



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI (2019-2023)



İŞGÜCÜ PİYASASI VE GENÇ İSTİHDAMI

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018



T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI
(2019-2023)

İŞGÜCÜ PİYASASI VE GENÇ İSTİHDAMI

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 3039- ÖİK: 820

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.
Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının
iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

İÇİNDEKİLER

TABLO LİSTESİ.....	iii
ŞEKİL LİSTESİ.....	v
KUTU LİSTESİ	vi
KISALTMALAR.....	vii
İŞGÜCÜ PİYASASI VE GENÇ İSTİHDAMI KATILIMCI LİSTESİ.....	viii
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	xi
1. GİRİŞ.....	1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ.....	4
2.1. Küresel Görünüm	4
2.1.1. Küresel Ekonomik Büyüme	4
2.1.2. Dünyada Dijitalleşme ve İşgücü Piyasasına Etkileri	6
2.1.3. Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri	12
2.1.3.1. İşgücüne Katılma, İstihdam ve İşsizlik Eğilimleri.....	12
2.1.3.2. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar: Kadınlar.....	16
2.1.3.3. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar: Gençler	18
2.1.3.4. Küresel İşgücü Hareketliliği ve Göçmen İşgücü.....	21
2.1.3.5. Kırılgan İstihdam ve Çalışan Yoksulluğu	23
2.1.3.6. Ücretler ve Çalışma Süreleri	26
2.2. Türkiye’ye İlişkin Görünüm.....	30
2.2.1. Türkiye’de Ekonomik Büyüme.....	32
2.2.2. Türkiye’de Dijitalleşme ve İşgücü Piyasasına Etkilerine İlişkin Beklentiler	33
2.2.3. Türkiye İşgücü Piyasasında Temel Eğilimler	37
2.2.3.1. Nüfus ve İşgücüne Katılma Eğilimleri.....	39
2.2.3.1.1. İşgücüne Katılma Oranı	42
2.2.3.1.2. İşgücünün Yapısı.....	45
2.2.3.1.3. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar.....	46
2.2.3.2. İstihdam Eğilimleri.....	50
2.2.3.2.1. İstihdam Oranı.....	50
2.2.3.2.2. Kırılgan İstihdam.....	54
2.2.3.2.3. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar.....	56
2.2.3.2.4. Kayıt Dışı İstihdam	56
2.2.3.3. İşsizlik Eğilimleri	59
2.2.3.3.1. İşsizlik Oranı	61
2.2.3.3.2. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar.....	63
2.2.3.4. Ücretler, İşgücü Maliyetleri ve Çalışma Süreleri.....	64

3. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ TEMEL SORUN ALANLARI.....	72
4. ONUNCU KALKINMA PLANI DÖNEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	82
5. ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI DÖNEMİ PERSPEKTİFİ.....	87
5.1. 2023 Vizyonu	87
5.2. On Birinci Plan Hedefleri.....	87
5.3. Temel Amaçlar	87
5.4. Pestle Analizi.....	88
5.5. Politika Önerileri ve Politikalara İlişkin Uygulama Stratejileri	92
6. SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME.....	100
KAYNAKÇA.....	103

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Küresel Ekonomik Büyüme Eğilimleri (Bir Önceki Yıla Göre Gerçekleşen Değişim, (Yüzde).....	5
Tablo 2: Geleceğin 10 Temel Becerisi	10
Tablo 3: Küresel Yetenek Rekabeti Endeksi, 2017.....	11
Tablo 4: Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri: İşgücüne Katılım ve İstihdam Oranları, 2014 – 2019	13
Tablo 5: Küresel İşsizlik Oranı, 2014 – 2019	14
Tablo 6: Bölgesel İşsizlik Tahminleri, 2017 – 2019	15
Tablo 7: İşgücü Piyasasında Cinsiyetler Arası Farklılıklar.....	17
Tablo 8: Genç İstihdamı Açısından Küresel Risk Haritası	19
Tablo 9: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Gençlerin İşgücü Piyasasındaki Karşı Karşıya Oldukları Sorunlar	20
Tablo 10: Uluslararası Göç İstatistikleri	22
Tablo 11: Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri: İşsizlik, Kırılgan İstihdam ve Çalışan Yoksul Oranları, 2014 – 2019	23
Tablo 12: Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri: İşsizlik, Kırılgan İstihdam ve Çalışan Yoksul Sayıları, 2014 – 2019	24
Tablo 13: Kırılgan İstihdama İlişkin Bölgesel Tahminler, 2017 – 2019	25
Tablo 14: Çalışan Yoksulluğuna İlişkin Bölgesel Tahminler, 2017 – 2019	25
Tablo 15: OECD Ülkelerinde Yıllık Çalışma Süreleri (Saat)	29
Tablo 16: OECD Ülkelerinde Haftalık 50 Saat veya Daha Fazla Süreyle Çalışanların Oranı (Yüzde).....	30
Tablo 17: Mesleklerin Bilgisayar Tarafından Yapılma İhtimali (Yüzde).....	34
Tablo 18: Bilgisayar Tarafından Gerçekleştirilebilme Olasılığına Göre Meslekler ve Mesleklerin İstihdamdaki Payı.....	36
Tablo 19: 2014 – 2017 Döneminde İşgücü Piyasasının Yapısı (Bin Kişi), (Yüzde)	38
Tablo 20: 2014 – 2017 İşgücüne Katılma Oranları	42
Tablo 21: İşgücünün Cinsiyet Temelinde Yaş ve Eğitim Durumu, 2017 (Yüzde)	45
Tablo 22: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de Ne İstihdamda Ne Eğitimde Olan Gençlerin Genç Nüfusa Oranı	47

Tablo 23: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılma Oranları (Yüzde).....	48
Tablo 24: İstihdamın Cinsiyet Temelinde Yaş ve Eğitim Durumu (2017), (Yüzde).....	50
Tablo 25: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Cinsiyet Temelli İstihdam Oranları	51
Tablo 26: Cinsiyet Temelli Sektörel İstihdam ve Kadın İstihdamının Sektörel Dağılımı (Bin Kişi)	52
Tablo 27: Bazı Ülkelerdeki Kırılgan İstihdam Oranları.....	55
Tablo 28: Türkiye İşgücü Piyasasında Kayıt Dışı İstihdamın Boyutları, 2005 – 2017 (Yüzde)	58
Tablo 29: İşsizlik Oranının Cinsiyet Temelinde Yaş ve Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (Yüzde) (2018)	61
Tablo 30: İş Arama Süre ve İşsiz Kalma Nedenine Göre İşsizler (2017)	62
Tablo 31: Türkiye’de Aylık Ortalama Brüt Ücretler	65
Tablo 32: Bazı Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Asgari Ücretler.....	66
Tablo 33: Bazı OECD Ülkeleri ve Türkiye’de İşgücü Piyasası Katılığı.....	67
Tablo 34: Bazı OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Birim İşgücü Maliyeti	70
Tablo 35: Bazı OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Ortalama Çalışma Süreleri.....	71
Tablo 36: Türkiye Ekonomisi Büyüme Oranları ve İstihdam (Bin Kişi).....	76
Tablo 37: Onuncu Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Hedefleri.....	82
Tablo 38: İŞKUR Tarafından Düzenlenen Aktif İşgücü Politikalarına Harcanan Miktar (TL)	85
Tablo 39: Pestle Analizi Sonuçları.....	89

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Türkiye’de Çalışanların Mezun Oldukları Eğitim Durumuna Göre Mesleklerinin Bilgisayarlar Tarafından Yapılma İhtimali	35
Şekil 2: 2017 Yılı İtibarıyla Türkiye Nüfus Piramidi	40
Şekil 3: 2004 – 2016 Döneminde Kurumsal Olmayan Nüfus, Çalışma Çağındaki Nüfus ve İstihdamdaki Değişim	41
Şekil 4: 2004 – 2017 Döneminde Türkiye İşgücü Piyasasında İşsizlik Oranlarının Seyri	60

KUTU LİSTESİ

Kutu 1: Kadınların İşgücüne Katılma Eğilimini Etkileyen Faktörler	44
Kutu 2: Kalıcı İşgücü Piyasası Zorlukları İle Karşı Karşıya Kalan Kesimler (Kırılgan İstihdam).....	54

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
EUROSTAT	European Statistical Office
et al.	ve diđerleri
GİPGA	Gençlerin İşgücü Piyasasına Geçişi Araştırması
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HHİGA	Hanehalkı İşgücü Anketi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
INSEAD	INSEAD Business School of the World
İKO	İşgücüne Katılma Oranı
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
vb.	ve benzeri

İŞGÜCÜ PİYASASI VE GENÇ İSTİHDAMI ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU KATILIMCI LİSTESİ

BAŞKAN

Doç. Dr. Hakan ERCAN

RAPORTÖRLER

Dr. Işıl KURNAZ BALTACI

Dr. Okan Güray BÜLBÜL

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

KOORDİNATÖRLER

Müşerref KÜÇÜKBAYRAK

Sinem ÇAPAR DİRİÖZ

Mehmet Tarık ERASLAN

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

ÜYELER

Abdullah KARACAN

Abdullah Tamer YILMAZ

Abdurrahman AYDEMİR

Akın YUMUŞ

Alev ŞAHİN

Ali Ercan SU

Anastasia SAĞLAM

Arzu KURTOĞLU

Aydın ALABAŞ

Ayfer ŞAHİN

Ayşe Arzu YAVUZ

Ayşegül KAYAOĞLU YILMAZ

Begüm KANDEMİR

Bekir AKTÜRK

Betül ALTUNTAŞ

Betül PEKTAŞ ERDEM

Burak ÇAMURDAN

Büşra AKDEMİR ÖZKAYA

Büşra DEMİREL

Caner ERKEN

Cemal Cihan ÇOŞKUN

Ceren YILDIZ

Çağla ÖKTEN

İŞKUR

İŞKUR

Sabancı Üniversitesi

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

SGK

ÇSGB

IOM

Kalkınma Bakanlığı

İŞKUR

TESK

TCMB

İstanbul Teknik Üniversitesi

İŞKUR

İŞKUR

Sıtkı Koçman Üniversitesi

Kalkınma Bakanlığı

Pamukkale Üniversitesi

Göç İdaresi

Kalkınma Bakanlığı

İŞKUR

MYK

İŞKUR

Bilkent Üniversitesi

Didem TUNÇ	ÇSGB
Ebru ÖZTÜM TÜMER	ÇSGB
Elif BOR	ÇSGB
Elif SAVAŞ KAPTAN	BSTB
Elif YILDIRIM	HAK-İŞ
Enis BAĞDADIOĞLU	TÜRK-İŞ
Ercan BOYAR	Kalkınma Bakanlığı
Eriş ASLAN	Koç Holding
Erkan TEK	Hazine Müsteşarlığı
Ersin ARTANTAŞ	TESK
Faruk SAPANCALI	Dokuz Eylül Üniversitesi
Fatih Volkan YAMANER	ÇSGB
Feray ELDENİZ	Kalkınma Bakanlığı
Gülnur SÖNMEZ	BSTB
Gülizar GÜLEÇ	Kalkınma Bakanlığı
Habib Furkan DOĞAN	KOSGEB
Hacı Mahmut ARSLAN	Kalkınma Bakanlığı
Hakan ERCAN	ODTÜ
Hakan TUNÇAĞIL	GİB
Hanife Deniz KARAOĞLAN	Bahçeşehir Üniversitesi
Hasan Ejder TEMİZ	Mersin Üniversitesi
Hasan KAYA	Kalkınma Bakanlığı
Himmat PARMAKSIZ	Kalkınma Bakanlığı
Işıl KURNAZ BALTAÇI	Gazi Üniversitesi
İlber AYDEMİR	TÜSİAD
İlyas AKTİKEN	Kalkınma Bakanlığı
İnsan TUNALI	Koç Üniversitesi
Kaan ŞAHİN	ÇSGB
M. Buğra KAZANÇ	İŞKUR
Mehmet Tayyip KAHYAOĞLU	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Mehmet ÜVEZ	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
Merve DEMİREL	Bilkent Üniversitesi
Mihriban TAĞ	Kalkınma Bakanlığı
Muhammed Serdar SANCAR	Kalkınma Bakanlığı
Murat Ali DULUPCU	YÖK
Murat ALTINYOLLAR	TCCB
Murat AYDIN	TOBB
Murat ERTEKİN	Ekonomi Bakanlığı
Murat KARAKAŞ	TÜİK

Murat ÖZÇELİK	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Mustafa ÖZGEN	MYK
Mustafa TİRYAKİ	İŞKUR
Mustafa YARGI	SGK
Müge ERSOY KART	Ankara Üniversitesi
Mürşide ÖZGELDİ	Maltepe Üniversitesi
N. Kağan BAYRAMOĞLU	İŞKUR
Nazlı YILMAZ	MEB
Necdet KENAR	Bahçeşehir Üniversitesi
Nejat KOCABAY	ILO
Nur Asena CANER	TOBB
Oğuzhan KOCAMAZ	Göç İdaresi
Osman Nuri ERDEM	Kalkınma Bakanlığı
Özge BERBER AĞTAŞ	ILO
Pelin AKYOL	Bilkent Üniversitesi
Rauf CAN	Kalkınma Bakanlığı
Sadettin AKYIL	ÇSGB
Seda TÜRKSEVER	Kalkınma Bakanlığı
Semih TÜMEN	TCMB
Serdar SAYAN	TOBB
Sibel TUĞ	TİSK
Sinan AKKAYA	SGK
Sinan TEMUR	İŞKUR
Turan TÜRK	ÇSGB
Veysi KASSAP	Kalkınma Bakanlığı
Yasemin ERYILMAZ	Kalkınma Bakanlığı
Yelda Devlet KARAPINAR	IOM
Yeşim ERGÜN	ÇSGB
Yusuf Emre AKGÜNDÜZ	TCMB
Yücel KAPLAN	ÇSGB
Zafer Özlem HATİPOĞLU	TOBB
Zeynep GAZİOĞLU KAYACI	TESK
Zübeyde ARSLANOĞLU	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

YÖNETİCİ ÖZETİ

On Birinci Kalkınma Planı (2019 – 2023) İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda, ilk olarak gerek küresel ekonominin gerekse Türkiye ekonomisinin gündemi açısından ilk sıralarda yer alan işgücü piyasasına ilişkin eğilimler ayrıntılı olarak ele alınmış, işgücü piyasası analizi çerçevesinde dijitalleşme, özel olarak korunması gereken gruplar ile küresel işgücü hareketliliği ve göçmen işçiler konularında ayrıca tematik değerlendirmelere yer verilmiştir. İşgücü piyasasının mevcut durumunun ortaya konulması sonrasında, Türkiye işgücü piyasasının temel sorun alanları tanımlanmış, Onuncu Kalkınma Planı dönemi değerlendirilmiş ve On Birinci Kalkınma Planı dönemine ilişkin perspektif çerçevesinde 2023 Vizyonu, On Birinci Plan dönemi hedefleri ve temel amaçlar ele alınmıştır. Çok sayıda nitelikli katılımcının katkılarıyla gerçekleştirilen Komisyon toplantıları çerçevesinde yürütülen tartışmalar ile moderasyon çalışması sonucunda elde edilen çıktılardan yararlanılarak ve belirlenen temalar da dikkate alınarak, Türkiye işgücü piyasasının temel sorun alanlarına yönelik politika önerileri geliştirilmiş ve söz konusu politikalara ilişkin uygulama stratejileri oluşturulmuştur.

2023 Perspektifi doğrultusunda, On Birinci Kalkınma Planı dönemi için belirlenen “insana yararlı iş fırsatları sunan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlandığı; işgücü niteliğinin yükseltildiği, verimli ve etkin kullanıldığı; tam istihdam düzeyine ulaşmış; küresel rekabete uyumlu ve uluslararası çalışma standartlarında bir endüstri ilişkileri sisteminin esas olduğu; sosyal diyalog mekanizmalarının işletildiği ve çalışma barışını hedefleyen; düzgün işlerin norm olduğu; tüm çalışanların sağlık ve güvenliğini koruyucu ve geliştirici İSG faaliyetlerini sistematik bir şekilde yürüten bir işgücü piyasasına sahip olma” vizyonu çerçevesinde küresel gelişmeler de dikkate alınarak, Türkiye’nin kalkınma hedeflerini daha ileriye taşıyabilmek için İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı Özel İhtisas Komisyonu’nun amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Özellikle gençler ve düşük eğitilmiş bireyler olmak üzere, işgücünün temel ve mesleki becerilerinin, işgücü piyasasının sürekli değişmekte olan ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde geliştirilmesine imkan sağlayacak politikaların oluşturulması.
- Dijital dönüşümün ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin işgücü piyasasını nasıl etkilediği ile bu etkilerin ne şekilde fırsata dönüştürülebileceğinin ortaya konulması.

- Özellikle son yıllarda yoğun bir şekilde Türkiye'ye göç eden bireylerin işgücü piyasasına entegrasyonunun nasıl sağlanacağına belirlenmesi.

Bu çerçevede, Komisyon Türkiye işgücü piyasasına ilişkin değerlendirmelerini üç tema üzerinden gerçekleştirmiştir:

- ***Dijital Dönüşümün İşgücü Piyasasına Etkileri:*** Bu kapsamda, Komisyon çalışmaları sırasında öncelikle dijital dönüşümün ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasası üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri tartışılmıştır. Yeni teknolojilerin bazı işlerin yerini alması, ancak bununla birlikte özellikle yüksek becerili işgücü açısından yeni iş olanakları yarattığı konuları üzerinde durulmuştur. Bir sonraki aşamada, dijitalleşme ve teknolojik ilerlemenin olumsuz etkilerinin fırsata çevrilebilmesi için yapılması gerekenler ele alınmıştır. Bu açıdan, özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri gibi gelecekte iş yaratma kapasitesi yüksek olan sektörlerle odaklanılmış; ancak bunun için önceliğin dijital dönüşümün gerektirdiği becerilerin tanımlanmasına verilmesi gerektiği belirlenmiştir. Becerilerin tanımlanmasının sonrasında dijitalleşme ile işgücü piyasasında ortaya çıkacak yeni alanlarda ve mesleklerde istihdam edilecek işgücünün yetiştirilmesine yönelik olarak eğitim sisteminin daha dinamik bir yapıya kavuşturulması için yapılması gerekenler tespit edilmiştir. Son olarak, özellikle teknolojiye daha yatkın olan gençlerin ve kadınların işgücü piyasasına daha yüksek düzeyde katılmaları açısından teknolojik gelişmelerin nasıl fırsata çevrilebileceği konusundaki öneriler ortaya konulmuştur.
- ***Genç ve Kadın İstihdamı:*** Bu kapsamda, işgücü piyasasında özel olarak korunması gereken gruplar içinde yer alan gençlerin ve kadınların işgücü piyasasına girişte yaşadığı sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda, gençlerin ve kadınların işgücüne katılmaları açısından işveren yaklaşımlarının ortaya konulması amacıyla Komisyon katılımcıları içinde işveren temsilcilerinin görüşlerine özel olarak önem verilmiştir. Bununla birlikte, girişimcilik, esnek çalışma modelleri, hizmet sektörü ve dijital ekonominin gençler ve kadınların istihdamı bakımından sunduğu fırsatlar üzerinde de durulmuştur. Ayrıca ne istihdamda ne de eğitimde olan gençlerin eğitim süreçlerine ve işgücü piyasasına katılmalarının desteklenmesine yönelik politikalar da tartışılmıştır.
- ***Türkiye'de Yaşayan Göçmenlerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu:*** Bu kapsamda, ilk olarak özellikle son yıllarda yoğun bir şekilde yaşanan göçmen akımının işgücü

piyasası üzerinde yarattığı sorunlar gerek yerel işgücü gerekse göçmen işgücü açısından tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu açıdan, ücret, çalışma koşulları, kayıt dışı istihdam, göçmenlerin yoğun olduğu bölgelerde yerel ve göçmen işgücü arasındaki rekabet koşulları gibi konular üzerinde durulmuştur. Başta Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeliler olmak üzere göçmenlerin Türkiye işgücü piyasasında karşılaştığı dil yetersizliği, sosyal uyum, ucuz işgücü yaklaşımı gibi sorunların giderilmesine yönelik bir yol haritasının oluşturulmasına odaklanılmıştır. Bununla birlikte, göçmenlerin işgücü piyasasına katılmaları ile ortaya çıkan sorunlar yerel işgücü açısından da ele alınmıştır.

Komisyon çalışmaları sonucunda, daha çok ve daha iyi işler yaratan, değişen koşullara ve küresel piyasalara uyum sağlayabilen nitelikli bir işgücü piyasası oluşturmak vizyonu ile belirlenen hedefler şu şekildedir:

- Dijitalleşmenin kurumsallaşması.
- Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasalarına yansımalarının belirlenmesi.
- Dijital dönüşüme uyum sağlayacak işgücünün yetiştirilmesi.
- Genç istihdamının desteklenmesi ve işsizliğin azaltılması.
- Kadınların işgücüne katılımlarının artırılması ve kadın istihdamının desteklenmesi.
- Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması.

1. GİRİŞ

Ekonomik ve sosyal kalkınma, esas olarak kapsayıcı büyümeyi sağlama, yaşam standartlarını yükseltme, sürdürülebilir istihdamı artırma, düzgün ve kaliteli işler yaratma, ekonomik ve sosyal ilerlemeyi geliştirme hedeflerine odaklanmaktadır. Dolayısıyla, bugün kalkınma yaklaşımı, sadece ekonomik göstergelerdeki iyileşmelere değil, aynı zamanda sosyal gelişmişlik düzeyini ileriye taşıyan gelişmeleri de dikkate almaktadır.

Günümüzde üretim yapısı ve teknolojiadaki değişimler sonucunda belirsizliğin ve karmaşıklığın giderek arttığı, son derece dinamik bir ekonomik süreç ve işgücü piyasası yapısı söz konusudur. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, başka bir ifadeyle dijital dönüşüm sonucunda teknoloji kullanımının işgücü piyasalarında her geçen gün daha değerli hale geldiği görülmektedir. Bu durum, aynı zamanda mal ve hizmet üretiminde nitelik ve beceri düzeyi yüksek işgücünü de vazgeçilmez hale getirmiştir. Diğer taraftan, düşük nitelikli işgücü gün geçtikçe daha dezavantajlı bir duruma düşmekte; hatta uzun bir işsizlik sürecinin sonrasında işgücü piyasasının dışına itilmektedir. Dolayısıyla, bugünün gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ekonomilerinin tanımlayıcı dinamiklerinden birinin dijital dönüşümüne bağlı olarak bu durumun ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Küresel işgücü piyasalarında bugün, bir tarafta sürekli ve yüksek işsizlik, istikrarsız ve güvencesiz işler, nitelik ve beceri uyumsuzluğu ile mevcut niteliklerin aşınması/eskimesi problemleri yaşanmakta; diğer tarafta, dijitalleşmeye bağlı olarak talep kesiminin yükselen nitelik ve beceri ihtiyaçları sonucunda ekonomik gelişme ve rekabet gücünün belirleyici faktörü olan beşeri sermayenin önemi gittikçe artmaktadır. Söz konusu paradoksal yapı, aynı zamanda işin geleceğine ilişkin tahminlerde ve geleceğin nitelik- beceri seti beklentilerinde radikal bir değişiklik olacağına da işaret etmektedir. Dolayısıyla, geleceğin işgücü piyasasında düzgün ve kaliteli işlere ancak “daha yüksek” ve “daha nitelikli” işgücü sahip olabilecektir.

Diğer yandan, 2008 yılı sonlarına doğru Amerikan ekonomisinde başlayan ve kısa sürede küresel ekonomiyi etkisi altına alan kriz, pek çok sektörde mevcut işlerin azalmasına yol açmıştır. Söz konusu krizin işgücü piyasaları üzerindeki etkisi - azalarak da olsa - hala sürmektedir. Bununla birlikte, ekonomik krizin genç işgücü üzerindeki etkileri çok daha yıkıcıdır. Gençler, özellikle de genç kadınlar, işsizlikten orantısız şekilde daha fazla etkilenmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü verilerine göre, genç insanlar yetişkinlere oranla işsizlik riski ile ortalama olarak 3 kat daha fazla karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca, pek

çok gencin işgücü piyasası veya eğitim süreci ile herhangi bir ilişkisi bulunmamaktadır. Genç işgücü açısından söz konusu olumsuz tablo, eğitim düzeylerindeki iyileşmeye rağmen ortaya çıkmakta ve dünyanın pek çok bölgesinde sosyal kaoslar şeklinde topluma geri dönmektedir.

Günümüz küresel gençliği, ekonomik krizden bu yana tüm dünyada artan işsizlik nedeniyle “kayıp” bir nesil olma riski ile karşı karşıyadır. İşsizlik baskısı altındaki çok sayıda genç, aslında işgücü piyasasına girmeden önce öngörmediği bir durumla yüz yüze gelmiş ve daha önce çalışmayı düşünmediği işlerde çalışmak, bu anlamda istikrarsız, kayıt dışı veya güvencesiz işleri kabul etmek zorunda kalmıştır. Genç bir kişinin kariyerinin daha başlangıcında uzun süre işsiz kalması, iş başında beceri kazanımının gecikmesine ve gelecekteki kazançları ile iş olanaklarının azalmasına yol açmaktadır. Bu açıdan, pek çok gencin işgücü piyasasındaki ilk deneyimi adeta derin bir yara izi gibi yaşam boyu sosyo-ekonomik koşulları üzerinde etkili olmaktadır.

Gerek küresel gerek ulusal düzeyde işgücü piyasaları açısından bir diğer yeni meydan okuma, dijital dönüşüme uyum sağlanmasıdır. 2020 yılı itibarıyla tüm dünyanın “Sanayi 4.0” ile tanışacağı öngörüsünden yola çıkılarak, dijital dönüşüme uyumun işgücü piyasalarını da derinden etkileyeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle belirsizliğe bağlı olarak geleceğin taşıdığı riskler ve bilgi iletişim teknolojilerinin yarattığı yeni fırsatlar ekseninde yarının işgücü piyasası için işgücünün nasıl hazırlanması ve bu anlamda hangi becerilere yatırım yapılması gerektiği büyük önem taşımaktadır. Teknolojinin işler üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri bütünsel olarak değerlendirilerek, gerek rutin yanlı teknolojiler nedeniyle yok olabilecek iş ve mesleklerde istihdam edilen işgücü açısından bugünden önlem alınmalı, gerekse teknolojinin yeni iş yaratma potansiyeli açısından işgücü ihtiyaç duyulan becerilerle geleceğin iş ve mesleklerine hazırlanmalıdır.

Özellikle toplumsal uyum ve işgücü piyasasına entegrasyon açısından bugünün dünyasının önemli sorun alanlarından biri de göçmenlerdir. Dünya, İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana küresel düzeyde en büyük göç hareketi ile karşı karşıyadır. Bu durum, tüm ülkeleri insani bir krizle karşı karşıya getirmekle birlikte, daha iyi bir yaşam beklentisi içinde gelişmiş ülkelere yönelen göçmen akımı, söz konusu ülkeleri yerleşim, eğitim, toplumsal uyum ve işgücü piyasasına entegrasyon gibi birçok konuda politika geliştirme sorumluluğu ile karşı karşıya bırakmaktadır. Göçmen akımından önemli düzeyde etkilenen ülkelerden biri de Türkiye’dir. Türkiye’de başta Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeli sayısı dikkate

alındığında, göçmenlerin Türkiye işgücü piyasasında özel olarak korunması gereken bir grup olduğu açıktır. Bununla birlikte, göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusunda geliştirilecek olan politikalar, sadece bu grubu değil, aynı zamanda yerel işgücünü de dikkate alan bir perspektif içinde oluşturulmalıdır.

Türkiye'nin küresel ekonomide güçlü bir aktör olarak yer alabilmesi açısından işgücü piyasasındaki gelişmeler son derece önemlidir. Bu bağlamda, işgücü piyasasının kurumsal işleyişinin iyileştirilmesi, başta gençler ve eğitim düzeyi düşük kişiler olmak üzere, işgücünün temel ve mesleki becerilerinin, işgücü piyasasının sürekli değişmekte olan ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde geliştirilmesi, dijital dönüşümün ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin işgücü piyasasını nasıl etkilediğinin ve bu etkilerin ne şekilde fırsata dönüştürülebileceğinin ortaya konulması ve son yıllarda yoğun bir şekilde Türkiye'ye göç eden bireylerin işgücü piyasasına entegrasyonunun nasıl sağlanacağına belirlenmesi gerekmektedir.

2019 – 2023 dönemini kapsayacak olan On Birinci Kalkınma Planı'nda esas olarak işgücü piyasasının geliştirilmesi amacıyla yönelik olarak çalışmalarını yürüten İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı Özel İhtisas Komisyonunun Türkiye işgücü piyasasının temel sorunların çözümüne ilişkin olarak ortaya koyduğu politika önerileri ve bu politikaların gerçekleştirilebilmesi için uygulanacak stratejilerin yer aldığı bu rapor çalışmasında, öncelikle küresel işgücü piyasasına ilişkin genel tablo ortaya konulmuş; sonrasında Türkiye işgücü piyasasındaki genel eğilimler ele alınmıştır. Özel İhtisas Komisyonunun odaklandığı dijital dönüşümün işgücü piyasasına etkileri, genç ve kadın istihdamının geliştirilmesi, Türkiye'de yaşayan göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu şeklindeki üç temel perspektif çerçevesinde On Birinci Plan döneminin genel hedefleri ile uyumlu temel amaç ve hedefler belirlenmiş, PESTLE analizinden yararlanılarak, Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun politika önerileri üzerinde etkili olabilecek politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, yasal ve çevresel dış etkenler tespit edilmeye çalışılmıştır. Komisyon toplantıları süresince ortaya çıkan görüşler ve toplantılar sonrasındaki çalışmalar sırasında katılımcılar tarafından çalışma ekibine iletilen katkılar, raporun sistematığı içinde ayrıca yansıtılmaya çalışılmıştır.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

Bu bölümde, öncelikle ekonomik büyüme, demografik değişim, işgücü piyasası ve dijitalleşme çerçevesinde küresel eğilimler analiz edilecek; daha sonra söz konusu göstergeler itibarıyla Türkiye ekonomisi ve işgücü piyasasına ilişkin eğilimler ele alınacaktır.

2.1. Küresel Görünüm

Küresel görünümü ortaya koyabilmek için analize konu olan küresel ve karşılaştırmalı göstergeler; ekonomik büyüme, işgücüne katılma, istihdam ve işsizlik gibi temel işgücü piyasası göstergeleri, ortalama ücretler ve çalışma süreleridir. Bununla birlikte, raporun temel perspektiflerinden dijitalleşmenin işgücü piyasasına etkilerine ilişkin olarak küresel durum da incelenecektir.

2.1.1. Küresel Ekonomik Büyüme

Dünya Bankası tarafından yayınlanan Küresel Ekonomik Beklentiler, 2018 Yılı Raporuna göre küresel düzeyde sanayi üretimi ve ticaret hacminde artış olduğu görülmektedir. Bu anlamda, 2008 küresel krizinden bu yana, küresel ekonomide ilk kez geniş çaplı bir toparlanma olduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu iyileşme özellikle Euro Bölgesi, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya ekonomilerine ilişkin beklentilerin yükseltilmesini de sağlamıştır. Bununla birlikte, küresel ticaret hacminde ortaya çıkan yüzde 4.3'lük genişleme, yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkelerde ihracatın güçlenmesini de sağlamıştır (Dünya Bankası, 2018: 5).

