imkan ve fakat çalışanların da sosyal güvencelerini sağlamak amaçlarıyla, yalnız çalışanlara uygulanmak üzere bir işsizlik sigortası uygulamasının yara ve zararlarının araştırılması,

15.Toplu iş sözleşmelerindeki ücret zamlarının iş değerlemesine göre yapılmasının incelenmesi (iş yerlerindeki ücret yapısındaki çarpıklıkları düzelterek ve üretimi dolayısıyla istihdamı olumlu etkileyecektir).

## **B. ATIL KAPASİTELERİN HAREKETE GEÇİRİLMESİ PROJELERİ**

Örnekler:

1. Sümerbank Yıldız porselen fabrikasına 2'nci ve gerekirse 3'ncü vardiya ilavesi,
2. Sümerbank Beykoz deri ve kundura fabrikasına vardiya ilavesi,
3. Sümerbank Van kundura fabrikasına vardiya ilavesi
4. Sümerbank Sarıkamış kundura fabrikasına vardiya ilavesi,
5. Sümerbank Tercan kundura fabrikasına vardiya ilavesi,
6. Sümerbank Hereke dokuma fabrikasının bazı bölümlerine vardiya ilavesi,
7. Sümerbank Karaman iplik fabrikasına vardiya ilavesi,

## **C. İŞLETMECİLİK PROBLEMLERİ OLAN KURULUŞLARA YARDIM PROJELERİ**

Örnekler:

1. Hemen bütün kamu kuruluşlarında elde tutulan hammadd, yarı mamül ve mamül miltarları, bilimsel bir stok kontrol sistemiyle denetlenememekte, ancak bunların stok mevcutları ve hareketleri bilgisayarlarla listelenerek buna "stok kontrolü" adı verilmektedir. Yüksek faiz oranları karşısında elde tutulan stokların yarattığı maliyetler şirketleri zor durumda bırakmaktadır. Bu ise dönerek şirketlerin kapanmasına yol açabilmektedir. Bu sorun tipik bir işletmecilik sorunudur. Öngörülen çözümü TÜBİTAK aracılığı ile, kamu kuruluşlarına uygulanabilecek standart bir stok kontrolü sisteminin yerleştirilmesidir.
2. Finansman yönetimi, hemen bütün kuruluşların en büyük güçlüklerindedir. Güçlüklerle sağlanabilen kıstıllı finansman imkanları, bu imkanın iyi kullanılabilmesini sağlayacak bir "finansman yönetimi" sisteminin bulunmayışı nedeniyle, gerçekte bulunmayan sıkıntılar yaratmakta ve kuruluşların kapanmasına yol açabilmektedir. Bu da bir işletmecilik sorunu olup, çözümü için yukarıdaki örnekteki yol kullanılmaktadır.

## D. GERİCE YÖRELERDE, EMEK YOĞUN ENDÜSTRİLERE GİRDI SAĞLAYAN YATIRIMLARIN YAPILMASI PROJELERİ

Örnekler:

1. Diyarbakır'da pamuklu dokuma,
2. Siirt'te pamuklu iplik,
3. Erzurum'da pamuklu dokuma,
4. Kars'ta pamuklu iplik,
5. Darende'de pamuklu iplik fabrikalarının kurulması için yaklaşık 23.5 milyar TL yatırım gerekmekte (1985 fiyatlarıyla - 1 . Şiriner) olup, sağlanacak doğrudan istihdam toplam 1.600 kişidir. Bu endüstrilerin yaratacağı dolaylı istihdam ise ayrıca hesap edilmelidir.

## E. GÜÇ DURUMDAKİ İŞÇİ ŞİRKETLERİNİN REHABİLİTASYONU PROJELERİ

Örnekler:

Profesyonel yönetici eksikliği nedeniyle iyi yönetilemeyen şirketler için öngörülen çözüm, TÜBİTAK'a bağlı olarak kurulan ve kısa bir süre sonra açılacak olan "Sanayi Sevk ve İdarecisi Yetiştirme Enstitüsü"nden yararlanarak yönetici yetiştirmektir. Sermaye yetersizliği nedeniyle güç durumda bulunan şirketler için ise, kurulması yolunda çalışma yapılan fondan yararlanılması öngörülmektedir.