Dünya Bankası (2018) verilerine göre, 2017 yılı itibarıyla küresel ekonomi yüzde 3 düzeyinde büyümüştür. Söz konusu dönemde, küresel ekonomik büyüme beklentilerinin yükselmesi açısından en büyük katkıyı sağlayan gelişmiş ülkelerdir. Bu bağlamda, özellikle Euro Bölgesi dikkat çekmektedir. İşsizlik oranlarındaki düşüş ve enflasyon düzeyinin de hedeflenenin altında gerçekleşmesi, Euro Bölgesinin beklentilerin üzerinde büyümesi ile birlikte diğer olumlu gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere, Euro Bölgesinde 2017 yılında yüzde 2,4 olarak gerçekleşen ekonomik büyümenin 2018 ve 2019 yıllarında da sırasıyla yüzde 2,1 ve 1,7 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Gelişmiş ülkeler grubu içinde yer alan Amerika Birleşik Devletleri için büyüme beklentisini de bir önceki döneme göre yükselten Dünya Bankası'nın 2017 yılı öngörüsü

yüzde 2,3; 2018 yılı tahmini yüzde 2,5 ve 2019 yılı tahmini ise yüzde 2,2'dir. Amerikan ekonomisi için yapılan tahminlerdeki iyileşmenin arka planında yeni yasalaşan bireysel ve kurumsal vergi indirimlerinin ekonomik aktiviteyi yatırımlar yoluyla destekleyeceği öngörüsü bulunmaktadır (Dünya Bankası, 2018: 7). Yine gelişmiş ülkeler arasında yer alan Japonya ekonomisine ilişkin 2017'den itibaren 3 yıllık büyüme tahminleri de sırasıyla yüzde 1,7, yüzde 1,3 ve yüzde 0,8 şeklindedir.

Diğer taraftan, söz konusu konjonktürel iyileşmeye rağmen, sermayenin derinleşmesindeki durgunluk, verimlilik artışının yavaşlaması ve demografik dinamikler açısından çok fazla olumlu olmayan tablonun yansımaları olarak potansiyel büyümenin yavaşlayabileceği öngörülmektedir. Daha açık bir anlatımla, Dünya Bankası'na göre, son beş yılda yatırım ve toplam faktör verimliliği azalmaktadır (Dünya Bankası, 2018: 8). Dahası, dünyanın pek çok bölgesinde demografik eğilimler nedeniyle işgücü artışı da yavaşlamaktadır.

Tablo 1: Küresel Ekonomik Büyüme Eğilimleri (Bir Önceki Yıla Göre Gerçekleşen Değişim, (Yüzde))

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dünya	2,8	2,8	2,4	3,0	3,1	3,0
Gelişmiş Ekonomiler	1,9	2,2	1,6	2,3	2,2	1,9
ABD	2,4	2,9	1,5	2,3	2,5	2,2
Euro Bölgesi	1,2	2,1	1,8	2,4	2,1	1,7
Japonya	0,3	1,4	0,9	1,7	1,3	0,8
Yükselen Ekonomiler ve Gelişmekte Olan Ülkeler	4,3	3,6	3,7	4,3	4,5	4,7
Doğu Asya ve Pasifik	6,8	6,5	6,3	6,4	6,2	6,1
Avrupa ve Merkez Asya	2,3	1,0	1,7	3,8	2,9	3,0
Latin Amerika ve Karayipler	0,9	-0,6	-1,5	0,9	2,0	2,6
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	3,4	2,8	5,0	1,8	3,0	3,2
Güney Asya	6,7	7,1	7,5	6,5	6,9	7,2
Sahra Altı Afrika	4,6	3,1	1,3	2,4	3,2	3,5
Yüksek Gelirli Ülkeler	1,9	2,3	1,7	2,2	2,2	1,9
Gelişmekte Olan Ülkeler	4,4	3,6	3,8	4,5	4,7	4,8
Düşük Gelirli Ülkeler	6,3	4,7	4,5	5,1	5,4	5,5
BRICS	5,1	4,0	4,4	5,2	5,3	5,4
Küresel Ticaret Hacmi	4,1	2,7	2,3	4,3	4,0	3,9

Kaynak: World Bank Group, Global Economic Prospects: Broad- Based Upturn, but for How Long?, January 2018, Washington.

Aralarında Çin, Rusya, Türkiye ve Hindistan gibi ülkelerin bulunduğu yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkelere ilişkin 2017 yılı ekonomik büyüme performansı yüzde 4,3 seviyesindedir. Bu ülkeler için 2018 ve 2019 yılı beklentileri ise sırasıyla yüzde 4,5 ve 4,7'dir. Bu grupta yer alan ve son yıllarda küresel ekonomik büyümeye önemli ölçüde katkı sağlayan ülkelere biri olan Çin ekonomisi için 2017 yılı büyüme beklentisinin yüzde 6,8 olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, 2018 (yüzde 6,4) ve 2019 (yüzde 6,3) yıllarına ilişkin büyüme tahminleri itibarıyla Çin ekonomisi için yüksek düzeyde büyüme beklentilerinin devam ettiğini de söylemek mümkündür. Bir diğer yükselen ekonomi olan Rusya için ise 2017 ve 2018 yılları itibarıyla büyüme tahmini 1,7 ve 2019 için de yüzde 1,8'dir. Diğer taraftan, aynı kategoride değerlendirilen Hindistan ekonomisine yönelik beklentilerin aşağı yönlü revize edildiği ve yeni tahminlerin sırasıyla yüzde 6,7 (2017), yüzde 7,3 (2018) ve yüzde 7,5 (2019) şeklinde belirlendiği ortaya çıkmaktadır.

Raporda, Türkiye ekonomisine ilişkin büyüme tahminlerinde büyük bir değişiklik yapıldığı da dikkat çekmektedir. Bu anlamda, bir önceki rapor döneminde 2017 yılı için Türkiye'ye ilişkin yüzde 4'e yükseltilmiş olan büyüme beklentisinin yüzde 6,7 olarak revize edildiği görülmektedir. Bununla birlikte, Dünya Bankası'na göre, ihracattaki büyüme Türkiye ekonomisine yönelik söz konusu revizenin arka planındaki nedenlerden biridir. Ayrıca, bölgesel olarak Türkiye'nin de içinde bulunduğu Avrupa ve Orta Asya için yapılan potansiyel büyüme değerlendirmesinde, bölge ülkelerindeki potansiyel büyümenin verimlilik artışı ve olumsuz demografik faktörler nedeniyle düşük olmasına karşılık, aktif nüfustaki güçlü artışı sürdürmesi bakımından Türkiye'nin potansiyel büyüme beklentisinin bir istisna olduğu vurgusu da yapılmıştır.

2.1.2. Dünyada Dijitalleşme ve İşgücü Piyasasına Etkileri

Dijital dönüşüm, bir teknolojiyi değil, yeni bir yaklaşımı tanımlamaktadır. Bu yaklaşımın, yapay zeka, akıllı robot, akıllı sistemler, nesnelerin interneti, büyük veri, 3D yazıcılar, zenginleştirilmiş gerçeklik gibi bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu fırsatlardan yararlanarak, fiziksel dünya gerçekleriyle siber dünyanın yetenekleri ve gücünü birleştiren siber-fiziksel sistemlerin kurulumu şeklinde teknolojik bir geçiş ve üretimin tamamen sayısallaşması şeklinde uygulamaya geçmesi beklenmektedir. 2020 yılı itibarıyla tüm dünya "Sanayi 4.0", yani dördüncü sanayi devrimi ile tanışacaktır. Daha karmaşık ve daha kaliteli bir üretim yöntemi olarak öne çıkan söz konusu dönüşüm sayesinde pek çok ürünün daha

düşük maliyetlerle üretilip tüm dünyaya hızla yayılması beklenmektedir. Bu bağlamda, bugünün işgücü piyasası da geçmiştekine oranla bugün çok daha hızlı ve büyük ölçüde değişmektedir. Günümüzde pek çok şirket dijital dönüşüm yarışında öne geçebilmek için bu alanda çalışacak elemanları istihdam etmeye yönelmektedir. Bu anlamda, örneğin İngiltere’de her 10 şirketten 8’i dijital dönüşüme yönelik personel almaktadır (Manpower Group, 2016).

Dünya Ekonomik Forumu tarafından yapılan bir araştırma (Geleceğin Meslekleri) sonuçlarına göre, beş yıl içinde işgücü piyasasında bugün ihtiyaç duyulan becerilerin yüzde 35’i değişecektir. Dolayısıyla, geleceğin belirsizliği de dikkate alındığında yarının işgücü piyasası için nasıl hazırlanılması ve gelecekte istihdamda olabilmek için hangi becerilere yatırım yapılması gerektiği gibi sorulara bugünden yanıt aranmaktadır. Teknolojik değişimin istihdam üzerindeki etkilerinin olumlu veya olumsuz yönde olabileceğine ilişkin araştırma sonuçları söz konusudur. Bu anlamda, ilk olarak bilgi iletişim teknolojilerinin sunduğu fırsatların bazı işlerin ve belirli görevlerin yerine geçebileceği öngörülmektedir. Diğer taraftan, dijital dönüşüm gelecekteki üretkenlik kazanımlarının önemli bir kaynağı olduğundan (ILO, 2016) yeni işler yaratma açısından büyük bir potansiyeli de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, bu durum yakın gelecekte sayısallaştırmadan kaynaklanan teknolojik işsizlik tehdidini ortadan kaldırmakta ve bunun yerine yeni istihdam olanakları sağlayan bir yapıya dönüşmektedir.

Dijitalleşmenin istihdamın yapısı üzerinde önemli etkiler yaratacağı açıktır. Bu bağlamda, dijitalleşme ekonomide daha verimli bir işbölümünü de kolaylaştırabilecektir. Bununla birlikte, “sermaye – beceri tamamlayıcılığı” çerçevesinde yaratıcı görevleri yerine getiren yüksek becerili işgücüne yönelik talebin yükselmesine karşılık, beceri- yanlı teknolojik değişim nedeniyle düşük becerili işgücünün işlerini kaybetmesi gibi bir durumla da karşılaşılabilir (Krusell et al., 2002; Autor et al., 2003). Başka bir ifadeyle, beceri düzeyleri itibarıyla işgücünün kutuplaşması söz konusu olabilecektir. Diğer taraftan, sayısal teknolojilerin düşük becerili işgücünden daha çok, rutin işleri yerine getiren orta düzey becerilere sahip işgücü açısından çok daha büyük bir tehdit olduğunu (rutin- yanlı teknolojik değişim) ileri süren yaklaşımlar da bulunmaktadır (Goos et al., 2014).

Küresel Yetenek Rekabeti Endeksi Araştırması’nın 2013 ve 2014 yılı raporlarında teknolojik değişimin işgücü piyasasının yeni alanlarını etkileyeceğine, ihtiyaç duyulan işgücü profilinin ve istihdam edilebilirlik becerilerinin değişiklik göstereceğine işaret edildiği

görülmektedir. 2017 yılı raporunun teması, “Yetenek ve Teknoloji” olarak belirlenmiştir. Teknolojik değişimin işgücü piyasasında pek çok işi insanların elinden aldığı, bu değişim nedeniyle gelecekte de pek çok kişinin mesleğinin ortadan kaybolacağı “işsiz bir gelecek” gibi iç karartıcı tahminlerin aksine, yeni ve dijital bir gelecek yaratılırken en önemli unsurlardan birinin yeni beceriler ve yetenekler olduğunun gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Küresel Rekabet Endeksi Raporu’na (2017) göre, rutin işler ve tehlikeli görevler çok yakın bir gelecekte tamamen makinelere ve robotlara devredilecektir. Buna karşılık, eğitim sisteminin ve insanların kariyer değişikliklerine ve değişen çalışma hayatı yapısına hızla uyum sağlaması gerekecektir. Teknoloji, ekonominin tüm sektörlerini etkileyen yeni iş ve işyeri örgütlenme modellerini de beraberinde getirecektir. Küresel Rekabet Endeksi Raporu’nda, yeni yapının yaratacağı en önemli etkilerden birinin ücretli çalışanların sayısının azalması olacağına işaret edilmektedir. Bu durum, aynı zamanda mevcut eğitim, istihdam ve sosyal koruma politikalarının değişmesi gerektiği anlamına da gelmektedir. Özellikle dijital becerilere gençler kadar yatkın olmayan ve düşük eğitimli yetişkinler açısından aktif istihdam politikaları kadar sosyal koruma politikaları da önem kazanmaktadır. Diğer taraftan, işgücü piyasasının bir diğer aktörü olan firmaların da insan kaynaklarını yönetme ile ilgili yaklaşımlarını gözden geçirmesi gerekeceği açıktır. Dahası, işgücü piyasasının tüm tarafları, örneğin devletler, firmalar, sendikalar, uluslararası rekabet gücünün kaynakları açısından istihdam edilebilirlik becerilerinin yeniden tanımlanması gibi önemli bir gündemle karşı karşıya kalmaktadır.

İşverenler, çalıştıkları sektöre ve yaptıkları işlere bağlı olarak, çalıştırdıkları kişilerin farklı bilgi, beceri ve deneyimlere sahip olmalarını beklemektedirler. Bu anlamda, işveren için öncelikli olan çalışanların yaptıkları işe ilişkin bilgileri ve uzmanlıkları, yani “uzmanlık becerileridir” (*hard skills*). Ancak ne bugünün ne de yarının işgücü piyasasında sadece bu beceriler yeterli değildir. İş dünyasında gerçekten fark yaratmak ve rakiplerin önüne geçebilmek için, sadece işini bilen ve deneyimli çalışanlara sahip olmak ihtiyaçları tam olarak karşılayamamaktadır. Empati becerisi, işe pozitif yaklaşım, iyi bir iletişim ve problem çözme becerisi gibi beceriler de dijitalleşme ve değişim çağında bir firmayı başarıya taşımak açısından oldukça önemlidir. Bu tür beceriler de “sosyal beceriler” (*soft skills*) olarak tanımlanmakta ve “ideal” çalışanı, “standart” çalışandan ayırmaktadır (World Economic Forum, 2016). Dünya Ekonomik Forumu’nun geleceğin becerilerini araştırmak amacıyla 900

firmanın katılımıyla gerçekleştirdiği anketten elde edilen sonuçlara göre, firmalar için daha çok “sosyal beceriler” ön plana çıkmaktadır. Araştırma sonuçları ayrıca, takım çalışması, dijital bilgi düzeyi, kuralları kavrama ve uygulama, sorumluluk alma gibi bugünün becerilerinin gelecekte de geçerlilik taşıyacağını ortaya koymaktadır.

Manpower Grup tarafından yapılan ve 43 ülkeden 18 bin işverenin katıldığı Yetenek Devrimi araştırmasına göre (2016), dijitalleşme ve teknoloji küresel düzeyde yeni iş alanlarının yaratılmasını sağlayacaktır. Araştırmadan elde edilen sonuçlar, her beş işverenden yaklaşık birinin (yüzde 19), geleceğin işgücü piyasasına uyum yeteneğine sahip olunması halinde teknolojik gelişmelerin iş imkânlarını artıracaklarını düşündüğünü göstermektedir. Bununla birlikte, her 10 işverenden altısı (yüzde 64) potansiyel işgücünün doğru becerilere sahip olması, yani öğrenmeye açık ve uygulamaya hazır olması durumunda, mevcut istihdamın aynı düzeyde kalacağını veya artacağını belirtmiştir. Araştırmaya katılan işverenlerin yüzde 90’ından fazlası ise iki yıl içinde işletmelerinin dijital dönüşümden etkileneceğini düşündüğünü ifade etmiştir.

Geleceğin Meslekleri Raporu’nda (2016), 2015 ve 2020 yılları için iş dünyasının beklentileri doğrultusunda ihtiyaç duyulan 10 temel beceri sıralanmıştır. Söz konusu sıralamaya göre, 2015 yılı için öne çıkan beceriler, problem çözme becerisi, işbirliği, insan yönetimi, eleştirel düşünme, müzakere becerileri, kalite kontrol, hizmet oryantasyonu, muhakeme gücü ve karar verme, aktif dinleme ve yaratıcılık şeklindedir. Diğer taraftan, dijital dönüşüm sürecinin etkisiyle 2020 yılında bu sıralamanın değişmesi ve yeni becerilerin de listeye eklenmesi beklenmektedir. Bu anlamda, Dünya Ekonomik Forumuna göre 2020’nin işgücü piyasasında kendisine iyi bir yer arayanların sahip olması gereken ilk üç beceri; problem çözme, eleştirel düşünme ve yaratıcılık şeklinde olacaktır. Diğer taraftan, Tablo 2’den de görüldüğü üzere, duygusal zeka ve bilişsel esneklik gibi yeni beceriler de listeye girmektedir.

Tablo 2: Geleceğin 10 Temel Becerisi

	2015	2020
1	Problem çözme becerisi	Problem çözme becerisi
2	İşbirliği	Eleştirel düşünme
3	İnsan yönetimi	Yaratıcılık
4	Eleştirel düşünme	İnsan yönetimi
5	Müzakere becerileri	İşbirliği
6	Kalite kontrol	Duygusal zeka
7	Hizmet oryantasyonu	Muhakeme gücü ve karar verme
8	Muhakeme gücü ve karar verme	Hizmet oryantasyonu
9	Aktif dinleme	Müzakere becerileri
10	Yaratıcılık	Bilişsel esneklik

Kaynak: Dünya Ekonomik Forumu, “Geleceğin İşleri” Raporu, 2016.

118 ülkeye ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı Küresel Yetenek Rekabeti Endeksi Raporu’nda, yeni teknolojilerin yalnızca ürünlerin nasıl üretildiğini değil, daha da önemlisi nerede üretildiklerini değiştirdiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, gelişmiş ülkeler robotlar ve otomasyonla kendi kendine daha yeterli hale geldikçe, gelişmekte olan çok sayıda ülke ucuz işgücü sunmasına rağmen ana üretim kaynaklarını ve üretim faaliyetlerini kaybetme riski ile karşı karşıya kalacaktır. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerin üretim faaliyetlerini değiştirmesi gerekmektedir. Bu anlamda, örneğin Çin ucuz işgücü rekabetinden daha çok otomasyona yaptığı yatırımla daha fazla iş yaratmak zorunda kalacaktır. Bununla birlikte, dijital dönüşümün işin doğasını değiştirmesi ve yeni teknolojilerin sunduğu fırsatların otomasyonun ötesinde düşünülmesi gerekmektedir.

Eğitim ve istihdam politikalarının da dördüncü sanayi devriminin işgücü piyasasında dönüşüm yaratan değişimlerine uyum sağlaması şarttır. Geleceğin işgücü piyasası açısından yeni yetenek formülü mesleki teknik beceriler artı sosyal beceriler şeklindedir (INSEAD, 2017). Bu çerçevede, Küresel Yetenek Rekabet Endeksinde mesleki ve teknik beceriler, orta düzey beceriler olarak tanımlanmakta ve doğrudan istihdam edilebilirliği temsil etmektedir. Buna karşılık, sosyal beceriler, üst düzey beceriler şeklinde tanımlanmakta ve yetenek etkisinin tetikleyicisi olarak görülmektedir. Dolayısıyla, geleceği yaratacak ve rekabetin merkezinde yer alacak olan beceriler de esas olarak sosyal becerilerdir.

Dünya Ekonomik Forumu'nun Geleceğin Meslekleri Raporu'na göre, dördüncü endüstri devrimine uzanan süreç işgücü piyasasında özellikle mimari, mühendislik, matematik ve bilgisayar alanlarını ön plana çıkaracaktır. Özellikle mimari ve mühendislik alanlarında yaratılan iş fırsatlarının 2020 yılına kadar küresel düzeyde yüzde 2'nin üzerinde büyümesi beklenmektedir. Diğer taraftan, yapılan araştırmalar bugün doğan bir çocuğun hayatı boyunca en az 7 kez iş değiştirmek zorunda kalacağını göstermektedir. Dünya Ekonomik Forumu'na (2016) göre aslında bu işlerin beş tanesi işgücü piyasasında henüz bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, söz konusu işler dijitalleşmenin etkisiyle işgücü piyasasındaki değişim sürecinde ortaya çıkacak yeni işlerdir. Benzer şekilde, Manpower Grubun Yetenek Devrimi araştırması (2016) sonuçları da Z neslinin sahip olacağı mesleklerin yüzde 65'inin henüz dünyada olmayan meslekler olacağını ortaya koymaktadır.

Tablo 3: Küresel Yetenek Rekabeti Endeksi, 2017

Sıralama	Ülke	Sıralama	Ülke
1	İsviçre	109	Kamerun
2	Singapur	110	Etiyopya
3	İngiltere	111	Pakistan
4	Amerika	112	Mali
5	İsveç	113	Bangladeş
6	Avustralya	114	Tanzanya
7	Lüksemburg	115	Mozambik
8	Danimarka	116	Zimbabve
9	Finlandiya	117	Burkina Faso
10	Norveç	118	Madagaskar
61	Türkiye		

Kaynak: Küresel Yetenek Rekabeti Endeksi, 2017.

Küresel Yetenek Rekabeti Endeksi'nin (2017) zirvesinde İsviçre, Singapur, İngiltere, Amerika ve İsveç gibi ülkeler bulunmaktadır. Listenin sonundakiler ise pek çok uluslararası sıralamada olduğu gibi gelişmişlik yarışında geride kalan Madagaskar, Burkina Faso, Zimbabve ve Mozambik gibi ülkelerdir. Türkiye, sıralamada 61. sırada yer almaktadır.

2.1.3. Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri

Küresel işgücü piyasasının temel gündemi; yeterli miktarda yeni iş yaratmak, mevcut istihdamın kalitesini artırmak ve ekonomik büyümenin kapsayıcı olmasını sağlamaktır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tahminlerinden yola çıkarak, önümüzdeki dönemde dünyanın dört bir yanındaki ülkelerin, bir taraftan ekonomik durgunlukla baş etmeye çalışırken, diğer taraftan işgücü piyasasına ilk kez girenler için kaliteli işler yaratma güçlüğü ile karşı karşıya kalacaklarını söylemek mümkündür. Bu bölümde, küresel işgücü piyasası eğilimleri işgücüne katılma, istihdam ve işsizlik görünümü çerçevesinde ortaya konulacak; ayrıca, işgücü piyasasında özel olarak korunması gereken gruplar içinde yer alan kadınların, gençlerin ve göçmen işgücünün küresel işgücü piyasasındaki durumları ile kırılgan istihdam ve çalışan yoksul oranları üzerinde durulacaktır.

2.1.3.1. İşgücüne Katılma, İstihdam ve İşsizlik Eğilimleri

2008 yılı sonlarına doğru Amerikan ekonomisinde başlayan ve kısa sürede tüm dünyaya yayılan küresel ekonomik kriz, pek çok sektörde mevcut işlerin azalmasına yol açmıştır. Üstelik söz konusu krizin işgücü piyasaları üzerindeki etkisi de hala tam olarak ortadan kalkmış değildir. ILO tarafından her yıl yayımlanan, küresel ve bölgesel işgücü piyasası eğilimlerinin değerlendirildiği Küresel İstihdam Eğilimleri ve Sosyal Görünüm 2018 Yılı Raporu'nda yer alan değerlendirmelere göre, küresel işsizlik ve düzgün iş açığı 2018 yılında da yüksek düzeyde olacaktır. Raporda yer alan tahminlere göre, 2018 yılı itibarıyla küresel işsizlik oranı sabit kalırken, düzgün iş açığı dünyanın pek çok yerinde kalıcı şekilde yüksek seviyelerde gerçekleşecektir (ILO, 2018).

Küresel işgücüne katılım oranı 2017 yılı için yüzde 62 düzeyindedir. Söz konusu oran, 2014 – 2016 dönemi ile karşılaştırıldığında işgücüne katılım oranının bir miktar azaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, ILO tahminleri önümüzdeki iki yılda da işgücüne katılma oranının düşme eğiliminin devam edeceği yönündedir. Gelişmişlik düzeyleri itibarıyla işgücüne katılma eğilimleri incelendiğinde ise gelişmekte olan ülkelerde 2014 yılından itibaren azalan ancak son dönemde çok fazla değişmeyen işgücüne katılma oranının, gelişmiş ülkelerde azalma eğiliminde olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4: Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri: İşgücüne Katılım ve İstihdam Oranları, 2014 – 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	İşgücüne Katılım Oranı (Yüzde)					
Dünya	62,2	62,1	62,1	62,0	61,8	61,6
Gelişmiş Ülkeler	60,3	60,3	60,4	60,3	60,1	59,9
Gelişmekte Olan Ülkeler	75,2	75,1	75,0	75,0	75,1	75,1
	İşgücü (Milyon)					
Dünya	3.348,5	3.387,6	3.430,2	3.464,9	3.498,6	3.531,7
Gelişmiş Ülkeler	589,2	592,8	597,9	599,5	600,9	602,3
Gelişmekte Olan Ülkeler	267	275,2	283,5	292,6	30,19	311,6
	İstihdam Oranı (Yüzde)					
Dünya	58,9	58,8	58,7	58,5	58,4	58,2
Gelişmiş Ülkeler	55,9	56,3	56,7	56,8	56,8	56,7
Gelişmekte Olan Ülkeler	71,2	71,1	71,0	71,1	71,1	71,1
	İstihdam Edilenler (Milyon)					
Dünya	3.166,3	3.202,9	3.240,1	3.272,2	3.306,3	3.338,1
Gelişmiş Ülkeler	546,4	553,5	560,9	565,4	568,1	569,9
Gelişmekte Olan Ülkeler	253	260,6	268,5	277	285,8	295

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018, Geneva, 2018.

Tablo 4’teki verilerden hareketle, küresel istihdamın da işgücüne katılıma benzer bir eğilim içerisinde olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda, azalma eğilimi içinde olan küresel istihdam oranı da 2014 yılı için yüzde 58,9’dan 2017 yılı itibarıyla yüzde 58,5 düzeyine gerilemiştir. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde istihdamın sınırlı bir miktar da olsa artmakta olduğu görülmektedir. 2014 yılından 2017 yılına kadar geçen dönemde gelişmiş ülkelere ilişkin istihdam oranı yaklaşık yüzde 1 puan yükselmiştir. Diğer taraftan, kaliteli ve düzgün iş yaratma ihtiyacı çok daha yüksek düzeyde olan gelişmekte olan ülkelerin istihdam oranının ise son yıllarda çok fazla değişiklik göstermediği ortaya çıkmaktadır. Söz konusu ülkelerde, önümüzdeki dönemde yaratılacak istihdamın da istihdam oranlarını değiştirmeyeceği tahmin edilmektedir.

Küresel düzeyde istihdamın sektörel yapısındaki değişimler incelendiğinde, hizmet sektöründeki işlerin gelecekteki istihdam büyümesinin başlıca lokomotif olacağı, tarım ve imalat sanayinde yaratılan istihdamın ise azalmaya devam edeceği öngörülmektedir (ILO, 2018). Bu anlamda, geleceğin işgücü piyasası açısından ortaya çıkan bir başka risk de hizmetler sektöründe iş kalitesi ve verimliliği artırmaya yönelik güçlü politika çabalarının söz konusu olmaması durumunda, –kırılgan ve kayıt dışı istihdamın hem tarım hem de piyasa hizmetlerinde yaygın olması nedeniyle– sektörler arasında tahmin edilen istihdam

değişimlerinin insana yakışır iş açığını azaltmada sınırlı etki yaratması şeklinde ortaya çıkacaktır.

2008 küresel krizi sonrasında yaşanan uzun dönemli ekonomik durgunluk ve artan eşitsizlikler nedeniyle ciddi anlamda bozulan küresel istihdam görünümü, son dönemde toparlanmaya başlamıştır. Bu anlamda, son yıllarda küresel ekonominin düzleşmeye çıkıyor olmasına karşılık küresel işgücündeki artış nedeniyle, küresel işsizliğin 2018 yılında geçen yıl ile hemen hemen aynı düzeyde kalacağı öngörülmektedir. Başka bir ifadeyle, ILO tahminlerine göre 2017 yılında yüzde 5,6 seviyesinde gerçekleşen küresel işsizlik oranı 2018 yılı (yüzde 5,5) itibarıyla çok fazla değişmeyecek ve 2019 yılı itibarıyla da yüzde 5,5 düzeyinde gerçekleşecektir (ILO, 2018). Bu tahmin aynı zamanda, küresel düzeyde halihazırda 192 milyondan fazla insanın işsiz olduğu anlamına gelmektedir.

Tablo 5: Küresel İşsizlik Oranı, 2014 – 2019*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	İşsizlik Oranı (Yüzde)					
Dünya	5,4	5,5	5,5	5,6	5,5	5,5
Gelişmiş Ülkeler	7,3	6,6	6,2	5,7	5,5	5,4
Yükselen Ekonomiler**	5,5	5,6	5,7	5,6	5,5	5,5
Gelişmekte Olan Ülkeler	5,2	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
	İşsiz Sayısı (Milyon)					
Dünya	182,2	184,6	190,1	192,7	192,3	193,6
Gelişmiş Ülkeler	42,8	39,3	37	34,1	32,8	32,4
Yükselen Ekonomiler	--	135,3	137,7	143	143,4	144,6
Gelişmekte Olan Ülkeler	14	14,6	15,1	15,6	16,1	16,6

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2016 – 2017 – 2018, Geneva.

Küresel ekonominin 2017 yılında beklenenden daha güçlü düzeyde büyümesine rağmen, uzun dönemli küresel ekonomik görünümdeki iyileşmenin sınırlı kalması beklenmektedir. Bununla birlikte, ülkeler gelişmişlik düzeyleri açısından farklılaşan işgücü piyasası dinamiklerine ve sorun alanlarına sahip olsalar da küresel ekonomik kriz sonrasında işsizlik, eksik istihdam, kırılgan istihdam ve çalışan yoksulluğu gibi güncel sorunlar, tüm ekonomileri etkisi altına almıştır. ILO raporunda, küresel düzeyde 2017 ile 2018 yılları

* Raporda yer alan 2017 yılı değeri ön tahmindir. Bununla birlikte, 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin değerler ise yapılan projeksiyon sonucunda elde edilmiştir.

** **Yükselen Ekonomi:** Hızla gelişen ekonomileri tanımlamak için kullanılan bir kavramdır. Yükselen ekonomi ile gelişmekte olan ülke arasındaki fark, ekonomik büyüme oranları, ekonomik reformların özelliği ve küresel ekonomiye katılım düzeyinden kaynaklanmaktadır.

arasındaki olumlu eğilimin esas olarak gelişmiş ülkelerin işgücü piyasalarının güçlü performansından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu anlamda, 2018 yılı itibarıyla gelişmiş ülkeler genelinde işsizlik oranının 0.2 puanlık düşüşle yüzde 5,5'e gerileyeceği ve böylece işsizliğin küresel ekonomik kriz öncesi seviyeye gerileyeceği öngörülmektedir (ILO, 2018).

Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde ve yükselen ekonomilerin işgücü piyasalarında, 2016 yılı koşulları ile karşılaştırıldığında bir iyileşme görülmekle birlikte, istihdamdaki artışın işgücündeki büyümenin gerisinde kaldığı görülmektedir. Tablo 5'deki verilerden de görüldüğü üzere, yükselen ekonomilerde 2017 yılı itibarıyla 143 milyon işsiz bulunmaktadır. Bu rakam, söz konusu dönemde küresel düzeyde toplam işsiz sayısının yüzde 74,2'sine denk gelmektedir. Başka bir ifadeyle, küresel düzeyde neredeyse her dört işsizden üçü yükselen ekonomiler kategorisindeki ülkelerde yaşamaktadır.

Tablo 6: Bölgesel İşsizlik Tahminleri, 2017 – 2019

Bölge	İşsizlik Oranı (Yüzde)			İşsiz Sayısı (Milyon)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Kuzey Afrika	11,7	11,5	11,4	8,7	8,7	8,7
Sahra Altı Afrika	7,2	7,2	7,3	29,1	30,2	31,3
Latin Amerika ve Karayipler	8,2	7,9	7,7	25,5	24,8	24,4
Kuzey Amerika	4,7	4,5	4,6	8,5	8,3	8,5
Arap Ülkeleri	8,5	8,3	8,4	4,7	4,8	4,9
Doğu Asya	4,5	4,5	4,6	41,8	41,8	42,0
Güney Doğu Asya ve Pasifik	3,4	3,4	3,5	11,7	12	12,4
Güney Asya	4,1	4,1	4,1	29,5	29,7	30,2
Kuzey, Güney ve Batı Avrupa	8,5	8,0	7,8	18,6	17,7	17
Doğu Avrupa	5,5	5,3	5,1	8,1	7,6	7,3
Merkez ve Batı Asya	8,6	8,6	8,6	6,7	6,7	6,8

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018, Geneva, 2018.

Bölgesel işsizlik oranları, dünyanın farklı bölgelerinin farklı düzeylerde işsizlik riski ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Bu açıdan, bölgesel işsizlik eğilimleri çerçevesinde, 2017 yılı için en yüksek işsizlik oranı yüzde 11,7 ile Kuzey Afrika'dadır. Diğer taraftan, aynı dönem için bölgesel düzeyde en düşük işsizlik oranının yüzde 3,4 ile Güney Doğu Asya ve Pasifik ile yüzde 4,1 ile Güney Asya bölgelerinde söz konusu olduğu görülmektedir. Doğu Asya ve Kuzey Amerika da bölgesel işsizlik oranı itibarıyla küresel işsizlik oranının altında kalmaktadır.

Küresel işsizlikte sınırlı da olsa ortaya çıkan iyileşmeye, yani küresel işsizliğin stabil kalmasına karşılık, düzgün iş açığı yaygınlığını korumaktadır. Bu durumun en önemli sebebi, küresel ekonominin hala yeterli düzeyde istihdam yaratmıyor olmasıdır (ILO, 2018). Bu anlamda, çalışanların iş kalitesinin artırılması, kapsayıcı ekonomik büyümenin sağlanması ve büyümenin getirilerinin adil şekilde paylaşılması son derece önemlidir.

2.1.3.2. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar: Kadınlar

Küresel işgücü piyasasındaki diğer bir sorun alanı, kadınların eşitsiz işgücü piyasası olanakları ile karşı karşıya kalmasıdır. Bu bölümde, işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar içinde yer alan kadınlar ve gençlere ilişkin küresel işgücü piyasası eğilimleri incelenecektir. İlk olarak, toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve bu sebeple işgücü piyasasında kadınların erkeklerin gerisinde kalan temsili işgücü piyasasının en önemli sorunları arasındadır. Bugünün çalışma hayatında hala kadınlar erkeklere göre daha az yer almakta, aynı işler için bile daha az kazanmakta ve iyi iş ve kariyer imkanlarından erkekler kadar yararlanamamaktadır. ILO tarafından yayınlanan “Kadınlar için Küresel İstihdam Eğilimleri, 2017” Raporu’ndan, 2017 yılı itibarıyla küresel düzeyde kadınların işgücüne katılım oranının yüzde 49 ile erkeklerin işgücüne katılım oranlarının 27 puan gerisinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, ILO tahminlerine göre bu oran 2018 yılında da değişmeyecektir. İşgücü piyasalarında cinsiyetler arasındaki farklılıkların yakın gelecekte de kolay kolay kapanmayacağı tahmin edilmektedir.

Kadınların işgücü piyasasında karşı karşıya kaldıkları ilk risk işsizliktir. Bu açıdan, kadınların işgücü piyasasına girmeleri durumunda, işsiz kalma olasılıklarının erkeklere göre daha yüksek olduğu görülmektedir. ILO verilerine göre, 2017 yılı itibarıyla küresel düzeyde kadın işsizlik oranı yüzde 6,2 iken, aynı oran erkekler için yüzde 5,5’tir. ILO tahminlerine göre, işsizlik oranları açısından cinsiyetler arası farklılık 2018 yılında da değişmeyecektir.

Kadınların işgücü piyasasındaki dezavantajlı durumu açısından diğer önemli bir husus istihdam sürecinde ortaya çıkan cinsiyetler arası eşitsizliklerdir. Küresel düzeyde istihdam edilen kadınlar ve erkekler arasındaki farklılıklar incelendiğinde, ücretsiz aile işçisi kadınların oranının yüzde 15 düzeyinde olmasına karşılık, aynı kategorideki erkeklerin oranının sadece yüzde 5 olduğu dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, söz konusu farklılık gelişmekte olan ülkelerde daha da açılmaktadır. ILO verilerine (2017) göre, gelişmekte olan ülkelerin işgücü piyasalarında ücretsiz aile işçisi olan kadınların oranı yüzde 36,6 iken; erkeklerin oranı yüzde

17,2'dir. Bu anlamda, düşük ücret düzeyi ve hatta çoğu zaman herhangi bir gelir elde edilmeksizin, güvencesiz şekilde çalışma anlamına gelen ücretsiz aile işçiliği açısından cinsiyetler arasındaki fark 19 puandır.

Tablo 7: İşgücü Piyasasında Cinsiyetler Arası Farklılıklar

Ülke	İşgücüne Katılım Oranları Açısından Cinsiyetler Arası Fark	İşsizlik Oranları Açısından Cinsiyetler Arası Fark
Norveç	7.2 puan	0.8 puan
İsveç	7.3 puan	0.3 puan
Fransa	9.1 puan	0.5 puan
Kanada	9.2 puan	1.2 puan
İngiltere	11.6 puan	0.6 puan
Almanya	11.6 puan	0.5 puan
İspanya	12.1 puan	3.7 puan
Avustralya	12.3 puan	0.1 puan
ABD	12.4 puan	0.2 puan
Çin	14.7 puan	1.6 puan
Güney Afrika	14.7 puan	4.5 puan
Rusya	15 puan	0.5 puan
Polonya	15.8 puan	0.5 puan
Yunanistan	16 puan	9.6 puan
İtalya	18.6 puan	2.4 puan
Brezilya	22.2 puan	4.7 puan
Türkiye	41 puan	2.3 puan
Nijer	48.8 puan	1.6 puan
Hindistan	52.1 puan	0.5 puan
Mısır	53.1 puan	15.6 puan
İran	56.9 puan	8.8 puan
Sudi Arabistan	58.5 puan	17.2 puan
Afganistan	64.3 puan	4.8 puan

Kaynak: ILO, World Employment and Social Outlook for Women 2017.

Kadınlar için Küresel İstihdam Eğilimleri 2017 Yılı Raporu'na göre, küresel düzeyde işgücüne katılım oranları açısından kadın ve erkekler arasındaki mevcut farkın yüzde 25 düzeyinde azaltılması durumunda, küresel ekonomiye 5,8 trilyon dolar düzeyinde bir katkı sağlanacaktır. Bununla birlikte, daha fazla kadın istihdamı yaratan her ülke için vergi gelirleri de genişleyecektir. Gelişmekte olan ülkeler açısından 990 milyar ve gelişmiş ülkelerde de 1,5 milyar dolarlık vergi geliri artışı sağlanabilecektir (ILO, 2017a). Bu bakımdan, en büyük potansiyel faydanın, cinsiyetler itibarıyla işgücüne katılım oranları arasındaki farklılığın yüzde 50'lere ulaştığı Kuzey Afrika, Arap Ülkeleri ve Güney Asya açısından ortaya çıkacağını söylemek mümkündür. Diğer taraftan, mevcut işgücü piyasası eğilimlerinin değişmemesi durumunda, 2021 yılından önce cinsiyetler arası eşitliğin sağlanması çerçevesinde bir iyileşmenin gerçekleşmesi beklenmemektedir (ILO, 2017a).

Kadınların işgücü piyasasına katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması açısından kaliteli istihdama erişim, ayrımcılıkla mücadele, eğitimde fırsat eşitliği, iş – aile yaşamı uyumu gibi pek çok alanda daha iyi politikalar geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, kadınların çalışma hayatındaki rolüne ilişkin algı ve tutumların da değişmesi büyük önem taşımaktadır. ILO araştırmaları, pek çok ülkede toplumun bazı fertlerinin kadınların ücretli bir iş sahibi olması konusundaki görüşlerinin “kabul edilemez” şeklinde olduğunu göstermektedir. Bu anlamda, ILO tarafından gerçekleştirilen küresel düzeydeki bir araştırmadan elde edilen sonuçlar (2017), bu görüşte olan erkeklerin ve kadınların oranının sırasıyla yüzde 20 ve 14 düzeyinde olduğunu ortaya koymaktadır.

2.1.3.3. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar: Gençler

2008 küresel ekonomik krizinin ardından işgücü piyasasının gençler için sunduğu fırsatlar hala yeterli düzeyde değildir. ILO tarafından yayınlanan Gençler için İşgücü Piyasası Eğilimleri 2017 Yılı Raporu’na göre, 2009 yılı itibarıyla etkileri ciddi oranda hissedilen ekonomik krizin ardından genç işsizliğinde önemli bir düşüş kaydedilmiş olsa da kronik bir sorun haline gelen işsizlik ve kaliteli istihdam olanaklarının yetersizliği, gençlerin düzgün işlere yerleşmesini engellemeye devam etmektedir. ILO tahminlerine göre, 2017 yılı itibarıyla gençler küresel düzeydeki işsiz nüfusun yüzde 35’ini oluşturmaktadır. 2016 yılında bir önceki yıla göre yüzde 13 seviyesinde sabit kalan küresel genç işsizliği oranının 2017 yılı itibarıyla yüzde 13,1’e yükselmesi beklenmektedir. Bu da dünya üzerinde 70,9 milyon gencin iş aradığı halde bulamadığı anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, 2017 yılı tahmini genç işsiz sayısı, küresel genç işsizliğinin 76,7 milyonla en yüksek düzeye ulaştığı 2009 yılı ile karşılaştırıldığında önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 2018 yılında genç işsizliğinde 200 bin kişilik bir artış yaşanması ve böylece küresel genç işsiz sayısının 71,1 milyona ulaşması öngörülmektedir.

Ekonomik büyümenin işgücü piyasası ve dolayısıyla istihdam artışı ile ilişkili olmaması, işgücü piyasasını gençlerin istihdamından elde edilebilecek kazanımları tersine çevirmekle tehdit etmektedir (ILO, 2017c). Öte yandan, küresel ekonomik kriz dönemi ile karşılaştırıldığında genç işsizliğinde yaşanan gerilemeye rağmen, istihdam ve işsizlik eğilimleri açısından gençler ve yetişkinler arasındaki farklılaşma son on yılda çok fazla değişmiş değildir. Dolayısıyla, gençlerin işgücü piyasasında yaşamakta olduğu dezavantajlı durumun geniş kapsamlı ve kalıcı bir sorun haline geldiğini söylemek mümkündür.

Öte yandan, bölgesel genç işsizliği eğilimleri işgücü piyasasının gençler açısından taşıdığı risklerin ciddi anlamda farklılaştığını ortaya koymaktadır. Buna göre, örneğin Kuzey Afrika, Arap Devletleri ve Latin Amerika ile Karayipler’de genç işsizliği oranlarında yüksek düzeyde gerçekleşen artışlar, Avrupa, Kuzey Amerika ve Sahra altı Afrika’da işgücü piyasasında gençler açısından yaşanan iyileşmeleri dengelemiş durumdadır (ILO, 2017c).

Tablo 8’de gençlerin iş bulmakta en çok zorlandıkları ülkelere ilişkin risk haritası yer almaktadır. Tabloda yer alan verilerden de görüldüğü üzere, genç işsizliği açısından en yüksek risk düzeyine sahip ülkeler, 2008 küresel krizinden ciddi anlamda etkilenen İtalya, İspanya ve Yunanistan gibi Avrupa ülkeleri ile Bosna Hersek, Sırbistan, Tunus ve Güney Afrika’dır. Buna karşılık, gençlerin işgücü piyasasında görece olarak daha iyi şartlarla karşı karşıya oldukları ülkeler, yüzde 7’nin altındaki genç işsizliği oranları ile Almanya, Japonya, Kazakistan ve Tayland’dır.

Tablo 8: Genç İstihdamı Açısından Küresel Risk Haritası

Risk Grubu	Ülkeler	İşsizlik Oranı
En Yüksek Risk	İtalya, İspanya, Yunanistan, Bosna Hersek, Sırbistan, Tunus, Güney Afrika	Gençler arasındaki işsizlik oranı genel olarak yüzde 35’in üzerinde seyretmektedir.
Yüksek Risk	Sudi Arabistan, Yemen, Mısır, Cezayir	Genç işsizliği oranının yüzde 28 - 35 arasında olduğu görülmektedir.
Orta Risk	Finlandiya, Ukrayna, Fransa, Romanya, Brezilya, Slovakya, Endonezya İran, Kenya	Gençlerin işgücü piyasasına girdiklerinde karşı karşıya oldukları işsizlik riski yüzde 20 - 28 aralığındadır.
Daha Düşük Risk	ABD, Meksika, İsviçre, Norveç, İsveç, Hollanda, İngiltere, İrlanda, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Türkiye, Rusya, Polonya, Macaristan, Avustralya, Çin, Hindistan, Pakistan	Gençler arasındaki işsizlik oranı yüzde 7 - 20 düzeyindedir.
En Düşük Risk	Almanya, Japonya, Kazakistan, Tayland	Gençlere diğer ülkelere kıyasla daha fazla iş imkanı sunulmaktadır. Bu gruptaki ülkelerde genç işsizliği oranları yüzde 7’nin altındadır.

Kaynak: ILO, World Employment and Social Outlook 2016: Trends for Youth, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_513739.pdf.

Gençler için mevcut istihdam olanaklarına bakıldığında, kayıt dışı ve düzensiz işlerin ağırlığı dikkat çekmektedir. Bu durum, aynı zamanda gençler için gelecekte yaratılabilecek işlerin kalitesini de doğrudan etkilemektedir. ILO verilerine göre (2017), küresel düzeyde çalışan her dört gençten üçüne karşılık, her beş yetişkinden üçü kayıt dışı işlerde istihdam

edilmektedir. Bu anlamda, gençler açısından işgücü piyasasında yaşanan tek zorluk işsizlikle mücadele ve yeni işler yaratılması değil, aynı zamanda iyi ve düzgün işler yaratılmasıdır.

Gençlerin işgücü piyasasındaki dezavantajlı durumları, genç kadınlar açısından daha fazla kırılabilirlik içermektedir. Bu anlamda, örneğin 2017 yılı için küresel düzeyde genç kadınların işgücüne katılım oranları genç erkeklere kıyasla 16.6 puan daha düşüktür. Bunun yanında, genç kadınların işsizlik oranları genç erkeklere göre daha yüksektir. Ayrıca ne eğitimde ne de istihdamda olan gençlerin oranlarına bakıldığında genç kadınlar için yüzde 34,4 olan oranın, genç erkeklerde üçte birinden daha düşük düzeyde (yüzde 9,8) olduğu görülmektedir.

Tablo 9: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Gençlerin İşgücü Piyasasındaki Karşı Karşıya Oldukları Sorunlar

Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler
İş arayan her 3 gençten biri, en az 6 aydır işsizdir.	Dünya üzerinde her 10 gençten 9'u gelişmekte olan ülkelerde yaşamaktadır.
Yükseköğretim mezunu gençler, giderek artan oranda niteliklerinin altındaki işleri kabul etmektedir.	İstihdamdaki her 10 gençten 5'i nitelikleriyle uyumsuz işlerde çalışmaktadır.
Avrupa Birliği'nde istihdamdaki her 10 gençten 4'ü geçici iş sözleşmesi ile çalışmaktadır.	İstihdamdaki her 10 gençten 6'sı düzenli olmayan iş ilişkisi içindedir.
	İstihdamdaki her 10 gençten 6'sı, ortalama ücret düzeyinin altında kazanmaktadır.
	İstihdamdaki her 10 gençten 8'i kayıt dışı çalışmaktadır.

Kaynak: ILO Küresel Genç İstihdamı Raporu 2013, http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_221484/lang--en/index.htm.

Öte yandan, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin işgücü piyasalarında gençler açısından farklı sorunlar söz konusudur. Gelişmiş ülkelerde yüksek genç işsizliği ve uzun süre iş bulamaması nedeniyle ümidi kırılan gençlerin kalıcı hale gelmesi sorunları yaşanırken; gelişmekte olan ülkelerin çok daha ciddi sorunlarla karşı karşıya oldukları söylenebilir. Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkelerin tek problemi daha fazla sayıda iş yaratabilmek değildir. 2017 yılı itibarıyla gelişmekte olan ülkeler ve yükselen ekonomilerde istihdamda yer alan gençlerin yüzde 39'u (160.8 milyon genç) orta düzey veya aşırı yoksulluk seviyesinde, başka bir ifadeyle çalıştığı halde günlük 3,10 doların altında kazanarak yaşamını sürdürmeye çalışmaktadır (ILO, 2017c). Söz konusu ülkelerde bugün her beş gençten ikisi işsiz veya çalıştığı halde yoksulluk içindedir. Bu durum, sadece bu ülkeleri değil, tüm dünyayı etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde, aynı zamanda, eksik ya da

kayıt dışı istihdam içinde yer alan gençleri bir an önce niteliklerine uygun ve kayıtlı işlere yönlendirebilmek ile çalışan yoksulluğu gibi yapısal sorunlarla mücadele etmek de son derece önemlidir.

2.1.3.4. Küresel İşgücü Hareketliliği ve Göçmen İşgücü

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) verilerine göre, OECD ülkelerinde bulunan göçmen sayısı, 2016 yılı itibarıyla en yüksek değerine ulaşmış durumdadır. Bu durum, aynı zamanda tüm ülkeleri insani bir krizle karşı karşıya getirmektedir. Söz konusu ülkeler, yerleşim, toplumsal entegrasyon ve işgücü piyasasına uyum gibi pek çok konuda önlem almaya ve göçmen politikaları geliştirmeye devam etmektedir. Almanya’da uyum kabiliyetini artırmak için düzenlenen staj programları ve mesleğe özel dil kursları, Polonya’da göçmen çocukları için devlet okullarında uygulamaya geçirilen özel kabul dersleri ve İsveç’te üniversite mezunu göçmenlerin nitelikli işlerde istihdama girişlerinin hızlandırılması amacıyla düzenlenen özel ek dersler, göçmenlerin toplumsal entegrasyonuna yönelik çabalar arasında iyi uygulama örnekleri arasında sayılabilir (OECD, 2017).

OECD tarafından yayınlanan 2017 Yılı Göç Görünümü Raporu’na göre, 2015 yılında 4,7 milyon olan göçmen sayısı 2016 yılı itibarıyla 5 milyona ulaşmıştır. 2016 yılı, göçmen sayısında art arda artış yaşanan üçüncü yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan savaşlar, iç çatışmalar veya sefalet nedeniyle ülkesinden ayrılan çok sayıda insan, kendilerini kabul etmeleri beklentisi içinde gelişmiş ve gelişmek olan ülkelere göç etmektedir. 2015 ve 2016 yıllarında OECD ülkelerine yönelik sığınma talebinde bulunan kişi sayısı 1,5 milyondur (OECD, 2017). Söz konusu talebin en az üçte ikisinin yönü Avrupa Ülkeleri’dir. 2017’nin daha ilk 6 ayında Avrupa sahillerine ulaşan sığınmacı sayısı 85 bine ulaşmış durumdadır (OECD, 2017). Bununla birlikte, OECD raporuna göre Türkiye tek başına 3 milyon Suriyeliye geçici koruma sağlamaktadır.

Mülteci kriziyle ilgili en büyük zorluk, insani acil durum olarak kaşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan, sadece 2017 yılı itibarıyla Akdeniz’de kaybolan ve boğularak hayatını kaybeden insan sayısı 2 bini geçmiş durumdadır. Diğer taraftan, göçmenler konusundaki tek zorluk bununla sınırlı değildir. Eğitim de acil önlem alınması gereken konular arasındadır. OECD ülkelerinde öğrencilere verilen ikamet izni sayısı 2015 yılında yüze 11 düzeyinde artmıştır. Daha da önemlisi, OECD ülkelerinde çalışma izni almış olan 1,5 milyon öğrencinin bulunduğu görülmektedir.

Tablo 10: Uluslararası Göç İstatistikleri

Ülke	Kalıcı Göçmen Sayısı (bin kişi)	Yabancı Ülkelerde Doğan Kişi Sayısı (bin kişi)
ABD	1.051	43.290
Almanya	686	11.453
İngiltere	379	8.988
Kanada	272	7.287
Fransa	256	7.952
Avustralya	226	6.711
İspanya	195	6.109
İtalya	161	5.907
Hollanda	147	2.057
İsviçre	131	2.416
İsveç	103	1.676
Belçika	102	1.877
Japonya	82	--
Kore	81	--
Meksika	34	1.007
Portekiz	31	893
Finlandiya	21	337
Türkiye	--	1.592

Kaynak: OECD, International Migration Statistics, 2017.

OECD raporunda yer verilen dikkat çekici bir diğer gelişme de geçici göçün artmış olmasıdır. OECD verilerinden, 2015 yılı itibarıyla uluslararası firmalar içindeki mobilitenin yüzde 10'un üzerinde ve Avrupa Birliği içindeki geçici görevlendirmelerin de yüzde 3 oranında yükseldiği görülmektedir. Bununla birlikte, mevsimlik işçilerin uluslararası istihdamı da pek çok ülkede artmış durumdadır. Örneğin, Polonya 2015 yılında 320 binden fazla mevsimlik işçiye ev sahipliği yapmıştır. Bu rakam, 2014 yılındakinin neredeyse iki katı ve aynı zamanda, OECD ülkelerindeki toplam mevsimlik çalışan sayısının da yarısıdır.

Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu, daha yavaş gerçekleşen bir süreçtir. 2016 yılı itibarıyla OECD genelinde göçmen nüfusun istihdam oranının, bir önceki yıla göre 1 puan artarak yüzde 67,4 ile nispeten istikrarlı seviyesini sürdürdüğü ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, yerel işgücü ile karşılaştırıldığında göçmenlerin işsizlik oranlarının daha yüksek olduğu görülmektedir. Avrupa bölgesindeki OECD ülkelerinde göçmenlerin işsizlik oranları (yüzde 12,4), yerel işgücüne göre ortalama olarak 4.3 puan daha yüksektir (OECD, 2017).

Göçmen işgücünün istihdam edildikleri işlere bakıldığında, daha çok rutin görevleri içeren işlerde çalıştırıldıklarını söylemek mümkündür. Buna göre, Avrupa sınırları içindeki OECD ülkelerinde yabancı topraklarda doğmuş olan işçilerin yüzde 47'si, yani neredeyse yarısı öncelikle rutin görevleri içeren mesleklerde çalışmaktadır. Bu aynı zamanda, göçmen

işçilerin dijital dönüşüm ve otomasyona bağlı olarak ortaya çıkması beklenen iş kaybı riski ile daha fazla karşı karşıya oldukları anlamına da gelmektedir.

2.1.3.5. Kırılgan İstihdam ve Çalışan Yoksulluğu

Küresel işgücü piyasası eğilimleri açısından son yıllarda ele alınması gereken önemli sorun alanlarından biri de kırılgan istihdam açısından geçmiş dönemde kaydedilen önemli iyileşmenin 2012 yılından bu yana durmuş olmasıdır. Düşük ücretler, kötü çalışma koşulları, belirsizlik ve güvencesizlik şeklinde kendisini gösteren kırılgan istihdam, bazı durumlarda ücret dahi ödenmeyen ve sosyal koruma sunmayan işleri kapsamaktadır. Küresel İstihdam Eğilimleri ve Sosyal Görünüm Raporu'na göre, 2017 yılı itibarıyla kırılgan işlerde çalışan kişi sayısı yaklaşık 1,4 milyardır. ILO'nun tahminlerine göre, 2018 yılı itibarıyla 18 milyon ve 2019 yılına kadar da 35 milyon kişi daha bu sayıya dahil olacaktır (ILO, 2018). Kırılgan istihdam sorunu, yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkelerde çok daha yaygındır. Bu açıdan, yükselen ekonomilerde neredeyse istihdamdaki iki kişiden birinin; gelişmekte olan ülkelerde ise çalışan her dört kişiden üçünün kırılgan istihdam içinde yer aldığı görülmektedir.

Tablo 11: Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri: İşsizlik, Kırılgan İstihdam ve Çalışan Yoksul Oranları*, 2014 – 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Kırılgan İstihdam Oranı (Yüzde)					
Dünya	43,0	42,0	42,0	42,5	42,6	42,7
Gelişmiş Ülkeler	10	10	10	10,0	9,9	9,9
Yükselen Ekonomiler	--	46,8	46,5	46,2	46,2	46,3
Gelişmekte Olan Ülkeler	77,0	77,0	76,0	76,5	76,4	76,4
	Çalışan Yoksul Oranı – Aşırı Düzey (Yüzde)					
Yükselen Eko. Ve Gel. Olan Ülk. Toplamı	--	--	--	11,2	10,7	10,2
Yükselen Ekonomiler	--	--	--	7,7	7,2	6,7
Gelişmekte Olan Ülkeler	--	--	--	41,2	40,1	38,9
	Çalışan Yoksul Oranı – Orta Düzey (Yüzde)					
Yükselen Eko. Ve Gel. Olan Ülk. Toplamı	--	--	--	16,0	15,5	15,1
Yükselen Ekonomiler	--	--	--	14,7	14,1	13,6
Gelişmekte Olan Ülkeler	--	--	--	26,2	26,2	26,2

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2016 - 2018, Geneva.

Son yıllarda işgücü piyasasının önemli sorun alanlarından bir diğeri, çalışan yoksulların toplam istihdam içindeki payıdır. ILO verilerine göre, yükselen ekonomilerde çalışan yoksulluğunun azalıyor olması, her ne kadar kırılgan istihdam açısından söz konusu olan olumsuz tabloyla karşılaştırıldığında olumlu bir gelişme olarak görülse de 2018 yılı itibarıyla küresel düzeyde çalışan ancak aşırı yoksul durumda olanların oranı küresel istihdamın yüzde 7,2'sini temsil etmektedir (ILO, 2018). Başka bir ifadeyle, 2018 itibarıyla çalışan ancak aşırı yoksul durumda olan kişi sayısının 176 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde çalışan yoksulluğunu azaltmada kaydedilen ilerleme, işgücünü büyümesini karşılamada zayıf kalmaktadır.

Tablo 12: Küresel İşgücü Piyasası Eğilimleri: İşsizlik, Kırılgan İstihdam ve Çalışan Yoksul Sayıları, 2014 – 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Kırılgan İstihdam Sayısı (Milyon)					
Dünya	1.350,4	1.359	1.372	1.391,3	1.409	1.426,4
Gelişmiş Ülkeler	55,9	55,7	56	56,7	56,5	56,3
Yükselen Ekonomiler	1.128,4	1.133,6	1.138,8	1.122,8	1.134	1.144,8
Gelişmekte Olan Ülkeler	194,3	199,7	205,4	211,8	218,5	225,3
	Çalışan Yoksul Sayısı – Aşırı Düzey (Milyon)					
Yükselen Eko. Ve Gel. Olan Ülk. Toplamı	--	--	--	300,9	290,8	281,2
Yükselen Ekonomiler	--	--	--	186,8	176,2	166,4
Gelişmekte Olan Ülkeler	--	--	--	114,1	114,6	114,9
	Çalışan Yoksul Sayısı – Orta Düzey (Milyon)					
Yükselen Eko. Ve Gel. Olan Ülk. Toplamı	--	--	--	430,2	421,8	414
Yükselen Ekonomiler	--	--	--	357,5	346,9	336,7
Gelişmekte Olan Ülkeler	--	--	--	72,7	74,9	77,3

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2016 - 2018, Geneva.

Kırılgan istihdam açısından bölgesel farklılıklar dikkat çekici düzeydedir. Tablo 13'ten de görüldüğü üzere, Sahra Altı Afrika ve Güney Asya kırılgan istihdam oranının oldukça fazla olduğu bölgelerdir. Her iki bölgede de istihdamdaki her on kişiden yedisinin kırılgan istihdam içinde yer aldığı görülmektedir. Buna karşılık, Kuzey Amerika ve Doğu Avrupa bölgeleri kırılgan istihdam oranının en düşük olduğu bölgelerdir.

Tablo 13: Kırılgan İstihdama İlişkin Bölgesel Tahminler, 2017 – 2019

Bölge	Kırılgan İstihdam Oranı (Yüzde)			Kırılgan İstihdam Sayısı (Milyon)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Kuzey Afrika	30,4	30,4	30,3	19,8	20,2	20,6
Sahra Altı Afrika	72,1	72,1	72,2	270,7	279,3	288,2
Latin Amerika ve Karayipler	32,2	32,1	32,1	91,5	93,1	94,4
Kuzey Amerika	6,8	6,7	6,7	11,8	11,8	11.717,8
Arap Ülkeleri	17,8	17,8	17,8	9,1	9,3	9,5
Doğu Asya	31,2	31,1	31,0	276,6	275,1	273,5
Güney Doğu Asya ve Pasifik	46,2	46,1	46,0	154,5	156,1	157,6
Güney Asya	72,1	72,0	71,9	498,7	505,7	512,6
Kuzey, Güney ve Batı Avrupa	11,3	11,2	11,1	22,7	22,7	22,6
Doğu Avrupa	10,6	10,6	10,6	14,6	14,5	14,4
Merkez ve Batı Asya	30,1	29,7	29,5	21,2	21,3	21,4

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018, Geneva, 2018.

Bölgesel eğilimler çalışan yoksulluğu açısından değerlendirildiğinde, kırılgan istihdamla benzer bir durumun söz konusu olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, çalışan yoksul oranı itibarıyla yine Sahra Altı Afrika ve Güney Asya Bölgeleri ön plana çıkmaktadır. 2017 yılında Sahra Altı Afrika Bölgesi için yüzde 60,8 olan çalışan yoksul oranı Güney Asya için yüzde 42,7 düzeyindedir. Çalışan yoksul oranının yüzde 0,1 ile son derece düşük olduğu bölge ise Doğu Avrupa'dır. Doğu Avrupa'dan sonra çalışan yoksul sayısının görece olarak en az olduğu bölge Merkez ve Batı Asya'dır.

Tablo 14: Çalışan Yoksulluğuna İlişkin Bölgesel Tahminler, 2017 – 2019

Bölge	Çalışan Yoksul Oranı (Yüzde)			Çalışan Yoksul Sayısı (Milyon)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Kuzey Afrika	25,1	24,6	24,1	16,4	16,4	16,4
Sahra Altı Afrika	60,8	60,0	59,0	228,4	232,2	235,7
Latin Amerika ve Karayipler	8,7	8,5	8,1	24,9	24,5	23,8
Arap Ülkeleri	20,5	20,5	20,1	10,5	10,7	10,8
Doğu Asya	9,7	8,7	7,9	86,1	77,3	69,9
Güney Doğu Asya ve Pasifik	19,6	18,4	17,4	65,6	62,5	59,6
Güney Asya	42,7	40,6	38,7	295,5	285,5	275,9
Doğu Avrupa	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Merkez ve Batı Asya	5,5	5,1	4,6	3,9	3,6	3,3

Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018, Geneva, 2018.

Gelecek dönemde işgücü piyasalarını zorlayacak en önemli hususlardan bir diğerini, gittikçe yaşlanan işgücünün işgücü piyasalarını doğrudan etkilemesi ve artan emekli sayısının emekli ödenekleri sisteminde yaratacağı zorluklar olarak ifade etmek mümkündür. 2017 yılında küresel çapta çalışanların ortalama yaşının 40'ın hemen altında olmasına karşılık, 2030 yılında 41'in üzerine çıkacağı tahmin edilmektedir (ILO, 2018). Bu bağlamda, bir yandan verimlilik düşüşü gibi bir risk ile karşı karşıya olan yaşlanan işgücünün, diğer yandan geleceğin işgücü piyasasına uyum konusunda zorluk yaşaması muhtemeldir. ILO raporunda da benzer şekilde, küresel işgücü büyümesinin sayıları hızla yükselen emeklilere yapılacak ödemeleri karşılamaya yetmeyeceğinin altı çizilmektedir (ILO, 2018).