## F. TURİZMDE EV PANSİYONCULUĞU PROJELERİ

Açıklama:

1. Turistik patlama tabir edilen turizm gelirlerindeki büyük artışın meydana gelebilmesi, yaklaşık 600 milyar TL yatırım gerektirmektedir. Bu ise kolay gerçekleştirilebilir bir hedef değildir.
2. Yatak kapasitesini arttırmaya yönelik yatırımlar bir yandan sürdürülürken, diğer yandan da destekleyici bir modelin uygulanması öngörülmektedir. Bu model; geleneksel türk konukseverliğinin, ihtiyaç duyulan ek yatak kapasitesini karşılamak yolunda organize edilmesi yani pansiyonculuğun teşvikidir.
3. Bu modelin doğrudan ve dolaylı faydaları:

- d) Yatak sayısının süratle artması,
- e) Yanlış tanınan Türk insanının tanınması,
- f) Turistin alışık olduğu otel yaşamı yerine ev hayatının ikamesi,
- g) Orta direğe ek gelir,
- h) yabancı dil öğreniminin teşviki,
- i) Batı medeniyetinin tanınması,
- j) İşsizlikle mücadeleye katkı.

Modelin uygulanması için;

1. Koordinasyon,
2. Kamuoyu oluşturma,
3. Geleneksel konukseverlik davranışlarının somutlaştırılması,
4. Bu davranışların halka hatırlatılıp, entegrasyonu,
5. Finansman,
6. Dışa tanıtma

şeklinde 6 program paketi önerilmektedir.

5. Bu programların özetleri şöyledir:

- Koordinasyon: Diğer 5 programın yürütümünü planlamak, uygulamayı izlemek ve koordine etmek için bir devlet bakanlığının görevlendirileceği,
- Kamuoyu Oluşturma: İşlenecek fikir, pansiyonculuğun; dini ve ahlaki geleneklerimize aykırı olmadığı, aksine sevaba yol açacağı ve milli bir görev olduğu.
- Fikri malzeme: Yabancı ülkeler ile Türkiye'nin turizm gelirlerinin mukayeesi ile yeni bir yol bulunması zorunluluğu ve modelin dini ve ahlaki kurallara aykırı olmadığını anlatımı için yararlanılacak diğer husular.
- Kullanılacak medyalar: TRT, basın, basılı malzeme, askeri birlikler, Diyanet İşleri Başkanlığı'nca önerilecek başka husular.
- Davranış Somutlaştırma: Geleneksel Türk konukseverliği unutulmak/dejenere olamak üzeredir. Dolayısıyla geleneksel konukseverlik adetlerinin, herkesçe anlaşılıp, uygulanacak davranışlara çevrilmesi gerekmektedir. Eskiden bu yana yapıla gelen araştırmalar bu fırsatla değerlendirilecektir. Konuyla ilgili kuruluşların tümü, bir rekabet havası içinde devreye sokulacak ve konuk ağırlamanın muhtelif yönlerini ortaya koymaları istenecektir. Böylece bu davranışlar halka anlatılıp, öğretilerek hale getirilir.



- Halka Hatırlatma, Entegrasyon: Yukarıda sözü edilen konuk ağırlama davranışlarının halka benimsetilip, günlük yaşayışlarına entegre edilmesi bir davranış eğitimidir. Bu eğitimin verilmesinde; TRT, basın basılı malzeme, askeri birlikler ve Diyanet İşleri Teşkilatı'nın yanısıra başka kanalların da devreye sokulması gerekir. Çünkü davranış eğitimi güçtür. Bu ek kanallar; okullar, sinemalar, v.b. yollardır.
- Finansman: Geleneksel konukseverlik davranışlarına ait programların yanısıra pansiyonculuk yapmaya niyetli kişilerin paraca desteklenmesi de gerekir. Bununla beraber yalnızca para desteği yerine; paranın yönetim bilgisini, pansiyonculuğa ait teknik bilgiyi, pansiyon yönetimi ve benzer destekleri de vermek gerekmektedir. Bu amaçla işsizlikle mücadele için geliştirilen organizasyonların devreye sokulması yararlı olacaktır.
- Dışa Tanıtma: Kullanılacak kanallar şunlardır;
  - f) Yurt dışında bulunan görevlilerimiz,
  - g) Türkiye'ye gelen yabancılar,
  - h) Uluslararası kuruluşlara üye olmak suretiyle yaratılacak dolaylı lobiler,
  - i) Reklamcılık kurallarına uygun hazırlanmış dokümanlar,
  - j) Uluslararası formlarda görevli kişilerimizin, buralardaki çalışmalara bizzat katılması yoluyla uyandırılacak saygınlık,
  - k) Yabancı öğrencilerin Türkiye'ye çağrılıp ağırlanması,