2.1.3.6. Ücretler ve Çalışma Süreleri

ILO tarafından yayınlanan Küresel Ücret Raporu 2016/2017, ücret artışlarının tüm dünyada yavaşladığını ortaya koymaktadır. Raporda, 2008 yılında başlayan ve kısa sürede küresel piyasayı etkisi altına alan ekonomik kriz sonrasında reel ücretlerde 2010 yılında artış kaydedilmeye başlandığı ancak 2012 yılından sonra bu artışın yavaşlayarak yüzde 2,5'ten yüzde 1,7'ye gerilediği ifade edilmektedir (ILO, 2017b). Rapora göre, küresel ücret artış hızı 2015 yılında son dört yıl içindeki en düşük düzeyine gerilemiş durumdadır. Ücretlerdeki artış hızının en yüksek olduğu ülke olan Çin dışarıda tutularak hesaplama yapıldığında, 2012 yılı için yüzde 1,6 düzeyinde gerçekleşen küresel ücretlerdeki artış hızının 2015'te yüzde 0,9'a gerilemiş olduğu görülmektedir.

Küresel Ücret Raporu'na göre, 2008 ekonomik krizini takip eden dönemde gelişmiş ülkelerde ücret artışları hızlanmıştır. Bu anlamda, gelişmiş G20 ülkelerinde reel ücretlerde 2012'de yüzde 0,2 olan artış, 2015'te yüzde 1,7'ye yükselmiştir. Söz konusu oran, son on yılın en yüksek artış hızı anlamına gelmektedir. 2015 yılında reel ücret artışları ABD'de yüzde 2,2; Kuzey, Güney ve Batı Avrupa'da yüzde 1,5, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde de yüzde 1,9 olarak gerçekleşmiştir (ILO, 2017b).

Buna karşılık, küresel krizi takip eden dönemin önemli bir bölümünde, başta Çin olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde ücretlerde görülen görece güçlü yükseliş eğiliminin son dönemde yavaşlamış olduğu görülmektedir. Bu anlamda, gelişmekte olan G20 ülkelerinde reel ücretlerdeki artış 2012'de yüzde 6,6 iken; 2015 yılında yüzde 2,5'e gerilemiş durumdadır. Ücret artışları bölgeler itibarıyla incelendiğinde ise 2015 yılı ücret artışının Güney ve Doğu Asya ile Pasifik'te yüzde 4, Orta ve Batı Asya'da yüzde 3,4, Arap Devletleri'nde yüzde 2,1 ve

Afrika'da yüzde 2 düzeyine gerilemiş olduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, reel ücretler 2015 yılında Latin Amerika ve Karayipler'de yüzde 1,3, Doğu Avrupa'da ise yüzde 5,2 azalmıştır.

Yükselen ekonomilere bakıldığında ise sadece 2014 ve 2015 yılları için söz konusu ülkelerde ücret artışlarında görülen yavaşlamanın özellikle Rusya Federasyonu ve Brezilya'da ortalama reel ücretlerdeki düşüşe bağlı olduğunu söylemek mümkündür (ILO, 2017b). Çin'de yüksek ücret artış hızı biraz yavaşlamış durumdadır. Bununla beraber, ücret artışları Hindistan ve Türkiye'de devam ederken; Meksika'da 2008'den beri sürekli düşüş gösteren reel ücretler 2015 yılında istikrara kavuşmuştur.

Rapora göre, küresel düzeyde Kuzey Amerika ile bazı Avrupa ülkelerinde meydana gelen ücret artışları gelişmekte olan ekonomilerdeki düşüşü telafi edememiştir. Bu durumda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki ücret artışları farklı düzeylerde gerçekleştiğinden, söz konusu ülkeler arasındaki “ücret makası” açılmaktadır. Başka bir ifadeyle, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ücretlerin birbirine yaklaşması sürecinde bir yavaşlama olduğunu söylemek mümkündür.

Küresel Ücret Raporu, dünyadaki ülkelerin pek çoğunda son dönemde ücretlerde görülen artışların işgücü verimliliğindeki artışın gerisinde kaldığını göstermektedir. Bu durum, aynı zamanda işgücü gelirlerinin GSYİH içindeki payının azalması anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, Çin, Almanya ve ABD gibi ülkelerin söz konusu tespit açısından birer istisna olduğu görülmektedir (ILO, 2017b).

Küresel düzeyde ücretler açısından bir diğer önemli konu, ücret eşitsizliklerinin boyutlarıdır. Bu bağlamda, son yıllarda dünyanın birçok ülkesinde ücret eşitsizlikleri yükselmiştir. Bununla birlikte, söz konusu eşitsizlikler belirli bir düzeye kadar kişisel beşeri sermaye birikimlerinden ve verimlilik farklılıklarından kaynaklanıyor olsa da, aşırı boyutlara varan eşitsizliklerin olumsuz toplumsal ve ekonomik sonuçları bulunmaktadır. Küresel Ücret Raporunda, düşük ücretli çalışanları desteklemek ve eşitsizlikleri bir derece de olsa azaltmak açısından özellikle asgari ücretlerin önemi üzerinde durulmaktadır. Asgari ücret uygulamasının işgücü piyasasında dengeleyici bir unsur olduğunu vurgulayan rapor (ILO, 2017b), diğer taraftan farklı ücretli gruplar arasında söz konusu olan önemli ücret farklılıklarına da dikkat çekmektedir.

Ücret eşitsizlikleri açısından en temel sorunlardan biri cinsiyetler arası ücret farklılıklarıdır. Bu anlamda, dünyanın neredeyse genelinde aynı işi yapan kadın ve erkekler farklı düzeyde ücret almaktadır. Toplumsal cinsiyete göre ücret dağılımları çerçevesinde, ILO raporunda da Benin ve Azerbaycan gibi bazı ülkelerde saat başı ücretlerde erkekler ve kadınlar arasındaki farklılığın neredeyse yüzde 45'e (ILO, 2017b) ulaştığının altı çizilmektedir. Bununla birlikte, Gürcistan, Kore, Hindistan ve Japonya'da saat başı ücretlerde cinsiyetler arası fark yüzde 30'un üzerindedir (ILO, 2017b).

Farklı kademelerde çalışanlar arasındaki ücret eşitsizliğini ölçmek için bir ülkedeki ücretli çalışanların tamamı en alt ücret seviyesinden en üst ücret düzeyine doğru sıralanmaktadır. Söz konusu sıralama, ücretlerin en üst yüzde 10'luk, özellikle de en üst yüzde 1'lik dilime doğru büyük bir sıçrama yaptığını ortaya koymaktadır. Örneğin, Avrupa'da en yüksek ücret alan yüzde 10'luk dilim kendi ülkelerinde tüm çalışanlara ödenen toplam ücretin ortalama yüzde 25,5'ini almaktadır (ILO, 2017b). Bu oran da en düşük ücretli yüzde 50'lik kesimin aldığı payla (yüzde 29,1) hemen hemen aynı düzeydedir. Küresel veriler tam karşılaştırılabilir olmamakla birlikte, en üstteki yüzde 10'luk dilimin payının gelişmekte olan bazı ekonomilerde daha da büyük olduğu görülmektedir. Bu anlamda, söz konusu pay Brezilya'da yüzde 35, Hindistan'da yüzde 42,7, Güney Afrika'da ise yüzde 49,2'dir. Diğer taraftan, Güney Afrika ve Hindistan'da en düşük ücretli yüzde 50'lik dilim tüm ücret ödemeleri içinde sırasıyla yüzde 11,9 ve yüzde 17,1'lik paya sahiptir.

Ücret adaletsizliği, ekonomik kalkınma üzerinde olumsuz etki yapmakta ve toplumsal barışı bozmaktadır. ILO raporunda da ekonomik büyüme ile ücret artışı arasındaki ilişkinin kopması durumunda, işçilerin ve ailelerinin ekonomik ilerlemenin çıktılarında adil biçimde yararlanamadıkları şeklinde bir algıya sahip olabilecekleri ve bu nedenle toplumsal huzurun bozulabileceğine dikkat çekilmektedir. Bununla beraber, ILO'ya göre ücret artışlarının yetersizliği hanehalkının tüketimini olumsuz yönde etkileyeceğinden ekonomik açıdan da istenmeyen sonuçlar yaratabilecektir.

İş – yaşam dengesi açısından önemli unsurlardan biri, insanların zamanlarının ne kadarlık bölümünü çalışarak geçirdikleridir. Pek çok araştırmadan elde edilen sonuçlar, çok uzun çalışma saatlerinin stresi artırması nedeniyle kişisel sağlığı ve iş güvenliğini olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir.

OECD ülkelerinde 1.763 saat olan yıllık ortalama çalışma süresinin, en yüksek olduğu ülkeler Kosta Rika (2.212 saat), Kore (2.069 saat) ve Yunanistan'dır (2.035 saat). Buna karşılık, yıllık ortalama çalışma süresinin en düşük olduğu ülkeler Almanya (1.363 saat), Danimarka (1.410 saat), Norveç (1.424 saat) ve Hollanda'dır (1.430 saat).

Tablo 15: OECD Ülkelerinde Yıllık Çalışma Süreleri (Saat)

Ülke	Yıllık Çalışma Süresi (Saat)	Ülke	Yıllık Çalışma Süresi (Saat)
Avustralya	1.669	Letonya	1.910
Avusturya	1.601	Litvanya	1.885
Belçika	1.551	Lüksemburg	1.512
Kanada	1.703	Meksika	2.255
Şili	1.974	Hollanda	1.430
Kosta Rika	2.212	Yeni Zelanda	1.752
Çek Cumhuriyeti	1.770	Norveç	1.424
Danimarka	1.410	OECD Ortalaması	1.763
Estonya	1.855	Polonya	1.928
Finlandiya	1.653	Portekiz	1.842
Fransa	1.472	Rusya	1.974
Almanya	1.363	Slovakya	1.740
Yunanistan	2.035	Slovenya	1.682
Macaristan	1.761	İspanya	1.695
İzlanda	1.883	İsveç	1.621
İrlanda	1.879	İsviçre	1.590
İsrail	1.889	Türkiye	1.832
İtalya	1.730	İngiltere	1.676
Japonya	1.713	ABD	1.783
Kore	2.069		

Kaynak: OECD, Hours Worked: Average Annual Hours Actually Worked, 2016 (the latest data).

OECD ülkelerinde her sekiz çalışandan biri haftada 50 saat veya daha fazla, yani çok uzun saatler çalışmaktadır. Bununla birlikte, söz konusu gösterge itibarıyla OECD ülkeleri içinde bazı ülkeler, ciddi anlamda ortalamanın üzerine çıkmaktadır. Haftada 50 saat veya daha uzun süreyle çalışanların oranının en yüksek olduğu ülkeler, Türkiye, Meksika, Japonya ve Kore'dir.

Tablo 16: OECD Ülkelerinde Haftalık 50 Saat veya Daha Fazla Süreyle Çalışanların Oranı (Yüzde)

Ülke	Uzun Sürelerle Çalışanların Oranı (Yüzde)	Ülke	Uzun Sürelerle Çalışanların Oranı (Yüzde)
Avustralya	13,2	Letonya	2,1
Avusturya	6,8	Yeni Zelanda	15,0
Belçika	4,3	Lüksemburg	3,8
Brezilya	7,1	Meksika	29,5
Şili	10,1	Hollanda	0,5
Çek Cumhuriyeti	5,8	Norveç	3,2
Danimarka	2,2	Kanada	3,7
Estonya	2,7	Polonya	6,7
Finlandiya	3,9	Portekiz	8,2
Fransa	7,8	Rusya	0,2
Almanya	4,6	Slovakya	5,0
Yunanistan	7,3	Slovenya	4,5
Macaristan	3,0	İspanya	4,5
İzlanda	15,1	İsveç	1,1
İrlanda	4,7	İsviçre	6,9
İsrail	15,0	Türkiye	33,8
İtalya	3,9	İngiltere	12,7
Japonya	21,8	Güney Afrika	18,7
Kore	20,8	ABD	11,4

Kaynak: OECD, Better Life Index, 2017.

OECD'nin çalışma sürelerine ilişkin verileri cinsiyetler itibarıyla incelendiğinde, erkeklerin genel olarak kadınlara göre daha uzun saatlerle çalıştıkları görülmektedir. Bu anlamda, OECD ülkeleri içinde çok uzun saatlerle çalışan erkeklerin oranı ortalama olarak yüzde 16'nın üzerindeyken; aynı kategorideki kadınların oranı yüzde 8'dir (OECD, 2017).

Diğer taraftan, çalışma zamanı dışında kalan zamanların ne için geçirildiği, yani bu zamanların hangi faaliyetlere ayrıldığı gerek insanların refahlarını gerekse fiziksel ve ruhsal sağlığı etkilemesi sebebiyle oldukça önemli bir konudur. Ancak çalışanlar daha uzun saatlerle çalıştıklarında, kendilerine daha az zaman ayırmak zorunda kalmaktadırlar. OECD ülkeleri içinde tam zamanlı çalışanların yüzde 62'si ortalama olarak günlük 15 saati kişisel ihtiyaçlarına (yemek, uyku vb.) ve sosyalleşmeye (aile ve arkadaşlarla zaman geçirme, hobiler, oyunlar, televizyon ve bilgisayar kullanımı vb.) ayırmaktadır.

2.2. Türkiye'ye İlişkin Görünüm

İşgücü piyasası, ücretlerin ve istihdamın belirlendiği, işgücü arzı ve talebinin oluşturduğu gerçekte var olan ya da olmayan bir buluşma noktasıdır (Mehmet – Kılıç,

2009:10). İşgücü talebi, mal ve hizmet piyasasındaki arz ve talebin bir sonucu olarak şekillenmekte ve istihdam için önemli bir belirleyici olarak ortaya çıkmaktadır. İşgücü arzı ise nüfus, çalışma çağındaki nüfus ve işgücüne katılma eğilimleri doğrultusunda şekillenen ve işgücü talebi ile uyumlu olması beklenen bir yapıdır. İşgücü piyasasının etkin işlemesi için işgücü talebi ile arzının uyumlu olması gerekmektedir. Bu uyumun beceri seviyesi ve beklentiler düzeyinde gerçekleşmesi esastır. İşgücü talebinin en önemli belirleyicisi ekonomik büyümedir. Ekonomik büyüme ile birlikte tüketim eğilimlerinin şekillendirdiği mal ve hizmet piyasasının büyüklüğünün bir sonucu olarak işgücü talebi belirlenmektedir. İşgücü talebinin artması, istihdamın artmasına ve işgücü piyasasının daha etkin işlemesi anlamına gelmektedir.

İşgücü piyasasının ekonomi ve toplumsal hayat açısından önemi, ekonomik faaliyetler için merkez noktası olmasıdır. Bu nedenle işgücü piyasası yalnızca ekonomik açıdan değil, toplumsal açıdan da önemlidir. 2016 yılı itibarıyla gayri safi yurt içi hasılanın yüzde 32,2'si işgücüne yapılan ödemelerden oluşmaktadır (TÜİK, Gelir Yöntemi İle GSYİH, 2016). Diğer yandan istihdam edilenlerin yüzde 68,2'si ücretli veya yevmiyelidir (TÜİK, İstihdam Edilenlerin İşteki Durumu, 2017). Ülke ekonomisinin katma değer yaratabilmesi katma değer yaratan sektörlerde iş yaratılmasına ve istihdam sağlanmasına bağlıken, istihdam oranı yani işgücü arzı ve talebinin eşleşmesi, işgücünün beceri düzeyine bağlıdır. İstihdamdakilerin büyük çoğunluğunun da ücretlilerden oluşması, ücretler düzeyinin istihdam açısından belirleyicilik seviyesinin önemli olması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle işgücü piyasası hem ekonomik hem de toplumsal açıdan çok önemli ve düzenlenmesi gereken bir alandır.

İşgücü arzı, talep ile nicelik ve niteliksel olarak uyumlu olduğunda işgücü piyasası etkin işlemekte, işgücü arzı ve talebi optimum düzeyde eşleşebilmektedir. İşgücü talebinin işgücü arzı ile nicelik veya niteliksel olarak uyumlu olmaması halinde; işsizlik, eksik istihdam, ücret uyumsuzluğu, uyumsuz eşleşme gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. İşgücü arzının yeterli seviyede olmaması, ücret verimlilik ilişkisinin kopmuş olması, sosyal yardımlardan yararlanma kriterleri ve refaha erişim için istihdam üzerinden yapılan tanımlama düzeyinin yüksekliği gibi hususlar da işgücü piyasasının işleyişi açısından önemlidir.

Türkiye’de 2013 – 2017 dönemindeki ekonomik büyüme ile işgücü piyasası arasındaki ilişkinin incelenmesi, işgücü piyasasının mevcut durumunun ortaya konulması ve ekonomik büyüme – işgücü piyasası ilişkisinin açıklanması açısından önemlidir. “İstihdamsız büyüme” ve “orta gelir tuzağı” kavramları üzerinden yapılan analizler ile ekonomik büyümenin işgücü

piyasasına yansımadağı değerlendirmeleri bu dönemde Türkiye için çokça yapılmıştır. İşgücü artışı ekonomik büyümenin önemli bir girdisinin oluşması açısından önemlidir. Diğer yandan hızla büyüyen nüfusun ve işgücünün ekonomik büyümeyi nasıl etkileyeceğı çok önemlidir. Ekonomik büyümenin işgücü piyasası ile bağlantısının kurulması ve bu çerçevede politika önerilerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmelere konu arka plan oluşturularak işgücü piyasasının mevcut durumunun ortaya konulması hedeflenmektedir.

2.2.1. Türkiye’de Ekonomik Büyüme

Türkiye ekonomisi 2013 yılından 2016 yılına kadar büyüme trendi yakalamış ve bu trendi sürdürmüştür. 2013 yılında cari fiyatlarla 23.766 TL olan kişi başına gayri safi yurt içi hasıla 2016 yılında 32.904 TL’ye yükselmiştir (TÜİK, Yıllık Gayri Safi Yurt İçi Hasıla, 2016). Aynı dönemde yıl ortası toplam nüfusun üç milyonun üzerinde artmasına rağmen sağlanan artış, ekonomik büyümenin hızını artırarak sürdürdüğünü göstermektedir.

2016 yılında gayri safi yurt içi hasıla 2.608.525.749 TL’ye ulaşmış ve bir önceki yıla göre Türkiye ekonomisi yüzde 11,5 büyümüştür. 2013 yılında 1.809.713.087 TL olan gayri safi yurt içi hasıla üç yılda yüzde 44 artmıştır (TÜİK, Yıllık Gayri Safi Yurt İçi Hasıla, 2016). 2013 – 2016 yılında Türkiye ekonomisinin göstermiş olduğı bu performansın istihdama yansımaları ise aynı şiddette olmamıştır. Bu yansımaların gerçekleşmemesi istihdam esneklikleri ve istihdam eşikleri ile ilgilidir. Nitekim bu konuda yapılan çalışmalarda da işgücü verimliliğindeki artışlar, ithalat miktarındaki yükselme, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarındaki azalışlar, işgücü maliyetlerinin ve kayıt dışılığın yüksekliği ekonomik büyümenin istihdam yaratamamasının nedenleri olarak gösterilmektedir (Murat – Eser, 2013:117). Bu çerçevede ekonomik büyümenin istihdama yansımalarını sağlayacak şekilde politika önerilerinin geliştirilmesi ve işgücü piyasasının bu çerçevede planlanması gerekliliğı ortaya çıkmaktadır.

Buna ilave olarak işgücünün profiline uygun bir büyüme stratejisi belirlenmesi ve nüfus projeksiyonları ile kalkınma planlarının uyumlaştırılması gerekliliğı söz konusudur. Ekonomik büyümenin işgücü piyasasının yapısına uygun şekilde gerçekleşmesi ve sonuçlarının da işgücü piyasası odaklı dağıtımı, refaha erişim açısından mevcut sistemi güçlendirici etkiler doğuracak, gelir dağılımını daha adaletli hale getirecek ve toplumsal yapının sürdürülmesi için olumlu sonuçlar üretecektir.

2.2.2. Türkiye’de Dijitalleşme ve İşgücü Piyasasına Etkilerine İlişkin Beklentiler

Sanayi devrimi pek çok sosyal bilimci tarafından kendinden önceki her şeyi bir daha geri dönülemeyecek şekilde değiştiren gelişmeler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Hobsbawm, 2008: 37). Dijitalleşme veya dördüncü sanayi devrimi olarak ifade edilen süreç de benzer şiddette toplumsal yapıyı değiştirme potansiyeline sahiptir. Bilim ve teknolojiadaki gelişimlerin son otuz yılda önceki üç bin yıllık birikimin üzerine çıkması bu yönde değerlendirme yapılmasının en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. Bu çerçevede dijitalleşmenin Türkiye ekonomisine potansiyel etkilerinin ortaya konulması ve Türkiye ekonomisinin uluslararası düzeyde rekabet edebilir seviyeye çıkması ve bu durumunu koruyabilmesi için geleceğe yönelik olarak kapsamlı bir planlamaya ihtiyacı bulunmaktadır.

Sanayi devrimini yaşamakta geciken ve bu çerçevede işçi ve işveren sınıfının oluşumu ve buna ilişkin sosyal koruma ve refah ekonomisi inşası süreçlerini geç yaşayan Türkiye, kitlesel tüketim için kitlesel üretim prensibi ile dizayn edilen süreçte küresel anlamda başarılı olamamıştır. Türkiye ekonomisinin ihracat yapabilen ve ülkeye döviz girişi sağlayabilen önemli sektörleri içerisinde turizm ve inşaat gibi yoğun işgücüne dayalı sektörler ile turizm gibi bu prensipten farklı işleyen sektörlerin yer alması bu argümanı güçlendiren delillerdir.

Türkiye ekonomisi için küresel çerçevede üretim yapısının değişmesi, mevcut durumun iyileştirilmesi için yapılan planların revize edilmesini gerekli kıldığı gibi yarışın küresel anlamda yeniden başlaması durumu olduğu için ümitlerin yeşermesini de sağlayabilecektir. Geç kalınan bir yarışın kurallarının değişmesi ve yeniden bütün ülkelerin aynı noktadan başlayacağı şekle dönüşmesi bu anlamda çok önemlidir. Bu nedenle dördüncü sanayi devriminin gerektirdiği ekonomik planlamaların yapılması ve buna göre bir işgücü piyasası ve sosyal koruma çerçevesinin belirlenmesi gerekmektedir.

Dijital dönüşümün işgücü piyasasına yansımaları çok boyutlu olacaktır. Dijital dönüşüm bazı mesleklere olan talebi azaltabileceği gibi, bazı işleri tamamen ortadan kaldırabilecektir. Bu etkileşimin eğitim düzeyine göre farklılaşması da söz konusu olacaktır. Eğitim düzeyi düşük olan kişilerin bu dönüşümden kalıcı olarak zarar görmesi ve işgücü piyasasına yeniden dahil olamama durumu ile karşı karşıya kalması mümkündür. Bu kesime yönelik işgücü piyasası odaklı olmayan refaha erişim politikalarının geliştirilmesi gerekliliği söz konusudur.

Diğer yandan teknolojiyi kullanarak değer yaratabilen çalışanlar için dijital dönüşüm, verimlilik artırıcı bir unsur olabilecektir. Yaratıcılık gerektiren, rutin olmayan işlerin dijital

dönüşüm sonrası ortadan kalkma ihtimali düşüktür (Frey ve Osborne, 2013: 27). Diğer yandan meslek için gereken eğitim düzeyi ve ücret arttıkça, dijital dönüşümün bu mesleği ortadan kaldırabilme ihtimali azalmaktadır. Bu açıdan dijital dönüşümün işgücü piyasasına etkilerinin öngörülmesi ve bu çerçevede politika önerilerine yönelik olarak hedef grupların belirlenmesi gerekliliği söz konusudur.

Türkiye işgücü piyasasındaki mesleklerin önemli bir kısmının dijital dönüşüm sonrasında ortadan kalkma riski bulunmaktadır. 2014 yılında yapılan bir araştırmaya göre, yenilikçi olarak tanımlanabilecek sınıfın istihdamının toplam istihdam içerisindeki payının yüzde 13,7, yapısal yenilikçi çekirdeğin ise yüzde 4,8 olduğu tespit edilmiştir (Özen, 2014: 4). Bu veriler Türkiye işgücü piyasasında dijital dönüşümün işsizlik doğurma ihtimalinin yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye işgücü piyasasında hizmet sektörü istihdamının toplam istihdam içerisindeki payının yüksek olması ve hizmet sektöründeki istihdamın dijital dönüşümün tehdidini daha yüksek oranda hissetmesi, risk potansiyelini artırmaktadır (Özen, 2017: 2).

Dijital dönüşümün meslekleri ortadan kaldırma ihtimali yanında, mesleklerin bazı aktivitelerinin bilgisayarlar tarafından üstlenilmesi durumu da söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, dijital dönüşümün tehdit ettiği mesleklerin, yaş gruplarının ve cinsiyetin belirlenerek politika önerilerinin önceliklerinin ve hedef gruplarının belirlenmesi gerekliliği söz konusudur. Bu konuyla ilgili yapılmış çalışmalar, dijital dönüşümün tehdit ettiği meslek, yaş grubu ve cinsiyetler arası risk oranının belirlenmesi yönünde yol gösterici niteliktedir. Buna göre, Türkiye işgücü piyasasında istihdamdaki erkeklerin yüzde 58'i, kadınların ise yüzde 61'i dijital dönüşüm sonrası işini kaybetme açısından yüksek riskli konumdadır (Özen, 2017: 3).

Tablo 17: Mesleklerin Bilgisayar Tarafından Yapılma İhtimali (Yüzde)

	Kadın	Erkek	15 – 24	25 – 44	45 – 59	60+
Düşük İhtimal	12	15	5	16	13	9
Orta İhtimal	29	24	25	30	26	12
Yüksek İhtimal	58	61	70	54	61	79

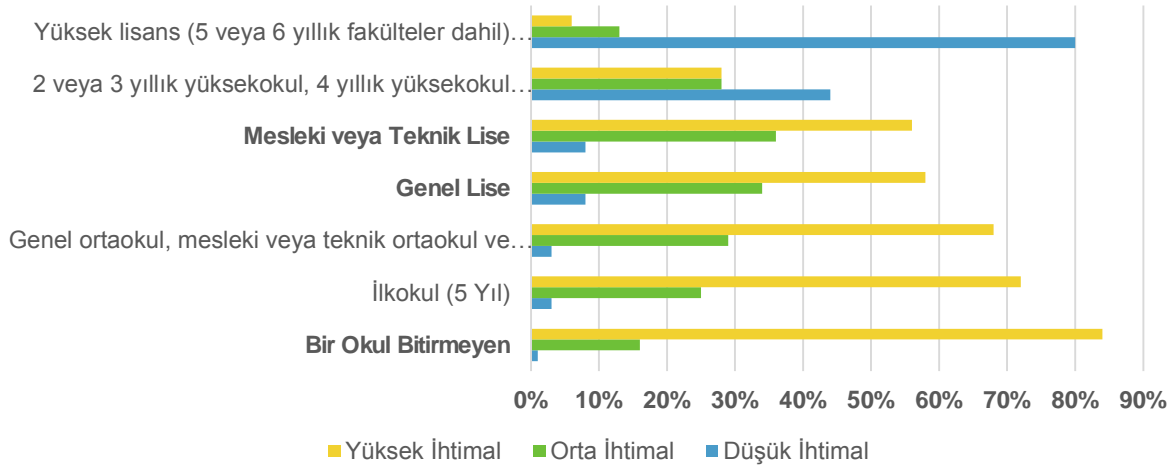
Kaynak: Bilgisayarlı Otomasyon ve Türkiye’de İşgücü Piyasasının Geleceği, Efşan Nas Özen, TEPAV, 2017.

Mesleklerin bilgisayar tarafından yapılma ihtimali açısından kadın – erkek arasında önemli bir fark bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla dijitalleşme konusunda işgücü piyasasında çoğu konuda dezavantajlı konumda olan kadınlara yönelik ayrıca politika üretilmesi gerekliliğinin söz konusu olmadığı söylenebilmektedir. Diğer yandan yaş grupları

kırılımında risk düzeyine bakıldığında orta ve üst yaş grubunun mesleklerini kaybetme ihtimallerinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu nedenle dijitalleşmenin işgücü piyasasına etkileri konusunda yaş grupları özelinde farklı politikalar üretilmesi gerekliliği söz konusudur.

Dijitalleşmenin işgücü piyasasında en yüksek düzeyde etkileyeceği kesim, eğitim düzeyi düşük olanlar olacaktır. Herhangi bir okul bitirmeyenlerin yüzde 84'ü, mesleklerinin bilgisayarlar tarafından yapılma ihtimali açısından yüksek risk grubundadır. Diğer yandan yüksek lisans, 5 – 6 yıllık üniversite eğitimi veya doktora eğitimi almış kişilerin yalnızca yüzde 6'sı yüksek risk grubundadır.

Şekil 1: Türkiye’de Çalışanların Mezun Oldukları Eğitim Durumuna Göre Mesleklerinin Bilgisayarlar Tarafından Yapılma İhtimali



Kaynak: Efşan Nas Özen, Bilgisayarlı Otomasyon ve Türkiye’de İşgücü Piyasasının Geleceği, TEPAV, 2017.

Dijital dönüşümün ve bilgisayarlı otomasyonun meslekleri ortadan kaldırma konusundaki riskinin cinsiyet ve yaş kırılımı yanında, hangi meslekleri etkileyeceği de çok önemlidir. Bu çerçevede yapılan analizler, yüksek risk grubundaki mesleklerin belirlenmesine ve eğitim sistemi ve işgücü piyasası için politika üretilmesine katkı sağlayacaktır. Bu yöndeki araştırmalara göre yüksek risk grubundaki meslekler aşağıdaki tablodaki gibi belirlenmiştir. Bu risklere yönelik olarak politika üretilmesi ve mesleki kompozisyonun belirlenerek risk haritası ve önlemlerin hayata geçirilmesi gerekliliği söz konusudur.

Tablo 18: Bilgisayar Tarafından Gerçekleştirilebilme Olasılığına Göre Meslekler ve Mesleklerin İstihdamdaki Payı

Meslek Grubu	Mesleğin Bilgisayarlı Otomasyonla Yapılma Olasılığı (Yüzde)	İstihdamdaki Payı (2015) (Yüzde)
Sayısal İşlemler Yapan ve Malzeme Kayıtları Tutan Büro Elemanları	94	2,5
Genel Büro Elemanları İle Klavye Kullanan Büro Elemanları	94	2,2
Cadde ve Sokaklarda Satış ve Hizmet İşlerinde Çalışanlar	94	0,5
Montajcılar	90	0,5
Tarım, Ormancılık ve Balıkçılık Sektörlerinde Nitelik Gerektirmeyen İşlerde Çalışanlar	88	4,7
Yiyecek Hazırlama Yardımcıları	86	1,4
Sabit Tesis ve Makine Operatörleri	84	3,7
Diğer Büro Hizmetlerinde Çalışan Elemanlar	84	0,8
Kendi Geçimine Yönelik Çiftçiler, Balıkçılar, Avcılar ve Toplayıcılar	80	0,2
Satış Hizmetleri Veren Elemanlar	79	9,1
Çöpçüler, Atık Toplayıcılar ve Diğer Nitelik Gerektirmeyen İşlerde Çalışanlar	78	0,9
Pazara Yönelik Nitelikli Ormancılık, Su Ürünleri ve Avcılık Çalışanları	74	0,1
Metal İşleme, Makine ve İlgili İşlerde Çalışan Sanatkarlar	73	3,4
Müşteri Hizmetlerinde Çalışan Elemanlar	72	1,4
Pazara Yönelik Nitelikli Tarım Çalışanları	71	15,6
Madencilik, İnşaat, İmalat ve Ulaştırma Sektörlerinde Nitelik Gerektirmeyen İşlerde Çalışanlar	71	4,8
İnşaat ve İlgili İşlerde Çalışan Sanatkarlar (Elektrikçiler Hariç)	71	4,0
Gıda İşleme, Ağaç İşleri, Giyim Eşyası ve Diğer Sanatkarlar ve İlgili İşlerde Çalışanlar	71	3,6

Kaynak: Efşan Nas Özen, Bilgisayarlı Otomasyon ve Türkiye’de İşgücü Piyasasının Geleceği, TEPAV, 2017.

Bilgisayar tarafından gerçekleştirilebilecek mesleklerin dağılımına bakıldığında hem Türkiye ekonomisinin katma değeri yüksek sektörlerle yönelmesinin, hem de bu sektörlerle yönelik işgücü yetiştirmenin önemi ortaya çıkmaktadır. Katma değeri yüksek sektörlerle yönelik yatırım ortamlarının iyileştirilmesi, bu sektörlerin işgücü ihtiyacına yönelik eğitim programları oluşturulması, kuluçka merkezleri, melek yatırımcılar gibi esnek ve kolay hareket

edebilen yapıların hayata geçirilmesi ile ekonomik planlamanın yeniden planlanması gerekliliği, Türkiye ekonomisinin geleceği için atılması gereken adımlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede ekonomik planlamanın yapılması ile işgücü piyasasında bu adımları destekleyici politika önerileri hayata geçirilmelidir. Bu sayede dijital dönüşümün koordine edilmesi ve öngörüler doğrultusunda işgücü ve eğitim planlamaları yapılması mümkün olabilecektir.

İşgücü piyasasının dijitalleşmenin gerektirdiği şekilde planlanması, esnek çalışma biçimlerinin sosyal koruma unsuru da göz önünde tutularak yaygınlaştırılması, sektörel öncelikler belirlenerek eğitim sisteminin dizayn edilmesi ve eğitim – istihdam ilişkisinin kurulması, girişimciliğin önündeki engellerin azaltılması ve yatırım yapılabilir ortamların oluşturulması, gelir dağılımını adaletli hale getirecek mekanizmaların hayata geçirilmesi ve refaha erişimin finansman ayağı da düşünülerek işgücü piyasasına bağımlılığının azaltılması yönünde politika önerileri geliştirilmelidir.

Bu çerçevede bir yandan Türkiye ekonomisinin dijitalleşen küresel ekonomiden alacağı payın artırılmasına çalışılırken diğer yandan da istihdamdaki azalmanın sosyal boyutu planlanmalıdır. Dijitalleşme ile ortadan kaybolacak mesleklerin belirlenmesi ve bu mesleklerde istihdam edilen kişiler için “ikinci şans eğitimleri” gibi politika önerilerinin hazırlanması gerekmektedir. Bu meslekleri hali hazırda yapmakta olan kişilerin demografik özellikleri belirlenerek işgücü piyasasındaki gelecekleri planlanmalı ve sosyal koruma mekanizmaları ile bu kişilerin desteklenmesi sağlanmalıdır. Diğer yandan küresel ekonomide Türkiye adına yatırımlar gerçekleştirilmesi için gerekli teşvik süreçleri en düşük bürokratik düzeyde hazırlanmalı ve dijitalleşmenin gereklerine uygun şekilde planlanmalıdır.

2.2.3. Türkiye İşgücü Piyasasında Temel Eğilimler

İşgücü piyasasının arz ve talepten oluşan yapısı, toplumsal cinsiyet algısından, doğum oranına, ekonomik büyümeden, tarım ürünlerine olan talebe kadar pek çok unsurdan etkilenmektedir. Bu unsurlardaki değişim işgücü piyasasındaki eğilimleri de etkilemektedir. Diğer yandan Türkiye işgücü piyasasının kronikleşmiş bir yapısı ve bu yapının yine kronikleşmiş bazı sorunları bulunmaktadır.

Diğer yandan şunu da ifade etmek gerekir ki, Türkiye işgücü piyasasında baskın olan hanehalkı, bir kişinin çalışarak “eve ekmek getirdiği”, iki çocuklu bir ailedir. Eş ve çocuklardan oluşan hanehalkı tipi, toplam hanehalklarının yüzde 44’ünü oluşturmaktadır

(TÜİK, İstatistiklerle Aile, 2017). Kadınların işgücüne katılım oranı da dikkate alındığında genel yapının tek çalışanlı çekirdek aileler olduğu görülmektedir. Bu toplumsal yapının uzantısı olarak işgücü piyasası da bu şekilde karakterize edilen hanehalkının davranışlarına göre şekillenmektedir. Bu çerçevede sosyal güvenlik sistemi de bu yapı temel alınarak tasarlanan ve dolayısıyla işgücü piyasasını karşılıklı olarak etkileyen bir yapıyı ortaya koymaktadır. Dolayısıyla işgücü piyasasının hanehalkı karakterinden etkilenecek şekilde şekillendiği, sosyal güvenlik sisteminin de bu yapıyı desteklediği bir durumdan bahsetmek mümkündür.

Türkiye işgücü piyasasındaki temel eğilimler nüfus ve işgücüne katılma, istihdam ve işsizlik olarak üç başlıkta incelenecektir. Nüfus işgücü piyasasının kapsamını, işgücüne katılma nüfusun ekonomik faaliyetlere katılma düzeyi, istihdam ekonomisinin iş yaratma kapasitesini ve işgücünün işgücü talebine uyumunu, işsizlik eğilimleri ise işgücü piyasasının sorunlarını belirlemek noktasında önemlidir.

Türkiye işgücü piyasasının 2014 yılından bu yana kapsamında bir genişleme olmakla birlikte, işleyişinde 2016 yılından sonra hızlı bir toparlanma gözlenmektedir. Bu durum işgücü piyasasına yönelik olarak yürütülen politikaların sonuçlarının olumlu olduğunu ve politikaların kararlılıkla uygulanması gerektiğine işaret etmektedir.

Tablo 19: 2014 – 2017 Döneminde İşgücü Piyasasının Yapısı (Bin Kişi), (Yüzde)

	15 + Nüfus	İşgücü	İstihdam	İşsiz	İşgücüne Katılım Oranı	İşsizlik Oranı	Tarım Dışı İşsizlik Oranı	İstihdam Oranı	İşgücüne Dahil Olmayanlar
2014	56.986	28.786	25.933	2.853	50,5	9,9	12,0	45,5	28.200
2015	57.854	29.678	26.621	3.057	51,3	10,3	12,4	46,0	28.176
2016	58.720	30.535	27.205	3.330	52,0	10,9	13,0	46,3	28.185
2017	59.894	31.643	28.189	3.454	52,8	10,9	13,0	47,1	28.251
ERKEK									
2014	28.145	20.057	18.244	1.813	71,3	9,0	10,3	64,8	8.089
2015	28.573	20.453	18.562	1.891	71,6	9,2	10,5	65,0	8.120
2016	29.031	20.899	18.893	2.006	72,0	9,6	10,9	65,1	8.133
2017	29.649	21.484	19.469	2.024	72,5	9,4	10,7	65,6	8.166
KADIN									
2014	28.841	8.729	7.689	1.040	30,3	11,9	16,5	26,7	20.112
2015	29.281	9.225	8.058	1.167	31,5	12,6	17,2	27,5	20.056
2016	29.689	9.637	8.312	1.324	32,5	13,7	18,1	28,0	20.052
2017	30.244	10.159	8.729	1.431	33,6	14,1	18,5	28,9	20.085

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

2014 – 2017 döneminde çalışma çağındaki nüfus yüzde 5,11 oranında artmıştır. Buna karşılık işgücü ve istihdam yüzde 9 oranında artış göstermiştir. Bu durum çalışma çağına gelip işgücü piyasasına katılanlarla birlikte, işgücü piyasasında yer alıp daha önce iş aramayan kişilerin de iş aramaya ve istihdam edilmeye başladıkları anlamına gelmektedir. Bu süreçte işgücüne katılım oranının toplamda iki puandan fazla, kadınlarda ise iki buçuk puan artması işgücü piyasasına girişlerin ve iş arama eğiliminin arttığını ortaya koymaktadır. Aynı dönemde toplam istihdam yüzde 8,6 artarken, kadın istihdamı yüzde 13,5 artış göstermiştir. Kadın istihdamındaki artış, genel istihdamdaki artışın üzerinde gerçekleşmiştir. Bu süreçte kadın işsizlik oranındaki artış, işgücüne katılımındaki artışın istihdam artışından yüksek olması nedeniyle yaşanmıştır.

2014 – 2017 döneminde Türkiye işgücü piyasasında istihdam artışının işgücü piyasasına girişlerden düşük düzeyde gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum işgücü piyasasının kapsamının genişlemesi açısından olumlu olmakla beraber, ekonominin iş yaratma kapasitesinin bu artışı karşılayacak düzeyde olmadığını da göstermektedir.

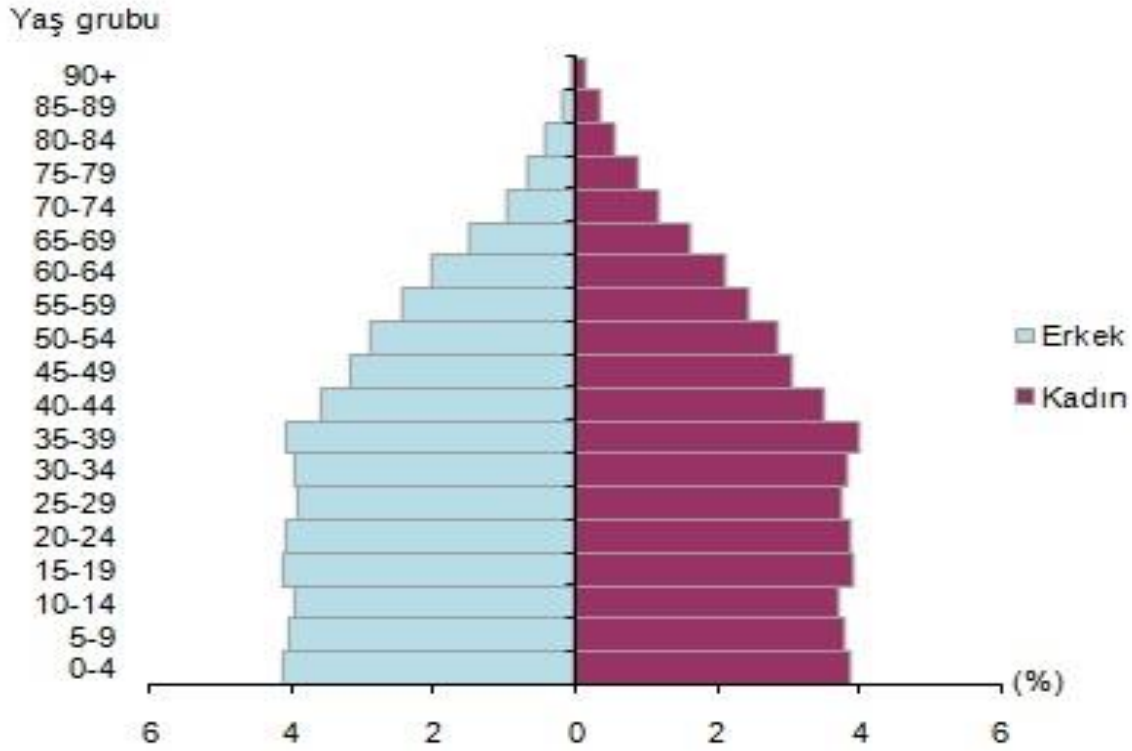
2.2.3.1. Nüfus ve İşgücüne Katılma Eğilimleri

2017 yılı itibarıyla Türkiye nüfusu 80.810.525'dir. Nüfusun yüzde 67,9'u 15 – 64 yaş arasında yani çalışma çağındadır (TÜİK, Yıllar, Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Nüfus: 2017). Yirmi sekiz Avrupa Birliği üyesi ülkenin toplam nüfusu içerisinde çalışma çağında yer alan nüfusun oranı yüzde 65 iken (Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>) Türkiye'de bu oran üç puan daha yüksektir. TÜİK tarafından hazırlanan senaryolara göre ana senaryoya göre 2080 yılında 15 – 64 yaş arasındaki nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 58,7'ye düşeceği, buna karşılık 65 yaş üzeri nüfusun oranının ise yüzde 25,6'ya yükseleceği öngörülmektedir (TÜİK, Senaryolara Göre Seçilmiş Nüfus Yaş Grupları: 2018 – 2080). Çalışma çağındaki nüfusun azalacağı, 65 yaş üzeri nüfusun artacağı süreçte işgücü piyasasının etkin işleminin sağlanması ve sosyal koruma sistemlerinin sürdürülebilir kılınması gerekliliği söz konusudur.

Diğer yandan doğumda yaşam beklentisindeki artış ile birlikte nüfusun yaşlanması riski söz konusudur. Nüfusun yaş dağılımı açısından dağılımını gösteren ortanca yaşın 2080 yılında 45 olması beklenmektedir. Bu çerçevede çalışma çağındaki nüfusun da azalması söz konusu olacaktır. Çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranının 2018 yılında yüzde 67,8, 2080 yılında ise yüzde 58,7 olacağı tahmin edilmektedir. Bu veriler nüfusun üretken kesiminin

azalacak olması yanında, dijital dönüşüm ile birlikte verimlilik artışı sağlanması, hayat koşullarının kolaylaştırılması, sağlık alanında kaydedilecek gelişmeler ile çalışma çağının uzaması ihtimaliyle birlikte daha uzun bir yaşam ve çalışma süresi anlamına gelebilecektir. Bu nedenle bu yönde politikalar geliştirilirken konunun bütün boyutları ele alınmalıdır.

Şekil 2: 2017 Yılı İtibarıyla Türkiye Nüfus Piramidi



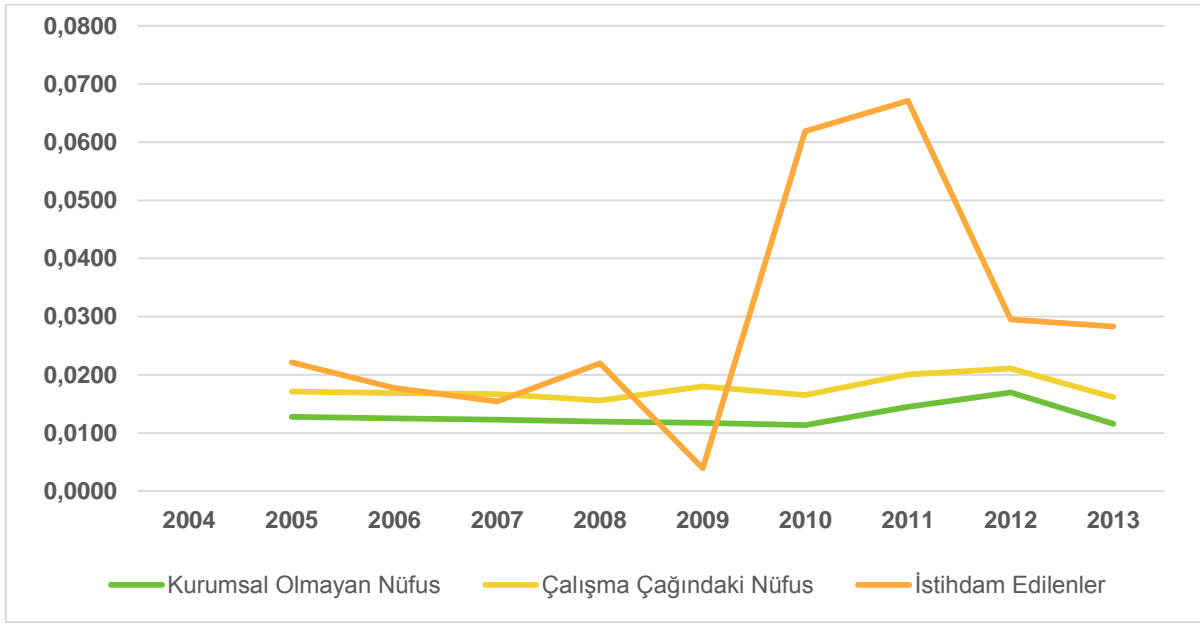
Kaynak: TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2017.

Nüfusun yaş dağılımına bakıldığında, nüfus piramidinin daralan şekilde olduğu ve Türkiye nüfusunun ortanca yaşında yükselme olmasına rağmen genç karakterini koruduğu görülmektedir. Diğer yandan il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus oranının yüzde 92,5'e yükselmiş olması, kırsal – kent ayrımının ciddi ölçüde azalması sürecinin sürdüğünü ortaya koymaktadır.

2004 – 2013 döneminde kurumsal olmayan sivil nüfus ve çalışma çağındaki nüfusun artış oranlarına bakıldığında, çalışma çağındaki nüfusun kurumsal olmayan sivil nüfusa oranla daha yüksek düzeyde arttığı görülmektedir. Bu durum çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içerisindeki payının arttığı anlamına gelmektedir. Nüfus artış oranının ise 2010 yılına kadar sabit düzeyde seyrettiği, 2010 yılından sonra artışa geçtiği görülmektedir. İstihdam

oranı ise 2008 yılında ciddi anlamda düşmüş, 2009 – 2011 döneminde hızla yükselmiş ve 2012 – 2013 döneminde gerileme trendine girmiştir. Bu gelişmeler, nüfus artış oranının sabit, çalışma çağındaki nüfus oranının nüfusa göre daha yüksek oranda olduğu süreçte Türkiye işgücü piyasasında istihdamdaki artışın da işgücü piyasasına girenlere iş yaratabilecek düzeyde ve istikrarlı olması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Şekil 3: 2004 – 2016 Döneminde Kurumsal Olmayan Nüfus, Çalışma Çağındaki Nüfus ve İstihdamdaki Değişim



Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Verileri.

Bu çerçevede Türkiye’de aktif nüfusun yüksek olduğu ancak bu nüfusa yönelik istihdam imkanlarının yaratılmasında eksiklik olduğu ortaya çıkmaktadır. Nüfus artış hızının düşmeye başlaması ile birlikte işgücü piyasasına giriş oranının bir süre daha artması, daha sonra düşmesi beklenmektedir. Ancak bu sürecin iyi yönetilmesi ve gelecek nesillerin sosyal koruma ihtiyacının ve bu neslin refahı arasındaki dengenin kurulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Toplumsal yapının temel taşı olan aile, işgücü piyasası ve sosyal politika açısından çok önemlidir. En önemli refah sağlayıcı kurum olan aile, bu anlamda bütünlüğü korunması gereken bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. TÜİK aile yapısı istatistiklerine göre Türkiye’de aile ortalama hane büyüklüğü 3,5 kişidir (TÜİK, İstatistiklerle Aile: 2016). 2012 yılında 3,7 olan ortalama hane büyüklüğünün azalıyor olması, refaha erişim noktasında aile dışı mekanizmaların da güçlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çekirdek aileden oluşan

hane halkı tipi, toplam hane halkı tipleri içerisinde yüzde 66,4'lük orana sahiptir. Diğer yandan geniş aile tipi yüzdesel olarak azalmaktadır. Bu çerçevede işgücü piyasasında bir kişinin çalıştığı ve bu şekilde ailenin geçimini sağladığı yapının halen güçlü olduğu ortaya çıkmaktadır. İşgücü piyasasına yönelik politikaların bu çerçevede planlanması gerekliliği söz konusudur.

2.2.3.1.1. İşgücüne Katılma Oranı

İşgücü piyasasının kapsamının belirlenmesi açısından en önemli gösterge işgücüne katılma oranıdır. TÜİK tarafından gerçekleştirilmekte olan hane halkı işgücü anketleri üzerinden hesaplanan işgücüne katılım oranı; işgücünün, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusa oranıdır. Buna göre; işgücüne katılım oranı, istihdam edilenler ve işsizlerin, üniversite yurtları, yetiştirme yurtları, huzurevi, özel nitelikli hastane, hapisane, kışla vb. gibi yerlerde ikamet edenler dışında kalan, 15 ve üzeri yaştaki nüfusa oranını ifade etmektedir. İşgücüne katılma oranının yüksek olması, çalışma çağındaki nüfusun işgücü piyasasına girme yönünde eğilim gösterdiğini, işgücü arzının işgücü piyasasından gelir elde etmek yönünde inisiyatif aldığını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede işgücüne katılma oranının yüksek olması işgücü piyasasının etkin olduğunu göstermekle birlikte istihdam oranı ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir göstergedir. İşgücüne katılım oranının yüksek olması bu kişilere istihdam imkanı sağlanamadığı takdirde tek başına bir anlam ifade etmeyecektir ve olumsuz sosyal sonuçlara yol açabilecektir.

2014 yılında hane halkı işgücü anketinde yapılan değişiklik ile birlikte söz konusu anket üzerinden hesaplanan oranların karşılaştırılması açısından 2014–2017 dönemi için bir değerlendirme yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede Tablo 19'da 2014–2017 yılları arasında yaş grubu ve cinsiyet kırılımında işgücüne katılma oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 20: 2014 – 2017 İşgücüne Katılma Oranları

Yıllar	İşgücüne Katılma Oranı (Yüzde)		
	Kadın	Erkek	Toplam
2014	30,3	71,3	50,5
2015	31,5	71,6	51,3
2016	32,5	72	52
2017	33,6	72,5	52,8

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

Türkiye işgücü piyasasında yer alan 15 ve daha üzeri yaştaki nüfusun yaklaşık yarısı işgücüne katılmaktadır. Eğitimini tamamlamış, askerlik görevini yerine getirmiş kişilerin yaklaşık yarısının işgücüne katılıyor olması işgücü piyasasında etkin işlemeyen bir sürecin yaşandığını ortaya koymaktadır. İşgücüne katılma oranının düşüklüğünün en önemli nedeni, kadınların işgücüne katılma oranının düşük olmasıdır. Erkeklerin yüzde 72,5'inin işgücüne katılıyor olduğu düşünüldüğünde bu sorunun çözümüne ilişkin olarak hazırlanacak politika önerilerinin hedef grubunun kadınlar olduğu görülmektedir.

15 ve üzeri yaştaki kadınların yalnızca üçte biri işgücü piyasasına katılmaktadır. Bu noktada işgücü piyasasının en önemli sorunlarından bir tanesinin kadınların işgücüne katılma oranının düşüklüğü olduğu görülmektedir. Üç yıllık süreçte bu konuda yürütülen çalışmalar sayesinde daha çok kadının işgücü piyasasına katılma eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak bu çalışmaların sistematik olarak yürütülmesi ve işgücüne katılma eğiliminin bütüncül politikalar ile desteklenmesi gerektiği açıkça görülmektedir.

2017 yılı verilerine göre işgücüne dahil olmayan 28.251.000 kişinin yüzde 39,4'ü “ev işleri ile meşgul” olduğu için işgücüne katılmamaktadır. Bu gösterge işgücüne katılma eğiliminin artırılması açısından üretilmesi gereken politika önerilerinin hedefinin kurumsal bakım hizmetlerinin sağlanması ve bu hizmetlerin herkes için erişilebilir olmasının sağlanması olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. İşgücüne katılmayan kadınların yüzde 55,4'ünün işgücüne katılmama nedeni “ev işleri ile meşgul” olmaktır. Bu anlamda bu çerçevede üretilcek politikaların işgücüne katılma eğiliminin artırılması yönünde en etkili politikalar olacağı açıktır.

Kadınların işgücüne katılma oranının yükseltilmesi açısından çözüm odaklı bir strateji belirlenmesi gerekliliği söz konusudur. Bu çerçevede ilk etapta kadınların eğitime erişme noktasındaki durumlarının sorgulanması gerekmektedir. TÜİK verilerine göre 2015 yılı itibarıyla 25 yaş üstü kadınların yüzde 9'u okuma – yazma bilmemektedir (TÜİK, İstatistiklerle Kadın, 2016). Bu oranın erkeklerde yüzde 1,8 olması, kadınların eğitime erişim konusunda dezavantajlı olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede kadınların okullaşma oranının yükseltilmesine yönelik olarak yürütülen çalışmaların kararlılıkla sürdürülmesi gerektiği açıktır.

Diğer yandan eğitime erişen ve işgücü piyasasının gerektirdiği becerilere sahip kadınların da işgücüne katılma oranlarının düşük olmasının nedenlerinin araştırılması

gerekmektedir. Bu konudaki veriler, toplumsal rol dağılımının kadınları işgücü piyasasından uzaklaştırdığı yönündedir. Türkiye genelinde yemek yapma işinin yüzde 91,2'si kadınlar tarafından yapılmaktadır (TÜİK Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri, 2016). Bakım sorumluluğu ile birlikte değerlendirildiğinde kadınların aile içerisindeki sorumluluklarının, işgücü piyasasına katılma noktasında en önemli engel olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Kadınların işgücü piyasasına katılamamasının en önemli nedenlerinden bir tanesinin de çocuk ve yaşlı bakım sorumluluğu olduğu görülmektedir. 2013 yılında yapılan Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırmasına göre kadınların yüzde 19'u çocuk nedeniyle işgücü piyasasına katılmadığını ifade etmiştir. Diğer yandan son on iki ayda istihdamda yer almış kadınların yüzde 70'inin hanesinde altı yaşından küçük çocuk bulunmadığı görülmüştür (Hacettepe Üniversitesi NEE, 2014: 178). Bütün bu veriler, kadınların işgücü piyasasına katılamama nedenlerinin toplumsal rol dağılımı ve bakım sorumluluğu noktasında odaklandığını ortaya koymaktadır. Diğer yandan bu nedenler kadının işgücü piyasasından çekilmesine de neden olmaktadır. Dolayısıyla bu yöndeki politikalar geliştirilirken istihdama erişim ve yeniden istihdama dönme yönünde hedefler belirlenmelidir.

Kutu 1: Kadınların İşgücüne Katılma Eğilimini Etkileyen Faktörler

Sosyal ve Kültürel Faktörler	Kadınların toplumsal rol dağılımı nedeniyle üstlendiği görevler, bakım sorumluluğu.
Eğitim	Eğitim düzeyi düşük kadınların işgücü piyasasına katılma oranları da düşüktür. Eğitim düzeyinin artması kendine saygıyı ve rekabetçi beceriler elde etme ihtimalini güçlendirmektedir.
Kentleşme	Kentleşme kırdaki işgücü yapısını dağıtmış ve kırdaki ücretsiz aile işçisi kadınlar, kentsel işgücü piyasasında cesareti kırılmış işgücü haline gelmiş ve işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu becerilerden yoksun kalmıştır.
Medeni Durum	Evli ve bekar kadınların işgücü piyasasından beklentileri farklılaşmaktadır. Bu durum işgücüne katılma oranını da değiştirmektedir.
Ekonomik Dönem	Güçenmiş işçi ve ilave işçi etkisi ile ekonomik konjonktüre göre kadınların işgücüne katılma eğilimi farklılaşmaktadır.

Kaynak: DPT, Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi, 2009.

İstihdamdaki kadınların, doğum nedeniyle işgücü piyasasından ayrıldıktan sonra tekrar işgücü piyasasına girmekte zorlandığı görülmektedir. İş Kanunu'nda evlilik nedeniyle kadın çalışanlara sağlanan kıdem tazminatı alma hakkının da bu durumu güçlendirici altyapı sağladığı düşünülmektedir. Bu sorunun çözümüne yönelik politika geliştirilirken hassas davranılmalı ve istihdam üzerinde ek maliyet yaratıcı tedbirlerden kaçınılmalıdır. Bu sayede düşük ücret, çalışma sürelerinin uzunluğu, işe ulaşmak için geçen süre ve ev işleri ile bakım sorumluluğu süresinin azalması sarmalının neden olduğu sorunların çözümü mümkün

olabilecektir (Karadeniz ve Yılmaz, 2014: 7). Aksi takdirde düşük ücretli çalışma ve uzun çalışma sürelerinin devamının sağlanmasına katkı sunulması söz konusu olabilecektir.

İşgücüne dahil olmama eğiliminin arkasında yatan diğer nedenler eğitim – öğretime devam etmek, emekli olmak, engelli – yaşlı veya hasta olmak, iş aramayıp çalışmaya hazır olmak şeklinde sıralanmaktadır. Doğrudan bu nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak üretilebilecek politikalar söz konusu olabileceği gibi işgücü piyasasının etkinliğinin sağlanmasına yönelik olarak üretilecek politikaların bu nedenleri de dolaylı olarak ortadan kaldırılması söz konusu olabilecektir.

2.2.3.1.2. İşgücünün Yapısı

Nüfusun işgücüne katılmama yönündeki eğilimi, işgücü piyasasından önemli bir sorundur. Diğer yandan işgücünün yapısı da, nüfusun işgücüne katılan bölümünün niteliklerini göstermesi bakımından çok önemlidir. Türkiye işgücü piyasasındaki işgücünün cinsiyet, eğitim durumu ve yaş dağılımı, işgücü piyasasına yönelik politika geliştirilirken göz önünde bulundurulması gereken verilerdir.

2017 yılı verilerine göre on beş yaş üzeri toplam işgücünün yüzde 67,8'i erkek, yüzde 32,2'si kadındır. İşgücünün yaş dağılımına bakıldığında ise yüzde 16,2'si 15 – 24, yüzde 54,6'sı 25 – 44 yaş aralığında olduğu görülmektedir (TÜİK; HHİGA, 2017). Bu durum işgücünün yarısından fazlasının orta yaş grubunda olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan işgücünün yaş ve cinsiyet dağılımı birlikte değerlendirildiğinde cinsiyete göre yaş dağılımının farklılaşmadığı görülmektedir.

Tablo 21: İşgücünün Cinsiyet Temelinde Yaş ve Eğitim Durumu, 2017 (Yüzde)

Eğitim Düzeyi	Erkek	Kadın	Yaş Grubu	Erkek	Kadın
Okuma Yazma Bilmeyen	1,4	7,5	15-19	5,8	5,4
Okuma Yazma Bilen Fakat Bir Okul Bitirmeyen	2,7	4,9	20-24	9,7	12,5
İlkokul	30,6	27,9	25-29	13,0	14,5
İlköğretim	10,3	6,4	30-34	13,9	14,0
Ortaokul Veya Dengi Meslek Ortaokul	12,4	6,4	35-39	14,4	15,1
Genel Lise	10,7	8,8	40-44	12,5	12,8
Lise Dengi Mesleki Okul	11,8	8,3	45-49	10,4	9,6
Yüksek Öğretim	20,2	29,7	50-54	8,4	7,0
			55-59	5,6	4,1
			60-64	3,5	2,8
			65+	2,8	2,1

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

2017 yılı verilerine göre eğitim durumuna göre işgücüne bakıldığında işgücünün yüzde 55,9'unun lise altı eğitimi olduğu görülmektedir. İşgücünün yüzde 23,3'ü ise yükseköğretim mezunudur (TÜİK; HHİGA, 2017). İşgücündekilerin eğitim durumları cinsiyet temelli ele alındığında işgücüne daha düşük oranda katılan kadınların, eğitim düzeyi açısından erkeklerden geride olmadığı görülmektedir. Bu durum işgücünün önemli ölçüde cinsiyet fark etmeksizin lise altı eğitimi olduğunu ortaya koymaktadır.

2.2.3.1.3. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar

İşgücünün yapısı ele alındığında, bazı kesimlerin özel olarak korunması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. İşgücüne katılma eğilimleri açısından kadın ve gençlere yönelik özel olarak politikalar üretilmesi gerekmektedir. İlk kez işgücü piyasasına girecek gençlerin iş arama becerilerinin geliştirilmesi, çalışma hayatı ile daha erken iletişim kurmalarını sağlayacak mekanizmaların yaygınlaştırılması gibi önlemlerle işsizlik riski ile karşılaşması engellenmelidir. Diğer yandan kadın ve gençlerin öncelikli olarak ele alınması gerekliliği söz konusudur. Kadınların eğitim oranlarının yükselmesi ile birlikte, işgücüne katılan yükseköğretim mezunu kadın sayısı artmaktadır. Ancak bu kişilerin istihdam edilememeleri veya istihdamdan kopmaları, kaynakların etkin kullanılmaması gibi ekonomik sorunlar yanında toplumsal yapının bozulmasına varan sosyal sorunlara neden olabilmektedir.