6. Sonuç: Bu program paketleri aracılığıyla yalnız turizm patlaması olmayıp, dolaylı bir çok katkılar da sağlayacaktır. Ancak; yürütümü, çok sayıda tarafı ilgilendirdiği için, mükemmel bir koordinasyon aracılığıyla başarıya ulaştırılabilir. Başarıya ulaşması bu kadar çok faktöre bağlı olan projenin sağlayacağı gelir ise Türkiye bütçesini katlayacak derecededir.

## **G. İŞSİZLERİN BECERİ KAZANDIRMA YOLU İLE İŞ KURMALARINI VEYA İŞ BULMALARINI SAĞLAMA PROJELERİ**

Örnekler:

1. Konfeksiyon işgücü çok aranan ve fakat yeter sayıda temin edilemeyen bir sanattir. Konfeksiyoncu yetiştirmek için yaklaşık bir ay süreli kurslar düzenlenecek ve böyle kursları düzenleyenler paraca teşvik edilecektir.

2. İş makinesi operatörlüğü de çok ihtiyaç duyulan bir dal olup, yeterli arz yoktur. Bunların eğitimi için; DSI, TCK ve belediyelerin stajyer çalıştırmaları öngörülmektedir.
3. Bilgisayar programcılığı, çok ihtiyaç duyulan ve fakat yeterli sayıda bulunmadığı için sıkıntılar çekilen bir daldır. Üniversitelerin ve TÜBİTAK'ın bu kursları açması öngörülmektedir.

## H. EV ÜRETİMİNİN TEŞVİKİ PROJELERİ

Örnekler:

1. Halicilik: Son yıllardaki aksama dışında Türk halıcılığının yaygın şöhreti, emek yoğun bir faaliyet oluşu, nisbeten kısa süreli bir eğitimle öğrenilmesi, malzeme (halı ipi gibi), tezgah ve basit iş mahalleri (küçük atelyeler) gibi az masraflı giderleri nedeniyle istihdam yaratmada önemlidir. Sümerbank'ın, eğitimi, malzeme/tezgah desteği altında ve A-2, A-3, maddelerindeki teşviklerle kırsal kesimdeki küçük atelyelerde üretilecek halılar yine Sümerbank tarafından *-belli kalite şartıyla-* geriye alınacaktır. Bu organizasyonun; tanıtma, araştırma-geliştirme gibi yönlerden desteklenmesi için bir halıcılık vakfı kurulması öngörülmektedir.
2. Konfeksiyonculuk: Pazar sorunu hemen hemen bulunmayan bu dalda en önemli konu işçiliktir. Pahalı genel giderler altında çalışabilen atelyelerden çok evlerdeki boş zaman ve becerinin birleşmesi ile aile bütçesine önemli katkı sağlanabilir. Gerekli eğitim; gezici ve sabit kursların yanısıra işbaşı eğitimi ile sağlanacaktır. Ayrıca; A-4 maddesindeki teşvik ile de desteklenecektir.