Eğitim ile işgücü piyasasının ilişkisinin kurulması çok önemlidir. Eğitim yatırımı, kendini gerçekleştirme de dahil olmak üzere pek çok nedenle yapılmaktadır. Ancak bu nedenlerin içerisinde en önemlisi, istihdam imkanına kavuşmak ve bu sayede refaha erişmektir. TÜİK Gençlerin İşgücü Piyasasına Geçişi Araştırması (2016) sonuçlarına göre, 15 – 34 yaş grubunda hiç okula gitmeyenlerin, eğitimini yarıda bırakanların ve üniversiteye kadar olan eğitim süreçlerini tamamlamayanların yüzde 28,1'i eğitim maliyetlerinin yüksek olması ve ailesinin veya eşinin eğitime izin vermemesi nedeniyle eğitime devam edememiştir. Evlilik veya diğer ailevi nedenlerle eğitime devam edemeyenlerin oranı ise yüzde 18,1'dir (TÜİK, GİPGA, 2016). Bu çerçevede eğitime devam oranının yükseltilmesine yönelik olarak bu noktaları temel alan politika önerileri geliştirilmesi gerekliliği söz konusudur. Eğitime devam oranının artması, işgücünün eğitim düzeyinin artmasına, beceri seviyesinin yükselmesine ve ekonominin insan kaynağı ihtiyacının karşılanmasına katkı sağlayacaktır. Genç işgücünün işgücü piyasası ile ilişkisinin kurulması için özel olarak tedbir alınması gerekliliğinin bir diğer göstergesi, 15 – 24 yaş arasındaki nüfusun yüzde 22,9'unun ne

istihdamda, ne eğitimde olmasıdır. Okuryazar olmayan nüfusun yüzde 79,2'si, lise altı eğitimlilerin yüzde 21,5'i, lise mezunlarının yüzde 17,1'i, mesleki ve teknik lise mezunlarının yüzde 22,3'ü ve yükseköğretim mezunlarının yüzde 29,4'ü ne istihdamda, ne eğitimdedir (TÜİK, HİGA, Kasım 2017). Askerlik vazifesi bu oranın yüksek olmasının önemli nedenlerinden bir tanesidir. Ancak özellikle yükseköğretim mezunu olan 15 – 24 yaş arası nüfusun ne eğitimde, ne istihdamda olması eğitimden işgücü piyasasına geçişte önemli sorunların olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 22: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de Ne İstihdamda Ne Eğitimde Olan Gençlerin Genç Nüfusa Oranı

Ülkeler	2016 (Yüzde)	Ülkeler	2016 (Yüzde)
Makedonya	24,3	Polonya	10,5
Türkiye	23,9	Belçika	9,9
İtalya	19,9	Finlandiya	9,9
Sırbistan	18,4	Litvanya	9,4
Bulgaristan	18,2	Estonya	9,1
Romanya	17,4	Malta	8,5
Hırvatistan	16,9	Slovenya	8,0
Yunanistan	15,8	Avusturya	7,7
İspanya	14,6	Çek Cumhuriyeti	7,0
İrlanda	13,0	İsviçre	7,0
Slovakya	12,3	Almanya	6,7
Fransa	11,9	İsveç	6,5
AB 27	11,5	Danimarka	5,8
Letonya	11,2	Lüksemburg	5,4
Macaristan	11,0	Norveç	5,4
İngiltere	10,9	Hollanda	4,6
Portekiz	10,6	İzlanda	4,1

Kaynak: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>.

Türkiye'nin ne istihdamda ne eğitimde olan gençlerin toplam genç nüfusa oranı konusunda Makedonya'dan sonra en yüksek orana sahip olması, kültürel değerler ve askerlik görevi nedeniyle kaynaklanan farklılıklarla birlikte ele alınması gereken bir olgudur. Diğer yandan bu oranın AB ortalamasının önemli ölçüde üzerinde olması, bu gruba yönelik özel olarak tedbirler alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

İşgücü piyasasında işgücüne katılma eğilimi açısından özel olarak korunması gereken kadınların, Türkiye'nin rekabet içerisinde olduğu ülkelere göre işgücüne katılma eğiliminin karşılaştırılması, kadınlara yönelik özel olarak politika üretilmesi gerekliliğinin altının

çizilmesi açısından önemlidir. Türkiye ekonomisinin insan kaynağından en yüksek düzeyde yararlanması gerekmektedir. Bu kapsamda kadınların işgücü piyasasına katılımının sağlanması ve bu yöndeki uygulamaların desteklenmesi şarttır.

Tablo 23: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılma Oranları (Yüzde)

Ülkeler	İKO Kadın (2017 - 3. Çeyrek)	İKO Erkek (2017 - 3. Çeyrek)
İzlanda	85,4	90,8
İsveç	81,5	85,1
İsviçre	79,4	89,0
Danimarka	77,2	82,1
Norveç	75,6	79,6
Hollanda	75,4	84,3
Letonya	75,2	80,2
Finlandiya	74,9	79,1
Litvanya	74,8	77,4
Estonya	74,7	83,5
Almanya	74,2	82,6
İngiltere	73,1	82,5
Avusturya	72,3	82,0
Slovenya	72,2	78,0
Portekiz	72,1	78,3
Çek Cumhuriyeti	69,1	83,3
İspanya	68,7	79,3
Bulgaristan	68,5	76,9
AB 27	68,1	79,3
Lüksemburg	67,8	73,9
Fransa	67,6	76,1
İrlanda	66,9	79,5
Slovakya	66,1	78,3
Macaristan	64,7	78,8
Belçika	63,5	73,2
Polonya	62,7	77,1
Hırvatistan	62,4	71,7
Yunanistan	60,3	76,9
Romanya	59,7	77,6
Karadağ	58,8	72,2
Malta	58,1	83,4
İtalya	55,7	75,2
Makedonya	51,5	78,6
Türkiye	38,2	79,3

Kaynak: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>.

Türkiye'nin kadınların işgücüne katılma oranı konusunda istatistiksel anlamda çok geride olması, rekabet içerisinde olduğu ekonomilerle mücadelesini güçleştirmektedir. Erkeklerin işgücüne katılma oranı açısından pek çok AB üyesi ülkeden daha iyi konumda olan Türkiye'nin, kadınları da işgücü piyasasına dahil etmesi ile ekonomik etkinliğini artıracığı ve rekabet içerisinde öne çıkacağı açıktır. Bu nedenle işgücü piyasasında işgücüne katılma açısından kadınların özel olarak korunması gereken bir grup olarak ele alınması gerekliliği söz konusudur.

İşgücü piyasasında özel olarak korunması gereken bir diğer grup engellilerdir. 2011 yılı verilerine göre Türkiye'de nüfusun yüzde 6,9'unun en az bir engeli bulunmaktadır (ASPB, 2011). Diğer yandan 2002 yılı verilerine göre engelli nüfusun yalnızca yüzde 21,7'si işgücüne katılmaktadır (TÜİK, 2002). Engellilere yönelik istihdam kotası uygulamasının istihdam konusunda olumlu sonuçlar üretmesine rağmen, işgücüne katılım oranı konusunda sorunların devam ettiği görülmektedir. Bu çerçevede engellilerin öncelikle toplumsal hayatta görünür olmalarını, daha sonra istihdam edilmelerini sağlamak için özel olarak tedbir alınması gerektiği görülmektedir.

Türkiye işgücü piyasasında özel olarak korunması gereken bir diğer grup göçmenlerdir. 2018 yılı verilerine göre Türkiye'de geçici koruma kapsamında 3.523.981 Suriyeli bulunmaktadır. Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin 3.296.299'u geçici barınma merkezleri dışındadır. Özellikle Hatay, Şanlıurfa, Gaziantep, Mersin ve Adana illerinde nüfusa oranla Suriyelilerin yoğun olarak yer aldığı görülmektedir. Diğer yandan İstanbul 547.348 Suriyelinin yaşadığı il konumundadır (Göç İdaresi, 2018).

Geçici koruma altındaki Suriyelilerin toplumsal entegrasyonlarının sağlanması, işgücü piyasası ile bağlantılarının kurulması gerekmektedir. Bu çerçevede entegrasyon için gerekli olan dil sorununun çözülmesi, eğitimlerin tanınması ve beceri envanteri geliştirilmesi gibi noktalarda politikalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu politikalarla geçici koruma altındaki Suriyeliler başta olmak üzere bütün göçmenlerin işgücüne katılmaları ve işgücü piyasasının yapısını bozmayacak şekilde entegrasyonları sağlanmalıdır. Bu çerçevede geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik algı ve tutum araştırmalarının sonuçlarının daha geniş kapsamda değerlendirilmesi ve koordine edilmesi, sektörel yönlendirmelerde bulunulması, kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasının engellenmesi gibi spesifik konularda politika üretilmesi gerekliliği söz konusudur. Diğer yandan yalnızca Suriyelilere yönelik olarak değil, bütün göçmenleri hedef alan politikaların yürütülmesi gerekmektedir. Bu sayede bütüncül bir politika izlenmesi mümkün olabilecektir.

2.2.3.2. İstihdam Eğilimleri

İstihdam edilmek, pek çok noktada işgücüne olumlu katkılar sağlamaktadır. Psikolojik, fizyolojik ve ekonomik sonuçları olan istihdam edilmenin belki de en önemli katkısı, refaha erişim sağlamaktır. İşgücü piyasası temelli refah rejimlerinde istihdam üzerinden refah dağıtımı gerçekleştirildiği için istihdam edilmek yalnızca istihdam edilen kişi için değil, hanehalkı için olumlu sonuçlar üretmektedir. Türkiye işgücü piyasasında istihdamın genel görünümünün değerlendirilmesi, ekonominin dinamiklerinin işgücü piyasasına yansımalarını göstermesi açısından önemlidir.

2.2.3.2.1. İstihdam Oranı

İstihdam oranı, işgücünün hangi oranda ekonomik faaliyetlere katılabildiğini göstermesi bakımından önemlidir. Bir ekonominin tam istihdamda olması kaynakların tam olarak kullanıldığı anlamına gelmektedir. İşgücü piyasasında da tam istihdam durumu, işgücü içerisinde yer alanların tamamının istihdam edilebildiği durumu ifade etmektedir. Hedeflenen tam istihdama erişilebilmesi için bu yönde ekonomi politikaları izlenmesi ve işgücünün niteliği ve beceri seviyesine göre üretim mekanizmalarının hayata geçirilmesi gerekmektedir.

2017 yılı verilerine göre Türkiye’de istihdam edilen kişi sayısı 28.189.000’dir. İstihdam edilenlerin yüzde 30,9’u kadın, yüzde 69,1’i erkektir. İstihdam edilenlerin yüzde 22,7’i yükseköğretim, yüzde 10,5’i lise dengi mesleki okul, yüzde 9,8’i lise mezunudur. İstihdamın yüzde 56,8’inin ise lise altı eğitilmiş olduğu görülmektedir. İstihdam edilenlerin yüzde 65,7’si 25 – 49 yaş aralığındadır. İstihdam edilenlerin çoğunlukla erkek, lise altı eğitilmiş ve orta yaş grubunda olduğu görülmektedir (TÜİK, HHİGA, 2017).

Tablo 24: İstihdamın Cinsiyet Temelinde Yaş ve Eğitim Durumu (2017), (Yüzde)

Eğitim Durumu	Erkek	Kadın	Yaş Grubu	Erkek	Kadın
Okuma Yazma Bilmeyen	1,4	8,4	15-19	5,3	5,1
Okuma Yazma Bilen Fakat Bir Okul Bitirmeyen	2,5	5,2	20-24	8,7	10,3
İlkokul	31,1	29,6	25-29	12,6	13,6
İlköğretim	9,8	6,3	30-34	14,2	13,9
Ortaokul Veya Dengi Meslek Ortaokul)	12,3	6,4	35-39	14,8	15,4
Genel Lise	10,6	8,1	40-44	12,9	13,5
Lise Dengi Mesleki Okul	11,8	7,7	45-49	10,6	10,4
Yüksek Öğretim	20,3	28,3	50-54	8,5	7,6
			55-59	5,6	4,6
			60-64	3,6	3,2
			65+	3,1	2,4

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

İstihdam edilen kişilerin kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusa oranı, istihdam oranını ifade etmektedir. 2017 yılı itibarıyla Türkiye’de istihdam oranı yüzde 47,1’dir. Cinsiyet ve yaş dağılımında istihdam oranı incelendiğinde istihdam oranının erkeklerde yüzde 65,6, kadınlarda ise yüzde 28,9 olduğu görülmektedir (TÜİK, HHİGA, 2017). Bu durum işgücüne katılma eğiliminin bir uzantısı olarak kadınların istihdam oranının da düşük olduğunu ortaya koymaktadır. AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’deki genel istihdam oranı düşük olmamakla birlikte cinsiyet temelli büyük farklılık söz konusudur.

Tablo 25: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Cinsiyet Temelli İstihdam Oranları

Ülkeler	Toplam	Kadın	Erkek
İzlanda	86,6	83,6	89,4
İsviçre	79,6	75,4	83,7
İsveç	76,2	74,8	77,5
Danimarka	74,9	72,0	77,7
Hollanda	74,8	70,1	79,6
Almanya	74,7	70,8	78,4
Norveç	74,3	72,8	75,7
İngiltere	73,5	68,8	78,3
Estonya	72,1	68,6	75,7
Çek Cumhuriyeti	72,0	64,4	79,3
Avusturya	71,5	67,7	75,4
Finlandiya	69,1	67,6	70,5
AB 27	66,7	61,4	72,0
İrlanda	66,5	61,1	71,8
Portekiz	65,2	62,4	68,3
Fransa	64,2	60,9	67,6
Belçika	62,3	58,1	66,5
İspanya	59,5	54,3	64,8
İtalya	57,2	48,1	66,5
Yunanistan	52,0	43,3	61,0
Türkiye	50,6	31,2	70,0
Makedonya	49,1	39,2	58,6

Kaynak: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

Türkiye’deki istihdam oranı AB ortalamasının önemli ölçüde altındadır. Ancak erkeklerin istihdam oranına bakıldığında Türkiye’nin AB ortalamasının yalnızca iki puan altında olduğu görülmektedir. Bu durum kadınların istihdam edilmesine yönelik Türkiye’de özel olarak politika geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Kadınların istihdama erişememe, istihdamdan ayrılma ve istihdama geri dönememe nedenleri ortaya konularak, bu sorunları ortadan kaldırıcı politikalara ihtiyaç bulunmaktadır.

İstihdamın sektörel dağılımına bakıldığında istihdamın yüzde 54,1'inin hizmetler, yüzde 19,4'ünün tarım, yüzde 19,1'inin sanayi ve yüzde 7,4'ünün inşaat sektöründe gerçekleştiği görülmektedir (TÜİK, HHİGA, 2017). Sanayi sektöründeki istihdamın görece düşüklüğü söz konusudur. Diğer yandan tarım sektörünün halen önemli bir istihdam kapasitesine sahip olduğu görülmektedir. Bu iki nokta, Türkiye ekonomisinin katma değeri yüksek alanlara yatırım yapılarak büyümesini sürdürmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 26: Cinsiyet Temelli Sektörel İstihdam ve Kadın İstihdamının Sektörel Dağılımı (Bin Kişi)

	Erkek	Kadın	Toplam	İstihdam (Yüzde)	Sektörde Kadın (Yüzde)	Kadın İstihdamının Sektördeki Payı (Yüzde)
Tarım, Ormanlık ve Balıkçılık	2.993	2.471	5.464	19,4	45,2	28,3
Madencilik ve Taş Ocaklığı	131	7	138	0,5	5,1	0,1
İmalat	3.728	1.241	4.969	17,6	25,0	14,2
Elektrik, Gaz, Buhar, Su Temini ve Kanalizasyon	247	30	277	1,0	10,8	0,3
İnşaat	2.013	82	2.095	7,4	3,9	0,9
Toptan ve Perakende Ticaret	2.973	961	3.934	14,0	24,4	11,0
Ulaştırma ve Depolama	1.123	112	1.235	4,4	9,1	1,3
Konaklama ve Yiyecek Hizmeti Faaliyetleri	1.151	372	1.523	5,4	24,4	4,3
Bilgi ve İletişim	197	61	258	0,9	23,6	0,7
Finans ve Sigorta Faaliyetleri	156	115	271	1,0	42,4	1,3
Gayrimenkul Faaliyetleri	228	58	286	1,0	20,3	0,7
Mesleki, Bilimsel ve Teknik Faaliyetler	547	349	896	3,2	39,0	4,0
İdari ve Destek Hizmet Faaliyetleri	1.043	508	1.551	5,5	32,8	5,8
Kamu Yönetimi ve Savunma, Zorunlu Sosyal Güvenlik	1.185	277	1.462	5,2	18,9	3,2
Eğitim	732	876	1.608	5,7	54,5	10,0
İnsan Sağlığı ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri	336	850	1.186	4,2	71,7	9,7
Kültür, Sanat, Eğlence, Dinlenme ve Spor	113	41	154	0,5	26,6	0,5
Diğer Hizmet Faaliyetleri	566	317	883	3,1	35,9	3,6

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Verileri (2017)

İstihdamın sektörel dağılımına NACE Rev 2 düzeyinde bakıldığında sektörel bağlamda kadın ve erkek istihdamının farklılaştığı görülmektedir. İnsan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri sektöründe istihdam edilen kişilerin yüzde 71,7'si kadındır. Eğitim sektöründe istihdam edilenlerin yüzde 54,5'i, mesleki, bilimsel ve teknik faaliyetler sektöründe ise yüzde 39'u kadındır. Bu veriler kadınlara yönelik politika geliştirilirken, kadınların yoğun olarak çalıştığı sektörler ve kadın istihdamının yoğunlaştığı sektörler üzerinden hedef

belirlenebileceğini ortaya koymaktadır. İstihdam edilen her dört kadından birisinin tarım sektöründe çalışıyor olması ise tarım sektöründeki çözümlenin kadın istihdamını ciddi ölçüde azaltabileceği riskini de ortaya koymaktadır.

Türkiye’de istihdamın yüzde 55,2’si 10 ve daha az çalışanı bulunan işyerlerinde gerçekleşmektedir. Bu veri Türkiye ekonomisinde işletme büyüklüğünün yüksek olmadığını ve istihdamın da bu çerçevede küçük işletmelerde gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Bu durum, işgücü piyasasına yönelik politika üretirken işletme büyüklüğünün göz önünde bulundurulması gerektiğini göstermektedir. İşletme büyüklüğünün düşük olması, kırılganlığı artırabileceği gibi, kontrol ve denetim zorluğu da yaratmaktadır. Ekonomide işletmelerin güçlendirilmesi, ticaret hukukunda ortaklık ve işbirliklerine yönelik uygulamaların netleştirilmesi gibi noktalar, işletme büyüklüğünün artmasına ve istihdamın olumlu etkilenmesine neden olabilecektir.

İşteki duruma göre istihdama bakıldığında, istihdam edilenlerin yüzde 67,3’ünün ücretli, maaşlı, yevmiyeli, yüzde 21,6’sının kendi hesabına çalışan veya işveren, yüzde 11,1’inin ücretsiz aile işçisi, olduğu görülmektedir (TÜİK, HHİGA, 2017). Bu veri istihdam edilenlerin büyük çoğunluğunun ücretlilerden oluştuğunu, ücretsiz aile payının kentleşme ve göç ile birlikte azalma eğiliminde olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan AB ortalamasına göre ücretsiz aile işçiliği halen ülkemizde istihdam içerisinde yüksek pay tutmaktadır. Özellikle kırdan kente göç eden kişiler temel alınarak bu kişilerin işgücü piyasasına kazandırılmaları ve beceri gelişimlerinin sağlanması gerekliliği söz konusudur.

Dijitalleşme ile birlikte daha da hızlı artmakla birlikte tüm dünyada istihdam biçimlerinde dönüşüm yaşanmaktadır. Tek bir işte çalışarak emekli olma durumu azaldığı gibi, esnek çalışma biçimlerinde de artış görülmektedir. Part – time ve uzaktan çalışma yaygınlaşmakta, esnek çalışma biçimleri işgücü piyasalarına entegre olmakta ve esnek çalışan işgücü artış göstermektedir. Türkiye işgücü piyasasında ise bu trendin tersine bir gelişim söz konusudur. 2013 yılında istihdam edilenlerin yüzde 12,4’ü part – time çalışırken bu oran 2017 yılında yüzde 10,4’e gerilemiştir. Diğer yandan kadınların yüzde 19,1’i part – time çalışırken, erkeklerde bu oran yalnızca yüzde 6,6’dır (TÜİK, HHİGA, 2017). Kadınların sosyal güvenlik ihtiyaçlarının genellikle çalışan eşleri veya aileleri tarafından karşılanıyor olması, bu verinin farklılaşmasında önemli bir etkidir. Bu çerçevede kadın istihdamının artırılması için esnek çalışma modellerinin yaygınlaştırılmasına yönelik politika önerilerinin geliştirilmesi yerinde olacaktır.

2.2.3.2.2. Kırılğan İstihdam

İstihdam edilmek gelir elde etmek ve refaha erişmek sonuçlarını doğurması nedeniyle istihdam edilenlere ekonomik ve sosyal faydalar sağlamaktadır. Diğer yandan istihdamın süreklilik kazanması, yeterli gelir ve sosyal koruma sağlaması gerekliliği söz konusudur. İstihdam edilen bütün kişiler için bu unsurların sağlanması mümkün olmamaktadır. Kırılğan olarak ifade edilen kesim, çalışabilecek durumda olan, fakat “iyi bir iş” bulamama riski yüksek olan kişilerden oluşmaktadır (Dünya Bankası – Kalkınma Bakanlığı, 2013: 1). Bu durumdaki kişiler işsizlik ile düşük ücretli işler arasında patinaj yapmakta ve istihdam edilseler dahi refaha erişimleri sınırlı, gelir düzeyleri düşük olmaktadır.

Türkiye işgücü piyasasında kırılğan istihdam içerisinde yer alan kesimlerin, yıl içerisinde sadece birkaç ay çalışan, düşük kazanç elde eden ve kayıt dışı çalışan kişiler olduğu görülmektedir. Türkiye’ye ilişkin gelir ve yaşam koşulları anketi üzerinden yapılan analize göre kırılğan istihdamdakiler on iki grupta sınıflandırılmıştır.

Kutu 2: Kalıcı İşgücü Piyasası Zorlukları İle Karşı Karşıya Kalan Kesimler (Kırılğan İstihdam)

Eşleri çalışan, kentte yaşayan ev hanımları	Kentte yaşayan yaşlı ev hanımları	Kentte yaşayan genç ev hanımları: Düşük ücret / ücret almıyor	Eğitimli bekar erkekler
% 13 Gen. çocuk Hiç çalışmamış Daha yüksek kazançlı koca	% 11 45 + Hiç çalışmamış ≤ temel eğitim	% 10 Küçük çocuklar Düzensiz istihdam Daha yüksek kazançlı koca	% 9 29- Düzensiz istihdam
Uzun süreyle marjinal işlerde çalışan kadınlar	Genç kayıt dışı aile babası	Kentte yaşayan emekli kariyer sahibi	Ücret almadan çalışan Kadın tarım işçileri
% 9 45 + Uzun süreli deneyim ≤ temel eğitim Sağlık sorunları	% 9 25 – 39 Uzun süreli deneyim Kayıt dışı Genellikle asgari ücret ya da daha az Kırılğan eş	% 9 Çok uzun süreli deneyim Yüksek veya düşük düzey eğitim	% 8 Kırsal Kırılğan eş
Yaşlı serbest meslek erbabi aile babası	Kentte yaşayan eğitimli bekar kadın	Eşi sıkıntı çeken eğitimsiz kadın	Mavi yakalı, sıkıntılı, iş arayan erkek
% 7 45 + Çok uzun süreli deneyim Çoğunlukla tarım ≤ temel eğitim Sağlık sorunları	% 6 15 – 29 Ailesi ile yaşıyor Deneyimi yok / çok az	% 6 Küçük çocuk Deneyimi yok Eşi kayıt dışı çalışıyor & az kazanıyor	% 4 35 – 49 Deneyimli ≤ temel eğitim Kırılğan eş

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı – Dünya Bankası, Türkiye’de Kırılğan Kişilerin İyi İşlerde Etkin Hale Getirilmesi.

Türkiye’de kırılğan istihdamdaki kişilerin genellikle gençler ve kadınlar olduğu görülmektedir. Diğer yandan kırılğan istihdamın temel özelliği, işin devamlılığının öngörülebilir olmaması, yeterli gelir imkanı sağlamaması, hukuki koruma çerçevesinin dışında çalışma koşullarında çalışmanın gerçekleşmesidir. Türkiye işgücü piyasasında taşeron istihdamında somutlaşan kırılğan istihdam, bu özellikleri nedeniyle bu tip işlerde istihdam edilenlerin istihdamdan ekonomik fayda elde etseler bile, sosyal fayda elde edememelerine, toplumsal hayattan soyutlanmalarına ve neredeyse yaşamlarını sürdürememelerine neden olmaktadır. Bu çerçevede kırılğan istihdam içerisindeki kişilerin kalıcı ve refaha sürekli erişebilir nitelikteki işlerde istihdam edilmelerinin sağlanması çok önemlidir.

Tablo 27: Bazı Ülkelerdeki Kırılğan İstihdam Oranları

Ülke	Kırılğan İstihdam Oranı (Yüzde)
Norveç	5,3
Danimarka	5,4
Estonya	5,7
Almanya	6,3
İsveç	6,7
Fransa	7,2
İzlanda	8,5
Avusturya	8,6
Singapur	8,7
İsviçre	9,1
Finlandiya	9,8
Belçika	10,5
İspanya	12,5
İngiltere	12,7
İrlanda	12,7
Hollanda	12,8
Çek Cumhuriyeti	14,5
Slovenya	15,1
Polonya	17,2
İtalya	18,1
Türkiye	29,4
Yunanistan	29,6

Kaynak: İnsani Gelişme Raporu 2016, <http://hdr.undp.org/en/data#>.

İnsani gelişme raporu 2016’ya göre Türkiye’de istihdam edilenlerin yüzde 29,4’ü kırılğan işlerde istihdam edilmektedir. Çalışanların yaklaşık üçte birinin düşük gelir elde eden, uzun saatler çalışan, sosyal korumadan tamamen veya kısmen yoksun kişiler olması,

yalnızca işgücü piyasasının değil, toplumsal hayatında da dengesini bozabilecek bir risktir. Bu riske karşılık olarak tedbirlerin alınması gerekliliği söz konusudur.

2.2.3.2.3. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar

İstihdama erişmek açısından özel olarak korunması gereken bazı gruplar söz konusudur. İşgücüne katılım ile paralel şekilde gençler, kadınlar ve engelliler istihdam özelinde de diğer kesimlere göre farklı düzenlemelere ihtiyaç duymaktadırlar. Sigorta prim teşvikleri, mesleki ve teknik eğitim başta olmak üzere aktif işgücü piyasası politikalarının bu kesimlerin istihdamı için devreye sokulması gerekmektedir.

Türkiye işgücü piyasasında kadınlar işgücüne düşük düzeyde katılmakta, istihdam edilseler bile istihdamdan kopmak durumunda kalmakta, önemli ölçüde tarım sektöründe ve ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedirler. Gençler ise işgücü piyasasına geçişte zorlanmakta, düşük ücretlerle ve geçici nitelikteki işlerde istihdam edilebilmektedirler. İşgücüne katılım ile benzer yönde engelliler de, ancak istihdam kotası uygulaması ile istihdam imkanına kavuşabilmektedirler. Engellilerin toplumsal hayatta görünür olmaları noktasında problemler bulunduğu için, ulaşım, çalışma yerine erişim ve engellilere yönelik çalışma koşullarının sağlanamaması gibi nedenlerle istihdamdan sağlanan faydanın yalnızca gelir elde etmek düzeyine indiği görülmektedir. Bu nedenle istihdama erişim noktasında kadınlar, gençler ve engellilere yönelik olarak özel politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de 2011 yılından itibaren geniş bir perspektifte genç, kadın ve engellilere yönelik sigorta prim teşvikleri uygulanmaktadır. Teşvik sisteminin bu kesimin istihdamına etkilerinin ortaya konulması ve bu sonuçlara göre politika geliştirilmesi gerekmektedir. 2014 yılından 2017 yılına kadar geçen süreçte kadın istihdamında 1.040.000 artış söz konusudur. Aynı şekilde 15 – 24 yaş arası genç istihdamında 147.000 artış gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar istihdam açısından özel olarak korunması gereken gruplara yönelik politikaların olumlu katkılar doğurduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan politikaların etkinlik analizlerinin gerçekleştirilmesi ve bu kapsamda gerekli tedbirlerin alınması gerekliliği söz konusudur.

2.2.3.2.4. Kayıt Dışı İstihdam

İstihdam edilmek, gelir elde etmenin yanında sosyal korumaya erişmek anlamına da gelmektedir. Kayıt dışı istihdam ise istihdamın sosyal korumaya erişme fonksiyonunu ortadan kaldıran ve hukuki çerçevenin dışında kalma sonucunu doğuran bir istihdam biçimidir.

Kayıt dışı istihdam, işgücü piyasaları açısından çok boyutlu sonuçları olan bir sorundur. Kayıt dışı istihdam, yasal olmayan üretim faaliyetleri içerisinde bulunan ancak faaliyetleri kamunun kayıtlarında bulunmayan, vergisel ve zorunlu sosyal güvenlik yükümlülüklerinden kaçınarak ve çalışma hayatındaki mevcut hukuki mevzuata uyulmaksızın işverenlerin kayıt dışı işçi çalıştırması veya kişilerin kendi nam ve hesabına kayıt dışı çalışması (Lordoğlu – Törüner – Özkaplan, 2000: 123) şeklinde tanımlanmaktadır.

İstihdamın merkeze yerleştirildiği sosyal koruma anlayışı günümüzde değişmeye başlamış ve istihdamın zor bulunur bir meta haline gelmesi sonucu bu yaklaşımdan bütün dünyada geri adım atılmıştır. Ancak bu değişim, ülkelerin refah rejimleri ile paralel bir gelişime sahiptir. Refah rejimleri gelişmiş olan ülkeler, bireyin istihdamına dayalı olmayan, bireylerin ve ailelerin normal ve sosyal olarak kabul edilebilir bir yaşam standardını piyasadaki performanslarından bağımsız olarak sürdürebildikleri alanın (Bambra, 2005: 200) (de – commodification) geniş olduğu bir yapı inşa etmişlerdir. Bu yapı içerisinde bireyler, istihdam edilmeseler dahi belirli bir yaşam standardını sürdürebilmektedirler. Ancak Türkiye gibi karma refah rejimini benimsemiş ülkelerde hem ücret seviyesi düşük hem de sosyal koruma istihdam odaklıdır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın sonuçları çok daha yıpratıcı olmaktadır.

Kayıt dışı istihdam edilen bireyler, toplumsal hayata katılımlarının sınırlı ve gelir seviyelerinin de düşük olması nedeniyle doğrudan yoksulluk riski ile karşı karşıya gelmektedir. Başka bir ifadeyle, işgücü piyasasında emeğini arz eden kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi durumu, söz konusu kişiler ve aileleri açısından sosyal güvencesizliğe ve yoksulluğa neden olmaktadır. Diğer taraftan, kayıt dışı istihdam, temel gelir kaynağı işçi, işveren, memur ve bağımsız çalışanlardan toplanan sosyal güvenlik primleri olan Sosyal Güvenlik Kurumunun kayba uğramasına da yol açmaktadır. Bütün bu yönleri dolayısıyla kayıt dışı istihdam, işgücü piyasası açısından oldukça önemli bir sorundur ve kayıt dışı ekonomiden bağımsız olarak ele alınıp, spesifik politika önerilerinin geliştirilmesi gereken bir alandır. Bununla birlikte, kayıt dışı istihdamın azaltılmasına yönelik olarak ortaya konulacak politikalar, kayıt dışı ekonominin belirli bir oranda azalmasını ve daha da önemlisi sosyal hayata yansımalarının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Tüm bu nedenlerle, kayıt dışı istihdam tamamen ortadan kaldırılıncaya kadar kayıtlı istihdamı teşvik edecek tedbirlerin alınması ve yapısal çözümler üretmeye devam edilmesi gerekmektedir.