## I. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ TEŞEBBÜSLERE (KOBİ) ÇOK YÖNLÜ DESTEK SAĞLANMASI PROJELERİ

Örnekler:

Esnaf ve sanatkara verilen kredilerin, diğer desteklerle birleştirilmesi: Halen bu tür krediler, esnaf ve sanatkarın ödemelerinde karşılaştıkları sorunları çözmek ya da en iyi olasılıkla üretim imkanlarına küçük ilaveler yapmak amacıyla kullanılmaktadır. Bu tür yardımlar tek tek küçük fakat toplam miktar oldukça büyüktür. Ancak, bu büyük kaynağa rağmen sağlanan fayda çok küçüktür. Esnaf ve sanatkara sağlanan bu küçük finansal desteğin, bir yardım sandığı görünüşünden çıkarak;

- projeye dayalı,
- kontrollü (dilimler halinde)
- projenin ihtiyaç göstereceği diğer:
- teknik yardım,
- mevzuat yardımı,
- satınalma (ithalat dahil) yardımı,
- pazarlama yardımı,
- fikir verme

destekleriyle birlikte verilmesi öngörülmektedir.

Açıklanan bu tedbir; teşebbüs sahiplerine, yapılabilecek işler hakkında fikir vermeksizin umulan faydayı sağlayamaz. Bu nedenle çok yönlü desteğin, bir parçası da yapılacak iş/işler hakkında fikir vermektir.

## **İ. YATIRIM PROJELERİNİN HIZLANDIRILMASI YOLUYLA ERKEN İSTİHDAM SAĞLANMASI PROJELERİ**

### **J. KAMU KURULUŞLARINDA VERİMLİLİĞİN ARTTIRILMASI PROJELERİ**

Açıklama:

Kamu ve bir kısım özel kesim kuruluşlarında:

- Kadro fazlası çalışan bulunması,
- Her işin ne kadar sürede ve ne kadar kişi ile yapılacağını belirten iş standartlarının açıklanmış olması,
- İş standartları ve verime göre ücret ödenmesini sağlayan bir teşvik sisteminin bulunmaması (ya da teşvik sistemlerinin iş standartlarına dayalı olmaması),
- İş tariflerinin usulüne uygun yapılmamış olması

ve bu gibi nedenlerle verimlilik düşüktür. Bu düşük verim, kuruluşları yüksek maliyetlerle çalışmasına ve ekonominin sırtına bir yük olmasına neden olmaktadır.

Bu proje ile, öncelikle, iş standartı uygulaması ve hemen ardından da, iş standartlarına dayalı teşvik sistemi (prim) uygulaması başlatılacaktır.

## K. İLERİ TEKNOLOJİNİN TEŞVİKİ PROJELERİ

Örnekler:

1. Bilgisayardan daha etkili şekilde yararlanmak üzere, TÜBİTAK tarafından yürütülen Bilgi İşlem Sistemleri Etkinleştirme projesi bir örnektir.
2. Tarımsal üretim veriminin artırılması için bio-teknolojiden yararlanılması bir diğer projedir. Bu yolda, Türkiye’de çeşitli üniversitelerde ve bilim kuruluşlarındaki bireysel çalışmalar koordine edilecektir.
3. Yenilenebilir enerji kaynaklarının (güneş, rüzgar v.b. gibi) kullanımı, gelir artırıcı özelliğe sahiptir. Örneğin; Sinop’ta sürekli mevcut bulunan rüzgar enerjisinden; ısıtma ve aydınlatma amaçlarıyla yararlanılabilmesi için TÜBİTAK bir çalışma yürütmektedir.

## L. KAMUOYUNUN TEKLİF GELİŞTİRMESİ PROJELERİ

Örnekler:

1. Trabzon yöresinde evlerde yapılan basküllerin üretimine; finansman ve teknik destek sağlanması halinde daha yüksek gelir (ve istihdam) yaratılacağı, anılan yöreye yapılan bir gezi sırasında vatandaşlardan gelmiştir.
2. Sürmene’de 50 tonluk gemilerin yapımına finansman ve teknik destek isteği de aynı yolla gelmiştir.
3. Emek yoğun bir alan olan ipekböcekçiliğinin teşvik edilmesi için, kaçak ipek ipliği girişine mani olunması ve bu amaçla da halı üretimi için izin verilen  $8\text{kg/m}^2$  ipek kullanımı limitinin azaltılması teklifi anılan yolla gelmiştir.
4. Sinop’a turist getiren gemilerin, limanda 1 saat yerine, daha uzun süre kalması, turistlerin alış-veriş yapmalarına ve dolayısıyla bir miktar para bırakmalarına (gelir arttırımı) yol açacaktır. Bu teklif yurt gezileri sırasında alınmıştır.

Yukarıda bir kısmı sayılan bu ilginç tekliflerin daha yoğun ve sistemli akmasını temin amacıyla:

- İstihdam yaratıcı/gelir artırıcı tekliflerin, işsizlikle mücadele kurulunca beklendiği mesajı, bütün kanallardan (TV, basın, toplantılar, genelgeler v.s.) ilan edilecektir.
- Gazetelerin, bu tür teklifleri yayımlayacağı “yeni iş/gelir imkanları” adlı sütunlar açmaları teşvik edilecektir.
- İlginç teklif getirenleri teşvik etmek amacıyla bir prim ödenecektir.

- İngiltere’de yeni iş imkanları kamuoyuna tanıtıp, onların bu konuda fikir üretmelerini teşvik eden bir bilgi ve danışma sistemleri vardır. LEDİS (Local Economic Development Information System) “Yerel Ekonomik Gelişme Bilgi Sistemi” adındaki bu kuruluşun, yaratılan her iş için yayınlandığı birer sayfalık ilginç açıklamaların Türkçeye çevrilerek, gazetelerde yayınlanması sağlanacaktır.

## **M. KURULUŞLARA PAZARLAMA DESTEĞİ VERİLMESİ PROJELERİ**

## **N. AİLE PLANLAMASI PROJESİ**

## **O. TASARRUFUN TEŞVİKİ PROJELERİ**

Örnekler:

### **1. Enerji tasarrufu**

- b) Elektrik ve su için: kademeli tarife uygulayarak, çok kullananlardan yüksek ücret alınması, az kullananlardan alınan ücretin düşürülmesi,
- c) Isı için: Kuruluşların ısı tasarrufu için uygulayacakları projelere çok düşük faizli kredi verilmesi ve diğer yolla teşviki,
- d) Isı için: Binalara uygulanacak ısı yönetmeliğinin, titizlikle uygulanması,
- e) Güç için: Pik güçler için uygulanan ücret tarifelerinin yükseltilmesi,
- f) Basınçlı hava: Kömür endüstrisinde kullanılan basınçlı hava yerine elektrik enerji uygulamasını özendirmek için :
  - Basınçlı hava için kullanılan enerjiden ayrı bir vergi alınması,
  - Basınçlı havanın, elektrige dönüştürülmesi için yapılacak yatırımlara kaynak ve teşvik sağlamak,
  - Yeni basınçlı hava kamilerine dikkatle izin verilmesi,
  - Basınçlı hava kayıplarını azaltıcı emredici hükümlerin uygulanması,
- g) Enerji tasarrufu işini koordine eden birimlere etkinlik kazandırmak,
- h) Bu konularda etkin bir tanıtma yapılması

### **2. Ev masraflarının azaltılması.**

Aynı masraf ile daha iyi beslenme ve/veya beslenme masraflarının azaltılması için beslenme konusunda çalışan bilim kuruluşlarının devreye sokularak pratik bilgiler üretmeleri ve yaymalarının temini.

## Ö. DİĞER TEDBİRLER

Örnek:

Ucuz Ev Yapımı: Bir defada konutun bütün masraflarını finanse etmek yerine; asgari-kaçınılmaz kısımlarını yapıp, geri kalan kısımlarını (misafir odası, banyo fayansları, ince inşaat v.s.) daha sonra, tasarruf yapıldıkça inşa etmek ve büyük evler yerine, iyi planlanmış küçük fakat kullanışlı evler yapmak projesidir.

Kuzey İtalya'daki deprem bölgelerinde çok yaygın olan bu tür konutlar, klasik konutlara göre çok daha ucuz ve süratli yapılabilmektedir. Bu tür evler ile ev üretimi fikri birleştirildiğinde, işsizleri hem ev hem iş sahibi yapmanın mümkün olabileceği görülmektedir.