2005 yılında yüzde 48,2 olan kayıt dışı istihdam oranının 2017 yılı itibarıyla yüzde 34'e gerilemiş olduğu görülmektedir. Söz konusu dönemde yeni işler, daha çok kayıtlı sektörlerde yaratılmış ve ücretli çalışan kesimde kayıt dışı istihdam oranı gerilemiştir. Bu durumun arka planında, istihdamın ortalama eğitim düzeyinin artması, istihdam artışının kayıt dışılığın görece olarak daha düşük olduğu hizmet ve sanayi kesimlerinde yoğunlaşması, ücret dışı işgücü maliyetlerini azaltan sigorta primi teşvikleri ve denetimlerin sıkılaştırılması bulunmaktadır.

Diğer taraftan, her ne kadar son yıllarda kayıt dışı istihdam önemli ölçüde azalmış ve istihdamdaki her iki kişiden birinin kayıt dışı çalıştığı dönemler geride kalmış olsa da, Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı istihdam oranı hala yüksektir. 2017 yılı itibarıyla Türkiye işgücü piyasasındaki kayıt dışı istihdam oranı yüzde 34 düzeyindedir. Çalışan her üç kişiden birinin kayıt dışılık içinde yer alması, kayıt dışı istihdamın Türkiye işgücü piyasasının başlıca sorunları arasında olmaya devam edeceğini göstermektedir.

Tablo 28: Türkiye İşgücü Piyasasında Kayıt Dışı İstihdamın Boyutları, 2005 – 2017 (Yüzde)

Yıllar	Toplam	Kadın	Erkek	Tarım	Tarım Dışı
2005	48,2	65,0	42,4	88,2	34,3
2006	47,0	63,0	41,4	87,8	34,1
2007	45,4	60,7	40,1	88,1	32,3
2008	43,5	58,4	38,1	87,8	29,8
2009	43,8	58,4	38,3	85,7	30,1
2010	43,3	58,5	37,2	85,5	29,1
2011	42,1	57,8	35,6	83,9	27,8
2012	39,0	54,2	32,7	83,6	24,5
2013	36,7	52,0	30,2	83,3	22,4
2014	35,0	48,4	29,3	82,3	22,3
2015	33,6	43,3	28,2	81,2	21,2
2016	33,4	44,2	28,7	82,0	21,7
2017	34	44,6	29,2	83,3	22,1

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

Türkiye işgücü piyasasındaki kayıt dışı istihdam profili incelendiğinde, daha yüksek kayıt dışılık riski taşıyan işgücü konuları aşağıdaki şekilde kategorize edilebilmektedir:

- Kayıt dışı istihdam eğilimi, erkeklere oranla kadınlarda daha yüksektir.
- Kayıt dışı istihdam eğilimi, tarım dışı sektörlerle kıyasla tarım sektöründe oldukça yüksektir. Bu anlamda, tarım sektöründe çalışan her on kişiden sekizi kayıt dışı çalışmaktadır.
- Kayıt dışı istihdamın sektörel dağılımının alt detaylarına bakıldığında, tarım sektöründen sonra kayıt dışı istihdamın en yüksek olduğu sektörün inşaat olduğu görülmektedir. Buna karşılık, en düşük kayıt dışı istihdam oranı sanayi sektöründedir.
- Kayıt dışı istihdam edilenlerin işteki durumları açısından dağılımlarına bakıldığında, kayıt dışı istihdam açısından en riskli grubun ücretsiz aile işçilerinden sonra kendi nam ve hesabına çalışanlar olduğu görülmektedir. Kendi nam ve hesabına çalışanların yüzde 63,3'ü kayıt dışıdır. Ücretli, maaşlı, yevmiyeli çalışanların yüzde 18,2'si, işverenlerin ise yalnızca yüzde 17'si kayıt dışıdır.
- Kayıt dışı istihdam eğilimi, eğitilmiş işgücüne oranla eğitim düzeyi düşük işgücü arasında daha yüksektir. Bu bağlamda, kayıt dışı istihdam içinde lise altı eğitim düzeyine sahip olanların payı yüzde 82,5 iken, aynı oran lise veya daha yüksek eğitim derecelerini tamamlayanlar için yüzde 17,4 seviyesindedir. Eğitim düzeyleri itibarıyla kayıt dışı istihdamın en düşük olduğu grup yükseköğretim mezunlarıdır.
- Kayıt dışı istihdam eğilimi, küçük ölçekli firmalarda daha yüksektir. 10 ve daha az sayıda kişinin çalıştığı işyerlerinde kayıt dışı istihdam oranı yüzde 55,7'dir. 50 ve daha fazla kişinin çalıştığı işyerlerinde kayıt dışı istihdam oranı yalnızca yüzde 2,6'dır.

2.2.3.3. İşsizlik Eğilimleri

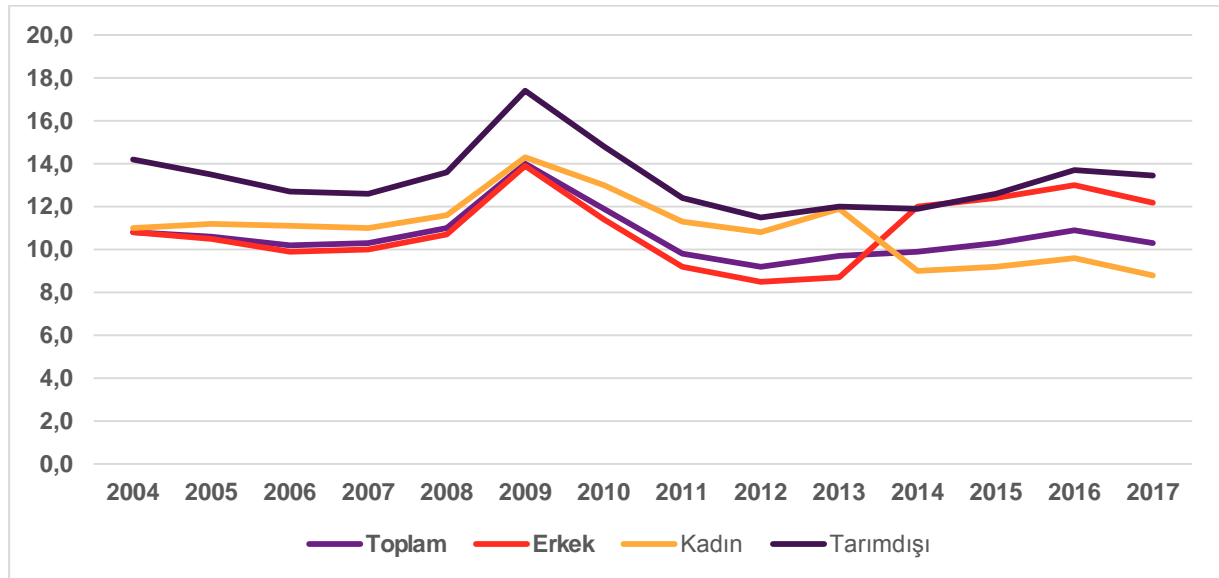
İşsizlik, bir ekonomide işi olmayıp iş arayanların işgücüne oranıdır. Bir ekonomide işsiz sayısının az olması ekonominin iş yaratma kapasitesinin yeterli, üretim ve harcamanın dengede olduğunu göstermektedir. Üretim ve satış düzeyi yükseldiğinde işsizlik oranı azalmakta, tersi durumda ise işsizlik artmaktadır (Biçerli, 2005: 420). Bu çerçevede işsizlik doğrudan ekonomik performans ile ilişkilidir.

İşsizlik oranı ekonominin performansını yansıtmaması bakımından çok önemlidir. Ekonominin büyümesi ve istihdam imkanlarının artması işsizlik oranlarının azalması olarak sonuç göstermektedir. Diğer yandan işgücü piyasasına dahil olma ve ayrılma da işsizlik

oranını etkilemektedir. Bu çerçevede işsizlik oranı ekonominin performansını nüfus dinamikleri ile birlikte ortaya koyan bir değişkendir. Diğer yandan ekonomik büyüme işsizliği azaltmanın tek çaresi olmadığı gibi işgücü piyasası politikaları da yalnızca ekonomik büyümeye endekslenememektedir. İşgücü piyasasında işsizliği azaltmaya yönelik ekonomi politikalarından bağımsız uygulamaların hayata geçirilmesi gerekliliği söz konusudur.

Türkiye işgücü piyasasında işsizlik oranı, işsizliğin genel çerçevesi, ekonomik dinamikleri ve işgücünün profili tarafından şekillenmektedir. 2017 yılı itibarıyla yüzde 9,6 olan genel işsizlik oranı 2011 yılında küresel ekonomik krizin etkilerinin aşıldığı dönemden sonraki artış trendinin durduğunu göstermektedir.

Şekil 4: 2004 – 2017 Döneminde Türkiye İşgücü Piyasasında İşsizlik Oranlarının Seyri



Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri.

Türkiye işgücü piyasasında işsizliğin 2004 yılından bu yana seyri incelendiğinde, 2008 küresel ekonomik krizine kadar işsizliğin azalma eğiliminde olduğu, ancak küresel kriz döneminde işsizlik oranlarında artış yaşandığı görülmektedir. Bu süreç sonrası 2009 ve 2010 yıllarında sırasıyla yüzde 16 ve yüzde 20 düzeyinde gerçekleşen ekonomik büyümenin işsizlik oranının azalmasında önemli rol oynaması söz konusudur. 2010 – 2012 yılları arasında ekonomik büyüme performansındaki azalma işsizlik oranına da yansımış ve işsizlik oranında stabil bir görünüm izlenmiştir. 2013 yılı ile birlikte tarım dışı işsizlikte ve erkek işsizlik oranında artış yaşanmıştır. Bu süreçte başlayan kadın işsizlik oranındaki azalma 2017 yılına kadar sürmüştür. Bu dönemde yürütülen kadın istihdamını artırmaya yönelik politika bileşenlerinin olumlu sonuçları kadın işsizlik oranında açıkça görülmektedir. Diğer yandan

tarım dışı işsizlik oranındaki artış ancak 2016 yılı ile kontrol altına alınabilmektedir. 2016 yılı sonrası Türkiye'nin yaşadığı olumsuz sürecin ekonomiye yansımalarının atlatılması ile birlikte bir toparlanma kaydedilmeye başlanmıştır.

2.2.3.3.1. İşsizlik Oranı

İşsizlik oranı işgücü piyasasında iş aramakta olanların işe ulaşamama durumunu ifade etmektedir. Diğer yandan işsizlik oranının alt kırılımları, işsizlik oranının yorumlanması adına önemlidir. İşsizlik oranının cinsiyet temelli yaş ve eğitim durumu temelinde incelenmesi, Türkiye işgücü piyasasında işsizliğin fotoğrafının daha net ortaya konulmasını sağlayacaktır.

Tablo 29: İşsizlik Oranının Cinsiyet Temelinde Yaş ve Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (Yüzde)(2018)

Eğitim Durumu	Erkek	Kadın	Yaş Grubu	Erkek	Kadın
Okuma Yazma Bilmeyen	1,7	1,8	15-19	9,6	7,6
Lise Altı Eğitimliler	56,7	35,2	20-24	19	24
Lise Dengi Mesleki Okul	22	25,6	25-34	28,1	34,1
Yüksek Öğretim	19,5	37,3	35-54	34,4	32,4
			55+	8,9	1,9

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

İşsizlik oranının yaş gruplarına göre dağılımına bakıldığında işsiz erkeklerin 35 – 54 yaş aralığında, işsiz kadınların ise 25 – 34 yaş grubunda yoğunlaştıkları görülmektedir. İşsizlerin genellikle orta yaşlı olmaları söz konusudur.

İşsizlik riski, eğitim düzeyi arttıkça düşmektedir. Diğer yandan eğitim yatırımının katkısının yeterli olup olmadığı sorgulanması gereken bir konudur. Erkek lise dengi mesleki okul mezunlarının işsizlik oranı, erkek yükseköğretim mezunlarından daha düşüktür. Aynı durum kadınlar için de geçerlidir. Genel lise mezunlarının işsizlik oranı ile karşılaştırıldığında yükseköğretim maliyetinin işsizlik riskini azaltma yönünde katkı sağladığı görülmektedir. Bu çerçevede eğitim – işgücü piyasası ilişkisinin kurulmasına ve geliştirilmesine yönelik olarak politikalar geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılması ve toplumdaki mesleki okul algısının dönüştürülmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu sayede eğitimin işgücü piyasası ile ilişkisi kurulabilecek, işgücü talebinin beceri beklentisi ile işgücü arzının becerileri eşleştirilebilecektir. Diğer yandan eğitimin fonksiyonunun gözden geçirilmesi konusu eğitim politikalarının ana gündem maddesi haline gelmeli ve bu konu eğitim bilimciler tarafından özel olarak ele alınmalıdır.

İşsizlik oranının yanında, işsizlerin ne kadar süre işsiz kaldığı da çok önemli bir veridir. İşsizlik süresinin uzaması beceri erozyonuna, psikolojik sorunlara ve adli olaylara kadar varan olumsuz durumlara neden olabilmektedir. İşgücü piyasasına giriş süresinin veya iki iş arasındaki sürenin kısa olması, işgücü piyasasının verimliliği açısından da önemlidir.

Tablo 30: İş Arama Süre ve İşsiz Kalma Nedenine Göre İşsizler (2017)

İş Arama Nedeni	Sayı (Bin kişi)	Yüzde	İş Arama Süresi	Sayı (Bin kişi)	Yüzde
İlk Kez İş Arayan-Diğer	6	0,2	3 Yıl Ve Daha Fazla	78	2,4
İşinden Ayrıldı-Ücretsiz Aile İşçisi Olarak Çalışıyordu	6	0,2	9-11 Ay	105	3,2
İlk Kez İş Arayan-Askerden Yeni Geldi	7	0,2	2 Yıl Ve Daha Fazla 3 Yıldan Az	171	5,2
İlk Kez İş Arayan-Ev İşleri İle Meşgul	82	2,5	6-8 Ay	317	9,7
İşinden Ayrıldı-Emekli Oldu	108	3,3	1 Yıl Ve Daha Fazla 2 Yıldan Az	498	15,2
İşini Kaybetti-İşyerini Kapattı/İflas Etti	146	4,5	3-5 Ay	813	24,8
İlk Kez İş Arayan-Öğrenime Devam Ediyordu	182	5,6	1-2 Ay	1.293	39,5
İşini Kaybetti-İşten Çıkarıldı	313	9,6			
İşinden Ayrıldı-Kendi İsteğiyle	566	17,3			
İşinden Ayrıldı-Diğer	678	20,7			
İşini Kaybetti-Geçici Bir İşte Çalışıyordu, İş Bitti	1.181	36,1			

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

İşsizlerin önemli bir bölümü işin bitmesi veya işini kaybetmek nedeniyle işsiz kalmaktadır. İşten çıkartılanların oranı yüzde 9,6, kendi isteğiyle işinden ayrılanların oranı ise yüzde 17,3'tür. Bu oranlar işgücü piyasasındaki daralmanın işsizliğin önemli bir nedeni olduğunu, bunun yanında işgücü piyasasında işgücü kaynaklı bir hareketliliğin de yaşandığını göstermektedir. İşgücü piyasasında işgücü devrinin olması verimlilik artırıcı bir unsurdur. Diğer yandan bu oranın belirli bir seviyeyi aşmaması da gerekmektedir.

İş arama süresine göre işsizler incelendiğinde, Türkiye işgücü piyasasında işsizlerin yalnızca yüzde 22,8'inin bir yıl ve daha fazla süreyle işsiz kaldığı görülmektedir. Bu durum işsizliğin kalıcı hale gelmediğini ve işsizlik süresinin uzaması nedeniyle karşılaşılan güçlüklerin ortaya çıkmadığını göstermektedir. İşsizlerin yüzde 64,3'ünün 1 – 5 aylık dönemle iş arıyor olması, işgücü piyasasında açık işlerin beceri uyumu sağlandığında kısa sürede doldurulabildiğini göstermektedir.

İşsizlik oranının tarımın işsizliği gizleyici etkisinden bağımsız olarak yorumlanması gerekliliği söz konusudur. Ücretsiz aile işçiliği olgusunun işsizliği gizlemesi, tarım sektöründeki mevsimlik işçilik olgusu nedeniyle işsizlik oranı tarım sektörü dışında de ölçülmektedir. Türkiye’de tarım dışı işsizlik oranı 2004 – 2017 döneminde azalma eğilimindedir. 2004 yılında yüzde 14,2 olan tarım dışı işsizlik oranı, 2017 yılı itibarıyla yüzde 13’e gerilemiştir. Bu dönemde tarım sektörünün gayri safi yurt içi hasıla içerisindeki payı azalırken tarım dışı işsizlik oranının azalması olumlu yönde gelişime işaret etmektedir. 2004 yılında tarım sektörünün gayri safi yurt içi hasıla içerisindeki payı yüzde 9,4 iken bu oran 2016 yılında yüzde 6,2’ye gerilemiştir (TÜİK, HHİGA, 2017).

2.2.3.3.2. Özel Olarak Korunması Gereken Gruplar

Türkiye işgücü piyasasında işsizlik riski açısından özel olarak korunması gereken grupların, genç, kadın ve engelliler olduğu görülmektedir. İlk kez işgücü piyasasına girecek gençlerin bilgi ve tecrübe eksikliği, ilişki ağı yetersizliği gibi nedenlerle iş bulmakta zorlandıkları görülmektedir. Aynı şekilde kadınların da işgücü piyasasına girmekte ve işten ayrıldıktan sonra işgücü piyasasına dönmekte zorlandıkları görülmektedir. Diğer yandan üniversite mezunlarının yüzde 22’si ilk işlerini mezun olduktan sonra ilk altı ay içerisinde bulabilmektedirler. Lise altı eğitimliler için bu oran yüzde 10’dur (TÜİK, Gençlerin İşgücü Piyasasına Geçiş: 2016). Dolayısıyla eğitim durumunun işsizlik riskini azaltan ve işe bulmayı kolaylaştıran bir etkisi söz konusudur. Diğer yandan en az bir okul bitiren ve istihdamda olanların eğitimin işe katkısının hiç olmadığını düşünenlerin oranı yüzde 53,2’dir. Bu oran, kişilerin eğitimlerinin yaptıkları işe katkısı olmadığını düşünme düzeyinin yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Üniversite mezunlarında bu oranın yüzde 17,1 gibi düşük bir oranda olması, spesifik eğitimin bireylere katkısının daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede yaygın eğitimin beceri temelli revize edilmesi gibi konularda eğitim sistemine yönelik politika önerilerinin geliştirilmesi gerektiği açıktır.

Türkiye işgücü piyasasında işsizlik riski bakımından kadınlara ve gençlere yönelik özel olarak politika üretilmesi gerekliliği söz konusudur. Son on yılda bu yönde üretilen politikaların önemli sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Politika bileşenlerinin bütüncül bir bakış açısıyla ve etki analizleri yapıldıktan sonra kararlılıkla sürdürülmesi işsizlik riskinin hem özel olarak korunması gereken gruplar bakımından, hem de genel anlamda azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

2.2.3.4. Ücretler, İşgücü Maliyetleri ve Çalışma Süreleri

İşgücü piyasasında ücretler, istihdam düzeyinin belirlenmesi açısından çok önemlidir. Diğer yandan işgücü piyasasında emeğin karşılığı olan ücret, çalışanların refah seviyesinin belirlenmesi açısından da önemlidir. Ücretlerin yüksek olması, kişilerin istihdam edilmek nedeniyle sağladığı ekonomik faydayı artıracacağı gibi, refah seviyesinin de artmasına neden olacaktır. Diğer yandan işgücü piyasasında ücretlerin, verimlilik ile ilişkili olması gerekliliği söz konusudur. Bu sayede istihdam düzeyi belirlendiği gibi, ekonominin daha fazla iş üretme potansiyeli de sürdürülebilecektir.

Ücret – verimlilik ilişkisi ve refah rejiminin vergilerden finanse edilme oranı, bir sarkacın iki tarafında yer alan noktalardır. Ücretler üzerindeki vergi ve prim yükleri istihdamın belirlenmesinde çok önemli bir noktayken, vergi ve prim yükleri hem refah rejiminin, hem de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından çok önemlidir. Bu çerçevede hassas bir dengede olması gereken ücret – prim ve vergi yükü konusu işgücü piyasasının sosyal tarafları açısından çok sık tartışılan bir konudur.

TÜİK kazanç yapısı istatistiklerine göre Türkiye işgücü piyasasında eğitim ve cinsiyet temelinde ücretlerin görünümü farklılık arz etmektedir. Diğer yandan ücretler konusunda eğitim düzeyinin farklılaştırıcı etkisi çok daha yüksektir. Eğitim düzeyi yükseldikçe ücret düzeyi de yükselmektedir.

Tablo 31: Türkiye’de Aylık Ortalama Brüt Ücretler

Eğitim durumu	Aylık ortalama brüt ücret (TL)		
	2006	2010	2014
Toplam	1.103	1.512	2.207
İlkokul ve altı	764	1.032	1.526
İlköğretim ve ortaokul	760	1.026	1.514
Lise	922	1.280	1.707
Meslek lisesi	1.233	1.593	2.263
Yüksekokul ve üstü	2.088	2.663	3.952
Erkek	1.107	1.510	2.215
İlkokul ve altı	784	1.066	1.594
İlköğretim ve ortaokul	788	1.061	1.562
Lise	943	1.317	1.755
Meslek lisesi	1.298	1.649	2.373
Yüksekokul ve üstü	2.231	2.842	4.296
Kadın	1.091	1.519	2.188
İlkokul ve altı	650	874	1.289
İlköğretim ve ortaokul	640	870	1.318
Lise	870	1.177	1.576
Meslek lisesi	944	1.336	1.851
Yüksekokul ve üstü	1.837	2.380	3.470

Kaynak: TÜİK, Kazanç Yapısı İstatistikleri.

Türkiye’de 2014 yılı itibarıyla ortalama aylık brüt kazanç seviyesine bakıldığında, kazanç seviyesinin cinsiyet temelinde farklılaşma düzeyinin düşük olduğu görülmektedir. Diğer yandan ilkokul ve altı eğitim düzeyindeki kişilerin elde ettiği kazanç miktarı ile yüksekokul ve üstü kişilerin elde ettiği ortalama kazanç miktarı arasında yüzde 158 fark bulunmaktadır. Bu fark kadınlarda çok daha yüksek düzeydedir.

Ortalama aylık brüt kazanç seviyesinin yüksekliği, bireyleri işgücü piyasasından gelir elde etmek yönünde motive edici bir veridir. Diğer yandan sektörel bağlamda ücret düzeylerinin farklılaşması söz konusudur. 2010 yılı verilerine göre yıllık ortalama brüt kazancın en yüksek olduğu sektör finans ve sigorta faaliyetleri iken, konaklama ve yiyecek içecek faaliyetleri yıllık ortalama brüt kazançların en düşük olduğu sektördür. Bu çerçevede işgücü piyasasında katma değeri yüksek sektörlerde iş yaratılmasının istihdam edilenlerin refah düzeyinin artmasına ve tüketim harcamalarının yükselmesine neden olacağı göz önünde bulundurularak politika üretilmesi gerektiği açıkça ortaya çıkmaktadır.

2009 – 2016 döneminde işgücüne yapılan ödemelerin gayri safi yurt içi hasılaya oranının arttığı görülmektedir. 2009 yılında işgücüne yapılan ödemeler gayri safi yurt içi hasılaya yüzde 27’si iken, 2016 yılında bu oran yüzde 32’ye yükselmiştir (TÜİK, Gelir Yöntemi İle GSYİH, 2016). Bu durum bu dönemde ücret artışlarının gerçekleştiğini ortaya

koymaktadır. Diğer yandan asgari ücrette 2016 yılında gerçekleştirilen artışla birlikte Türkiye'deki asgari ücret düzeyi, pek çok AB ülkesinin üzerine çıkmıştır.

İşgücü piyasasında en düşük seviyedeki ücreti ifade eden asgari ücret, işgücü piyasası açısından önemli bir belirleyicidir. Asgari ücret yalnızca asgari ücretle çalışanları değil, işgücü piyasasında temel bir parametre olması açısından bütün çalışanları ilgilendirmektedir. Asgari ücrette 2016 yılında yaşanan artış, işgücü piyasasında ücret düzeyini önemli ölçüde yükseltmiştir. Bu artışı finanse edecek yapının kurulmuş olması da, asgari ücretteki artışın istihdam azalışına neden olmamasını sağlamıştır.

Tablo 32: Bazı Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Asgari Ücretler

Ülkeler	Aylık Asgari Ücret (Euro)
İrlanda	1.613,95
Hollanda	1.578,00
Belçika	1.562,59
Fransa	1.498,47
Almanya	1.498,00
İngiltere	1.400,99
İspanya	858,55
Yunanistan	683,76
Portekiz	676,67
Polonya	502,75
Türkiye	446,40
Macaristan	444,69
Letonya	430,00
Romanya	407,86
Litvanya	400,00
Sırbistan	285,41
Bulgaristan	260,76

Kaynak: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>.

Genel olarak işçi istihdam etmenin maliyetlerinin bir bileşkesi olarak ifade edilebilecek işgücü piyasası katılığı, hem işgücü piyasasına girmenin zorluğunu, hem de işverenler açısından istihdamı artırmanın ve ilerleyen zamanlarda ilave istihdamın üretimin daralması gibi bir durumda işten çıkarmanın maliyetini ifade etmektedir. İşgücü piyasasının üretimdeki bir değişime reaksiyon verme hızı olarak da ifade edilebilecek işgücü piyasasının katılığı, hem esnek istihdam biçimlerinin düzeyini, hem de işgücü piyasasının genel bir görünümünü yansıtmaktadır.

İşgücü piyasasının esnekliği ve katılımı teorik olarak işgücü piyasasının mal ve hizmetler piyasasındaki değişimlere cevap verme kabiliyetini ve bununla beraber sadece ekonomik alanda değil sosyal ve kültürel alandaki değişimlere uyarlanma hızını ifade etmektedir. İşgücü piyasası esnekliği ve istihdamın korunması, yarı zamanlı işlerin toplam istihdam içerisindeki payı, işten çıkarmanın maliyeti, kıdem ve ihbar tazminatı gibi uygulamaların iş hukukundaki yeri gibi bazı kriterlerle ölçülerek işverenlerin yeni bir iş yaratılması söz konusu olduğu zaman bu işi yeni bir istihdamla doldurmak yerine mevcut çalışanları daha uzun sürelerle çalıştırması sonucunu doğurup doğurmadığını belirlemektedir. İşgücü piyasalarının esnek olduğu ülkelerde iş yaratmanın daha kolay olduğu ve eğer işgücü arzı ile talebi arasında bir nitelik uyumsuzluğu yok ise işsizliğin önemli ölçüde azalacağı teorik olarak kanıtlanmıştır. Bu çerçevede hazırlanan işgücü piyasası katılımı endeksi, ülkelerin işgücü piyasalarında iş yaratmanın zorluğu olarak da ifade edilmektedir.

Tablo 33: Bazı OECD Ülkeleri ve Türkiye’de İşgücü Piyasası Katılımı

Ülkeler	Geçici ve Düzensiz Sözleşmeler	Bireysel ve Toplu İşten Çıkarmalara Yönelik Düzenlemeler
Türkiye	4,96	2,33
Lüksemburg	3,83	2,74
Fransa	3,75	2,82
Norveç	3,42	2,31
İspanya	3,17	2,36
Yunanistan	2,92	2,41
İtalya	2,71	2,89
Belçika	2,42	2,99
Portekiz	2,33	2,69
Polonya	2,33	2,39
Avusturya	2,17	2,44
Çek Cumhuriyeti	2,13	2,66
OECD Ortalama	2,08	2,28
Finlandiya	1,88	2,17
Danimarka	1,79	2,32
Letonya	1,79	2,91
Almanya	1,75	2,84
İzlanda	1,29	2,46
İsveç	1,17	2,52
Hollanda	1,17	2,94

Kaynak: OECD, Strictness of Employment Protection Statistics, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV.

OECD’nin hazırladığı istihdamın korunması ve işgücü piyasası katılımı endeksi 2008 yılına kadar yirmi bir değişken baz alınarak hazırlanmaktaydı. Endeks 2008 yılından itibaren çalışanın haksız olduğunu düşündüğü bir işten çıkarma için dava açma süresinin uzunluğu, geçici iş ilişkisi kurulmasını sağlayan istihdam ofislerinin yönetim sorumluluğu ve

işverenlerin düzenli rapor hazırlaması zorunlulukları ile geçici iş ilişkisi kurulmasını sağlayan istihdam ofisleri tarafından işe yerleştirilenlerin aynı işte düzenli çalışanlarla aynı oranda maaş alması ve çalışma şartlarına tabi olması kriterleri de eklenerek yirmi dört kritere dayalı olarak hazırlanmaya başlanmıştır.

Endekste dört ayrı katılık oranı hesaplanmaktadır. Ülkelerin işgücü piyasası katılık kriterleri sıfır ila altı arasında puanlanmaktadır. Katılık değeri sıfıra ne kadar yakın bir değer alıyorsa işgücü piyasası o kadar esnek ve teorik olarak yeni iş yaratılması o kadar kolayken, değer sıfırdan ne kadar uzaksa işgücü piyasası o kadar katı ve yeni iş yaratılması o kadar zordur.

OECD işgücü piyasası katılığını dört ayrı oran altında hesaplamaktadır. Birinci oran, tam zamanlı iş sözleşmeleri ile çalışanların bireysel olarak işten çıkartmaya karşı korunmasını ifade etmektedir. İkinci oran, çalışanların işverenin bireysel ve toplu işçi çıkartmasına karşı korunma düzeyini göstermektedir. Üçüncü oran ise toplu işçi çıkarmaya ilişkin özel düzenlemeleri puanlamaktadır. Dördüncü oran, geçici çalışmanın düzenlenmesi olarak ifade edilmektedir. Bu oran altında geçici ve belirli süreli çalışanların toplam istihdam içerisindeki payı ve sektörler içerisindeki oranları hesaplanmaktadır. Ayrıca özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici iş ilişkisi kurulmasına imkan veren düzenlemeler ile bu düzenlemelerin işgücü piyasasında kullanılma sıklığı da bu oran altında değerlendirilmektedir.

Türkiye işgücü piyasası, geçici istihdam biçimleri konusunda OECD üyesi ülkeler içerisinde en katı piyasadır. Bu nedenle yeni istihdam yaratılması ve güvenceli esneklik konularında mutlaka yeni adımların atılması gerekmektedir. Aksi takdirde Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı olarak esnek çalışma biçimleri kullanılmakta, fazla çalışma sürekli hale gelmekte ve alt işverenlik uygulamasının amaç dışı kullanılması söz konusu olmaktadır.

Türkiye işgücü piyasasının OECD endeksinde katı olarak değerlendirilmesinin nedeni daha çok esnek çalışma modellerinin yaygınlaşmamasıdır. İş sözleşmelerinin sonlandırılması halindeki yükümlülükler açısından endeks değeri çok yüksek olmayan Türkiye işgücü piyasası, son dönemde hayata geçirilen esnek çalışma modellerinin yaygınlaşması ve özel olarak korunması gereken kesimlere yönelik olarak bu çalışmaların genişletilmesi için adımlar atmak durumundadır. Bu sayede hem istihdam düzeyi artırılabilecek hem de toplumsal denge sağlanacaktır.

Çalışma yaşamına esnek çalışma modellerinin dahil edilmesi ve uygulanmasına yönelik destekleyici politikaların hayata geçirilmesi, işgücü piyasasının daha etkin işlemesi için gereklilik haline gelmiştir. Hollanda, İrlanda ve İsveç yarı zamanlı çalışma ve esnek çalışma modellerinin geniş bir biçimde kullanıldığı ve işsizlik oranının düşük olduğu ülkelerin başında gelmektedir. Ancak bu tip esnek çalışanların sosyal güvence boyutunun düzenlenmesi oldukça önemlidir. Güvenceli esneklik uygulamaları örnek alınarak esnek çalışmanın bu boyutu iyi kurgulanmalı ve işsizlik oranının azaltılması sağlanmalıdır.

Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasının, işsizliğin azaltılması noktasında olumlu etkileri olacaktır. İşverenlerin yeni bir istihdam gerekliliği söz konusu olduğunda mevcut işgücünü daha fazla çalıştırmak yerine esnek çalışma modelleri ile daha fazla kişiye istihdam imkanı doğuracağı gibi, mesleki eğitim ve işgücünün tecrübesizliği açısından da olumlu sonuçlar üretecektir.

İşgücü piyasasının katılımı yeni istihdam yaratmanın zorluğu ve piyasanın reaksiyon verme hızı olarak önemli bir veridir. Diğer yandan birim işgücü maliyeti, işgücü piyasasının katılımının yanında, işgücü üzerindeki vergi ve prim yükünü ifade etmesi açısından önemlidir.

Takvim etkisinden arındırılmış saatlik işgücü maliyeti 2007 yılından bu yana önemli ölçüde artmaktadır. 2007 yılında 74,8 olan endeks değeri, 2016 yılında 209,3'e yükselmiştir. 2016 yılında bir önceki yıla göre işgücü maliyetleri yüzde 19,8 artmıştır. (TÜİK, İşgücü Maliyeti Endeksi 2016). Bu yükselişin en önemli nedeni 2016 yılında asgari ücrette gerçekleşen artıştır. Diğer yandan istihdam üzerindeki vergi ve prim yüklerinin azaltılmasına yönelik aynı dönemde hayata geçirilen uygulamalar sayesinde maliyetin işveren üzerindeki yükü önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu durum işgücü piyasasında ücret seviyesinin yükselmesi, ancak bu yükselişin işverene maliyetinin sübvansede edilmesi anlamına gelmektedir.

İşgücü maliyetlerinin karşılaştırılması için birim işgücü maliyeti üzerinden değerlendirmeler yapılmaktadır. Birim işgücü maliyeti, üretilen birim çıktı başına işçilik maliyeti olarak ifade edilmektedir. Çalışılan saat başına üretilen çıktıya, yani verimliliğe, çalışılan saat başına işçilik maliyetinin oranlanması ile bulunan değer, işgücü piyasasında işçilik maliyetlerinin karşılaştırılabilir şekilde ortaya konulmasını sağlamaktadır. Bu konuda yüzdelerle değişimler ve endeksler hazırlanarak karşılaştırma yapılabilmektedir.

Tablo 34: Bazı OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Birim İşgücü Maliyeti

Ülkeler	Birim İşgücü Maliyeti
Avusturya	2,2
Çek Cumhuriyeti	3,4
Estonya	3,8
Macaristan	4,5
Letonya	5,1
Litvanya	5,7
Hollanda	0,5
Yeni Zelanda	4,6
İngiltere	2,7
Türkiye	18,4

Kaynak: OECD (2018), Unit labour costs (indicator). doi: 10.1787/37d9d925-en (Accessed on 26 February 2018).

OECD ülkeleri içerisinde birim işgücü maliyetinin en yüksek olduğu ülke Türkiye’dir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artması, işgücü piyasasında yeni işler yaratılabilmesi için birim işgücü maliyetinin azaltılması gerekliliği söz konusudur. Bu oranın azaltılması verimliliğin artırılması ve işgücü üzerindeki ek maliyetlerin azaltılması ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle katma değeri yüksek ürünlere yönelik üretim politikalarının geliştirilmesi ve hem ekonominin, hem işgücü piyasasının etkinliğinin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

İşgücü piyasasında istihdamın düzeyini belirleyen bir diğer unsur çalışma süresidir. Çalışma sürelerinin uzun olduğu işgücü piyasalarında yeni istihdam yaratma potansiyeli düşüktür. Çalışma sürelerinin hukuki çerçeve ile belirlendiği, fazla mesai miktarının bu doğrultuda oluşturulduğu bir ortamda, yeni istihdam yerine fazla mesainin tercih edilmesi, istihdam potansiyelini düşürecektir.

Türkiye işgücü piyasasında istihdam edilip tek işi olanların ortalama çalışma süresi 45,6 saattir (TÜİK, HHİGA, 2017 Kasım). Bu durum haftalık yasal çalışma süresinin üzerinde bir ortalama çalışma süresinin söz konusu olduğunu ve istihdamdakilerin sıklıkla fazla mesai yaptığını göstermektedir. İstihdamdakilerin yüzde 35,1’i haftada 50 saat ve üzerinde çalışmaktadır (TÜİK, HHİGA, 2017). Bu durum iş – aile yaşamı dengesinin bozulmasına neden olmaktadır. Diğer yandan işgücü piyasasında uzun sürelerle çalışıyor olmasının verimlilik artırdığına dair bir bulgu da söz konusu olmadığı için uzun çalışma sürelerinin ülke ekonomisine net bir olumlu katkısı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Tablo 35: Bazı OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Ortalama Çalışma Süreleri

	Yıllık Ortalama Çalışma Süresi (2013)	Haftalık Ortalama Çalışma Süresi (2016)
Meksika	2.244	49
Yunanistan	2.059	45,1
Şili	2.015	46,9
Letonya	1.928	40,3
Polonya	1.918	42,1
Estonya	1.866	40,4
Portekiz	1.859	42
İzlanda	1.846	44,3
Türkiye	1.832	49,8
İrlanda	1.815	41
OECD Ortalama	1.765	41,5
Çek Cumhuriyeti	1.763	41,4
Yeni Zelanda	1.752	43,6
Macaristan	1.745	40,6
İtalya	1.720	41,4
İspanya	1.694	41
Avustralya	1.685	42,5
Slovenya	1.662	41,3
Finlandiya	1.640	40,1
Avusturya	1.638	41,7
İsveç	1.609	39,7
İsviçre	1.573	41,6
Belçika	1.558	40,7
Fransa	1.474	40,3
Danimarka	1.426	38,3
Hollanda	1.418	39
Norveç	1.408	38,7
Almanya	1.362	40,6

Kaynak: OECD Statistics, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ANHRS>.

Türkiye OECD ülkeleri içerisinde haftalık ortalama çalışma süresinin en uzun olduğu ülke konumundadır. Diğer yandan yıllık ortalama çalışma süresi açısından da Türkiye üst sıralardadır. Uzun çalışma süreleri hem istihdam artışı önünde bir engeldir, hem de iş – yaşam dengesinin bozulması sonucunu doğurmaktadır. OECD’nin hazırladığı “Better Life Index” içerisinde Türkiye, iş – aile yaşamı dengesi konusunda son sıralardadır. Çok uzun saatlerle çalışanların istihdam içerisindeki oranının yüzde 38 olduğu, çalışanların kendisine otuz sekiz OECD ülkesi içerisinde en az zaman ayırabildiği ülke Türkiye’dir. Bu veriler Türkiye işgücü piyasasında çalışma sürelerine yönelik politikalar geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Bu çerçevede verimlilik odaklı, iş – aile yaşamı dengesi gözetilerek, istihdamı artırıcı önlemlerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

3. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ TEMEL SORUN ALANLARI

(Komisyon Çalışmaları Sonucunda Ortaya Çıkan Görüşler Çerçevesinde)

Türkiye işgücü piyasasının genel yapısında ve işleyişinde bazı temel sorun alanları bulunmaktadır. Sorun alanlarının oluşmasında işgücünün yapısından kaynaklanan nedenler bulunduğu gibi, ekonominin işleyişinden eğitim sistemine kadar işgücü piyasası dışı nedenler de bulunmaktadır. Bu nedenle sorun alanlarına ilişkin bir sebep – sonuç ilişkisi çerçevesinin çizilmesi ve bu çerçevede sorunlara yönelik politikalar geliştirilmesi gerekliliği söz konusudur. Sorun alanları komisyon çalışmaları sonucunda ortaya çıkan görüşler çerçevesinde ele alınarak değerlendirilecektir.

Sorun Alanı 1: İşgücünün Eğitim Düzeyinin Düşük Olması

Soruna İlişkin Gösterge:

2017 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre, Türkiye’de 15 yaş üstü istihdam edilen kişilerin yüzde 53,2’si lise altı eğitimlidir. İstihdam edilenlerin yalnızca yüzde 22,7’si üniversite mezunudur. İşgücünün yüzde 52,5’inin de lise altı eğitimi olduğu göz önünde alındığında, işgücü piyasasında genel olarak katma değeri yüksek sektörlerde istihdam edilecek işgücü açısından yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Soruna İlişkin Arka Plan:

Türkiye’nin küresel ekonomik düzende rekabet içerisinde olduğu ülkelerle karşılaştırıldığında işgücünün özellikle teknik ve mesleki becerilerinin geliştirilmesi için mesleki ve teknik eğitime yönelik politikalar geliştirilmesi ve diploma karşılıklarının işgücü piyasası için de anlamlı hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Türkiye AB üyesi ülkeler ile karşılaştırıldığında birinci ve ikinci düzeyde (ortaokul ve lise) eğitim almış kişilerin nüfusa oranı açısından yüzde 61,9 oranla son sıradadır (Eurostat, 2017:Q3). Bu durum işgücünün eğitim düzeyinin düşük olduğunu ve işgücü piyasasında gerçekleşen istihdamın da bu çerçevede düşük verimlilik düzeyinde gerçekleştiğini ortaya koymaktadır.

İşgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü noktasında cinsiyet temelli büyük farklılık söz konusudur. Türkiye, AB ülkeleri içerisinde kadın işgücünün eğitim düzeyinin en düşük olduğu ülke konumundadır. 15 – 64 yaş arasındaki kadın nüfusun yalnızca yüzde 38,2’si birinci ve ikinci düzeyde eğitim almıştır. Bu oran İtalya’da yüzde 61,7, İspanya’da 67,5, Fransa’da yüzde 68,9’dur (Eurostat, 2017:Q3). Dolayısıyla kadınların eğitime katılmaları ve

eğitimlerinin tamamlanmasına yönelik politikalar geliştirilmesi gerekliliği açıkça görülmektedir.

Bu sorunun çözümüne yönelik olarak politika geliştirilirken İŞKUR'un gerçekleştirdiği işgücü piyasası araştırmalarının sonuçları ve işgücü piyasasının geleceğine ilişkin öngörüler temel alınarak hareket edilmeli ve işgücü piyasasının ihtiyaçları temelinde eğitim alanlarının belirlenmesi gerekmektedir. Eğitimin önemli bir fonksiyonu olan istihdama yönelme konusunda erken seviyelerde yönlendirmeler yapılarak eğitim yatırımlarının etkin sonuçlar üretilmesi sağlanmalıdır. Eğitimin kalitesinin artırılması ve işgücü piyasası ile bağlantılı olması eğitim yatırımlarından sağlanacak fayda düzeyinin artırılması sonucunu doğuracaktır.

Eğitim seviyesinin yükselmesi işgücü piyasasında verimlilik artışına ve dolayısıyla ücret seviyesinin yükselmesine neden olması beklenen bir değişim olacaktır. Bu sayede hem katma değeri yüksek ekonomiye geçişin altyapısı sağlanmış olacak, hem de işgücünün istihdamdan sağladığı fayda artırılacaktır.

Sorun Alanı 2: Kadınların İşgücüne Katılım Oranının Düşük Olması

Soruna İlişkin Gösterge: 2017 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre kadınların işgücüne katılım oranı yüzde 34'dür.

Soruna İlişkin Arka Plan: Türkiye işgücü piyasasında erkek egemen bir yapı söz konusudur. 15 ve üzeri yaştaki kadınların yalnızca yüzde 33,8'i iş aramakta veya istihdam edilmektedir. Bu durum ekonominin temel kaynaklarından birisi olan insan kaynağının etkin kullanılmadığı anlamına gelmektedir.

Türkiye, kadınların işgücüne katılım oranları açısından AB üyesi ülkeler içerisinde en son sıradadır. 2017 yılı üçüncü çeyrek verilerine göre yirmi yedi AB üyesi ülkede kadınların işgücüne katılım oranı ortalaması yüzde 68,1 iken, Türkiye'de bu oran yüzde 38,2'dir (Eurostat, 2017: Q3).

Kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğünün arkasında kurumsal bakım hizmetlerine erişim güçlüğünün yattığı düşünülmektedir. Bu çerçevede hem kadınların işgücüne katılım oranının artırılması, hem de erken çocukluk dönemi eğitiminin yaygınlaştırılması sonuçlarını doğurması bakımından bu konunun hassasiyetle ele alınması gerekliliği söz konusudur. Diğer yandan kadınların işgücüne katılım oranlarının artırılması

için bakım sektörüne yapılacak yatırımların yeni istihdam alanları doğuracak olması, kadınlar için istihdam alanlarının genişlemesi anlamına gelecektir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün desteğiyle gerçekleştirilen “Sosyal Bakım Hizmetlerine Kamu Yatırımının İstihdam, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Yoksulluğa Etkileri: Türkiye Örneği” çalışmasında erken çocukluk bakım ve okul öncesi eğitim sektörüne gerçekleştirilecek kamu yatırımlarının istihdam potansiyelinin ortaya konulması açısından önemlidir. Çalışmanın sonuçlarına göre erken çocukluk bakım ve okul öncesi eğitim sektörüne yapılacak 20,7 Milyar TL’lik yatırım, doğrudan bu sektörde ve dolaylı olarak diğer sektörlerde 718.693 kişiye iş yaratma potansiyeline sahiptir. Yaratılan yeni işlerin önemli bir bölümü eğitim sektöründe gerçekleşeceği için kadın istihdamının bu yatırımlardan çok daha yüksek düzeyde faydalanacağı ifade edilmektedir. Diğer yandan bakım sektöründe yaratılan yeni işlerin süreklilik arz eden yapısı nedeniyle daha tercih edilebilir olduğu da raporun bulguları içerisinde yer almaktadır.

Kadınların işgücüne katılım oranının artırılmasına yönelik politika önerileri geliştirilirken hayata geçirilecek uygulamaların finansmanı konusu büyük önem arz etmektedir. Politika önerilerinin içerisinde yer alan uygulamaların finansmanının istihdam üzerinde ilave yük oluşturmaması gerekmektedir. Bu sayede kadınların işgücü piyasasına katılmaları sağlandığı gibi istihdam edilmeleri için de engel oluşturulmamış olacaktır. İşgücü üzerindeki mali yüklerin yüksek olduğu Türkiye’de finansmanı bu şekilde gerçekleştirilecek yeni uygulamaların beklenen sonuçları doğurmaması riski bulunmaktadır.

Sorun Alanı 3: Kayıt Dışı İstihdam Oranının Yüksekliği

Soruna İlişkin Gösterge: 2017 yılı hanehalkı işgücü sonuçlarına göre istihdam edilenlerin yüzde 34’ü kayıt dışı istihdam edilmektedir.

Soruna İlişkin Arka Plan: Türkiye işgücü piyasasının en önemli sorun alanlarından birisi kayıt dışı istihdamdır. Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumu’na hiç bildirilmemesi veya kazançlarının eksik bildirilmesi şeklinde gerçekleşen kayıt dışı istihdam, istihdamdan sağlanan faydayı azaltmakta, istihdam edilenleri sosyal koruma şemsiyesinin dışına itmektedir.

Kayıt dışı istihdamın engellenmesine yönelik olarak sistemli ve kararlı şekilde yürütülen politikalar sayesinde kayıt dışı istihdam oranında önemli azalışlar gerçekleşmiştir.

Bu gelişmelere rağmen istihdam edilen ortalama her üç kişiden birisinin kayıt dışı çalışması işgücü piyasası açısından önemli bir sorundur.

Kayıt dışı istihdam bazı gruplar için daha büyük risk oluşturmaktadır. 10 ve daha az çalışanı bulunan işyerlerinde istihdam edilen kişilerin yüzde 55,7'si kayıt dışı çalışmaktadır. Bu oran 50 ve daha fazla çalışanı bulunan işyerlerinde yalnızca yüzde 2,63'tür. İşyeri büyüklüğünün yükselmesini sağlayacak ekonomi politikalarının, kayıt dışı istihdamın azalmasına katkı sağlayacağı görülmektedir. Bu çerçevede kayıt dışı istihdam konusunda yalnızca işgücü piyasası temelli politikaların yeterli olmayacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Kayıt dışı istihdamın esnek çalışma biçimlerinde daha yoğun olarak görülmesi söz konusudur. Hanehalkı işgücü anketi Kasım 2017 sonuçlarına göre istihdam edilenlerden haftalık çalışma saati 1 – 16 arası olanların yüzde 84,2'si kayıt dışı çalışmaktadır. Bu çerçevede esnek çalışma modellerine ilişkin sigortalılık işlemlerinin kolaylaştırılması yönündeki uygulamaların sürdürülmesi ve kapsamının genişletilmesinin kayıt dışı istihdamın engellenmesi anlamında olumlu sonuçlar doğurması beklenmektedir.

Diğer yandan yasal düzenlemeler ile kayıt dışı istihdamın nedenlerinin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Sosyal yardım, işsizlik ödeneği ve ölüm aylığının kesilmesini engellemek için kayıt dışı istihdamın tercih edilmesini ortadan kaldıracak düzenlemelerin hayata geçirilmesi önemlidir. Bu sayede kayıt dışı istihdamın arz kaynaklı nedenleri engellenmiş olacaktır. Buna ilave olarak istihdama yönelik sektör spesifik düzenlemelerin kayıt dışı istihdamın düşük olduğu sektörler temel alınarak gerçekleştirilmesi de olumlu sonuçlar doğurması beklenen düzenlemelerdir.

Kayıt dışı istihdamın engellenmesine yönelik olarak gerçekleştirilen politika önerilerinin genel mantığı, kayıt dışı istihdamın nedenlerinin ortadan kaldırılması ve bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesidir. Bu sayede ulaşılan noktadan daha ileriye gidilmesi için politika önerilerinin temeline yeni bakış açılarının eklenmesi gerekliliği söz konusudur.

Sorun Alanı 4: Ekonominin İş Yaratma Kapasitesinin Düşüklüğü

Soruna İlişkin Gösterge: Türkiye ekonomisi 2009 yılından bu yana büyüme eğilimindedir. Ancak büyümenin istihdama yansımaları açısından olumlu göstergeler kaydedilememektedir.

Soruna İlişkin Arka Plan: Türkiye ekonomisinin büyüme rakamları ve yaratılan yeni istihdam aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 36: Türkiye Ekonomisi Büyüme Oranları ve İstihdam (Bin Kişi)

Yıllar	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (Yıllık Reel Yüzde Değişim)	İstihdam	İstihdam Artışı	İstihdam Artışı (Yüzde)
2010	8,5	22.594	--	--
2011	11,1	24.110	1.516	7
2012	4,8	24.821	711	3
2013	8,5	25.524	703	3
2014	5,2	25.933	409	2
2015	6,1	26.621	688	3
2016	3,2	27.205	584	2

Kaynak: TÜİK HHİGA, Hazine Müsteşarlığı İstatistikleri.

Türkiye ekonomisi 2010 ve 2011 yıllarında önemli büyüme rakamları yakalamıştır. 2011 yılındaki yüzde 11,1'lik büyümenin işgücü piyasasına yansımaları da olumlu olmuştur. Diğer yandan 2013 yılında yine önemli bir büyüme performansı yakalanmış olmasına rağmen istihdam aynı oranda artmamıştır. Ekonomik büyümenin daha fazla kişiye istihdam sağlayabilmesi için ekonomik planlarda istihdam yoğun sektörlerin öncelikli olması sağlanmalıdır. Bu sayede ekonomik büyümenin ücret gelirini artırması ve büyümenin tabana yayılması söz konusu olacaktır.

Diğer yandan ekonomik büyüme için sermaye eksikliği ve üretimin teknolojik düzeyini yükseltmek sorununun aşılması için doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının çekilmesi yönünde politikalar geliştirilmesi gerekmektedir. Bu politikalar üretilirken sektör odaklı ve teknoloji transferini de içerecek şekilde yatırımlar hedeflenmeli ve direkt olarak istihdam yaratan greenfield yatırımların çekilmesi sağlanmalıdır. Bu şekilde gerçekleştirilecek yatırımlar sayesinde çarpan etkisi ile sektörel ve bölgesel gelişim sağlanabilecektir.

Türkiye ekonomisinin ihracatlarındaki ileri teknoloji ürün seviyesi yalnızca yüzde 5'tir. Bu oran Polonya'da yüzde 12, Malezya'da yüzde 36'dır (Sak, 2018: 1). Bu oranın yukarıya çekilmesi ve ekonominin yarattığı katma değerini yükseltilmesine ihtiyaç vardır. Ancak bu sayede işgücü piyasasında yeni ve kaliteli işler yaratılabilecek, ücretler seviyesi yükselebilecektir.

Diğer yandan Türkiye'nin güçlü olduğu istihdam yoğun sektörlerden tekstil ve turizme yönelik işgücü piyasası politikalarının üretilmesi gerekliliği söz konusudur. İŞKUR'un turizm sektöründe hayata geçirdiği sektör spesifik uygulamaların kapsamının genişletilmesi ve bu çerçevedeki uygulamaların yaygınlaşmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Sorun Alanı 5: Çalışma Sürelerinin Uzun Olması

Soruna İlişkin Gösterge: TÜİK Hanehalkı işgücü anketi Kasım 2017 sonuçlarına göre istihdamdakilerden tek işi olanların ortalama çalışma süresi 45,6 saattir. Diğer yandan Eurostat verilerine göre Türkiye AB üyesi ülkeler içerisinde 47,2 saatle haftalık çalışma süresinin en uzun olduğu ülkedir (Eurostat, 2017: Q3). AB üyesi yirmi yedi ülkede haftalık ortalama çalışma süresi 37,2 saattir.

Soruna İlişkin Arka Plan: İşgücü piyasasında ortalama çalışma süresinin uzunluğu, istihdamdaki kişilerin iş – yaşam dengesinin bozulmasına ve yeni istihdam yaratılamamasına neden olmaktadır. Diğer yandan çalışma sürelerinin uzunluğunun sektörel bazda ele alınması gerekmektedir. Sanayi sektöründe çalışma sürelerinin uzun olması üretim kapasitesinin artmasına neden olmaktadır. Bu sayede yasal çerçevede daha uzun çalışan kişilerin ücret gelirleri de artmaktadır. Diğer yandan hizmetler sektöründeki uzun çalışma süreleri istihdamdaki kişilerin daha yüksek ücret geliri elde etmesini sağlamadığı gibi üretim hacmini artırıcı etki de doğurmamaktadır. Bu nedenle çalışma sürelerinin uzunluğu konusunda sektör spesifik tedbirlerin hayata geçirilmesi üzerinde durulmalıdır. Diğer yandan esnek çalışma modellerinin yaygınlaştırılması yönünde adımlar atılması ve esnek çalışanların sosyal güvenlik hakkına erişimi konusundaki yasal altyapının uygulanma kapasitesinin geliştirilmesi gerekliliği söz konusudur.

Sorun Alanı 6: Düşük Ücretli Çalışmanın Yaygın Olması

Soruna İlişkin Gösterge: Türkiye işgücü piyasasında ortalama ücret düzeyi AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında düşüktür. Eurostat verilerine göre 2014 yılı itibarıyla Türkiye’de ortalama ücret düzeyi 752 Euro’dur. Yirmi sekiz AB üyesinde ortalama ücret seviyesi ise 2.278 Euro’dur (Eurostat, 2014).

Soruna İlişkin Arka Plan: Ücret seviyesinin düşüklüğü verimlilik ile yakından ilgilidir. Teorik olarak ücret, verimliliğin bir fonksiyonudur. Dolayısıyla verimlilik artmadıkça, ücretlerin artması beklenemez. Diğer yandan hizmetler sektöründe ücretlerin verimlilik bağı çok kuvvetli değildir. Hizmetler sektörünün sağladığı fayda doğrudan hesaplanamadığı için ücret düzeyi genellikle asgari ücret olarak belirlenmektedir. Bu durum hem ücretlerin düşük kalmasına, hem de düşük ücret geliri elde eden kişi sayısının artmasına neden olmaktadır.

Düşük ücretle çalışma, kalıcı ve yüksek ücretli çalışma öncesi bir sıçrama tahtası fonksiyonu üstlenebilmektedir. Diğer yandan düşük ücretli çalışmanın kalıcı hale gelmesi

riski de söz konusudur. Dolayısıyla düşük ücretli çalışmanın yaygın olduğu sektörlerle ilişkin ampirik çalışmaların gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede politika önerileri geliştirilmesi gerekliliği söz konusudur.

Düşük ücretli çalışmanın, hiç işe sahip olmamaya göre daha iyi bir durumu tanımlaması, düşük ücretli çalışmanın işgücü piyasasına geçişte ilk aşama görevi üstlenerek işgücü piyasasına girmekte zorlanan gençler için önemli bir rol üstlenmesi, beceri düzeyi düşük kişiler için düşük ücretli çalışmanın bir potansiyel arz etmesi akademik çalışmalarda düşük ücretli çalışmaya yönelik yapılan tespitler arasında yer almaktadır (Schnabel, 2017: 4). Diğer yandan düşük ücretli çalışmanın bu fonksiyonları yerine getirmemesi halinde, uzun süreli çalışan, düşük ücret elde eden ve çalışan yoksul bir kesim yaratma ihtimali de bulunmaktadır. Bu çerçevede düşük ücretli çalışılan sektörlerle yönelik sektör spesifik tedbirlerin hayata geçirilmesi gibi işgücü piyasasına yönelik tedbirlerle birlikte, ihracatta yüksek teknoloji ürün seviyesinin artırılması gibi genel ekonomik politikaların hayata geçirilmesi gerekliliği söz konusudur.

Sorun Alanı 7: Beceri Uyumsuzluğu ve Uyumsuz Eşleşme Problemi Bulunması

Soruna İlişkin Gösterge: İŞKUR tarafından gerçekleştirilen işgücü piyasası araştırmaları 2017 yılı sonuçlarına göre işverenlerin eleman temininde güçlük çekme nedenlerinde ilk sırada “gerekli mesleki beceriye/niteliği sahip eleman bulunamaması” gelmektedir. İşverenlerin yüzde 74,8’i eleman temin edememe nedeni olarak beceri eksikliğini ifade etmişlerdir. İşgücü talebi temelli bu veriyi işgücü arzı kanallı erişilen diğer bir bilgi de desteklemektedir. 15 – 34 yaş grubundaki kişilerin yüzde 53,2’si aldıkları eğitimin istihdam edildikleri işe hiç katkısı olmadığını, yüzde 10,1’i ise çok az katkısı olduğunu düşünmektedir.

Soruna İlişkin Arka Plan: Eğitimin tek fonksiyonu işgücü piyasasının istediği becerilerle kişileri donatmak değildir. Diğer yandan bir ekonominin gerekli insan kaynağının belirlenmesi, eğitimin belli oranda bu ihtiyacı karşılamak üzere dizayn edilmesi gerekmektedir. Bu sebeple işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu becerilerle, eğitim sisteminde kişiye kazandırılan becerilerin uyumlu olması beklenmektedir. Diğer yandan işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre eğitim sisteminin organize edilmesi ve gençlerin yönlendirilmeleri gerekmektedir. Ancak bu sayede eğitim – istihdam ilişkisi kurulabilmektedir. Bu çerçevede işgücü piyasasının ihtiyaçlarını belirli ölçüde temel alan, istikrarlı uygulanan eğitim politikalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye işgücü piyasasında beceri uyumsuzluğu ile birlikte uyumsuz eşleşme sorunu da bulunmaktadır. 2014 yılı verilerine göre 15 – 64 yaş grubundaki üniversite mezunlarının yüzde 32,6'sı aşırı eğitilidir (Kurnaz, 2015: 277). Bu kişiler aldıkları eğitimden daha düşük seviyede eğitim düzeyi ve/veya nitelik gerektiren işlerde istihdam edilmektedirler. Dolayısıyla eğitim sistemine yapılan yatırımların planlanması ve işgücü piyasası ile uyumlaştırılması gerektiği açıktır. Bu sayede bireysel eğitim yatırımlarından alınacak fayda maksimize edileceği gibi makro eğitim harcamaları da olumlu sonuçlar üretebilecektir.

Sorun Alanı 8: Sigorta Prim Teşviklerine İlişkin Sisteminin Karmaşık Olması

Soruna İlişkin Gösterge: 2018 yılı itibarıyla asgari ücret desteği hariç on dört sigorta prim teşviki bulunmaktadır. Teşviklerin ikisi genel, beşi işyeri bakımından özel, yedisi kişi bakımından özel nitelikli teşviktir. Sigorta prim teşvikleri sekiz farklı kanunun hükümleri ve ikincil mevzuat uyarınca uygulanmaktadır. Sigorta prim teşviklerine ilave olarak çırak ve stajyerler için ücret desteği, iş sağlığı ve güvenliği faaliyetlerinin desteklenmesi, mesleki eğitim belgesi sınav ücreti desteği gibi uygulamalar da farklı kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Sigorta prim teşvikleri dört farklı kaynaktan finanse edilmektedir. Sigorta prim teşviklerine ilişkin mevzuat teşvikten faydalanan işyerinde kayıt dışı istihdamın tespit edilmesi halinde çok sert yaptırımlar öngörmektedir. Bütün bu nedenler dolayısıyla işverenlerin sigorta prim teşviklerinden faydalanma düzeyi düşüktür.

Soruna İlişkin Arka Plan: Yürürlükteki sigorta prim teşviklerinin etkinlik analizinin gerçekleştirilmesi ve bu analiz sonuçlarına göre teşvik uygulamalarında sadeleştirmeye gidilmesi gerekmektedir. Sigorta prim teşvikleri, olumlu sonuçlarının yanında bazı riskler de barındırmaktadır. Bu risklerden bir tanesi teşvik uygulanmamış olsaydı dahi gerçekleşecek istihdamın finanse edilmesidir. Bu nedenle teşviklerin etkinlik analizi gerçekleştirilmeli ve bu analizin sonuçlarına göre politikalar geliştirilmelidir.

Sigorta prim teşviklerinin hayata geçirilmesindeki amaç, istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması ve bu sayede başta özel olarak korunması gereken gruplar olmak üzere daha fazla yeni iş yaratılmasıdır. Ancak sigorta prim teşviklerinin karmaşık mevzuat yapısı ve uygulama güçlükleri nedeniyle bu amaca ulaşamadığı görülmektedir. Bu nedenle sigorta prim teşviklerinin, yatırım teşviklerinin ve işverene istihdam temelli sağlanan faydaların basitleştirilmesi, kolay ulaşılabilir ve risk doğurmayacak şekilde uygulanmasını sağlayacak ve

uygulama ve farkındalık açısından tek tipleştirecek düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Sorun Alanı 9: Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Entegre Edilmesi

Soruna İlişkin Gösterge: 2018 yılı itibarıyla Türkiye’de 3.531.416 geçici koruma altında Suriyeli bulunmaktadır. Suriyelilerin dil ve kültürel uyum problemleri bulunduğu için işgücü piyasasına entegrasyonları zaman almaktadır.

Soruna İlişkin Arka Plan: Türkiye’deki işgücünü önemli ölçüde artıran göç sonrası bazı şehirlerin nüfus yapısında önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimin sosyal boyutunda yaşanan sorunların çözümüne ilişkin adımlar atılmaya çalışılmaktadır. Ancak geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma izni sayısının çok düşük düzeyde kalması, kayıt dışı istihdamın Suriyelilerin yoğun olduğu bölgelerde artması bu konuda acilen ve kapsamlı politika önerilerine ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Geçici koruma altındaki Suriyeliler başta olmak üzere, göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonlarının sağlanması yönünde adımlar atılması gerekmektedir. Geçici koruma statüsü çalışma imkanı konusunda Suriyelilere fayda sağlamaktadır. Ancak Suriyelilerin önemli bir bölümünün kayıt dışı istihdam ediliyor olması, bu konuda daha kapsamlı politikalara ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Sorun Alanı 10: Genç İstihdamı Düzeyinin Düşüklüğü ve Gençlerin İşgücü Piyasasına Girişte Yaşadıkları Zorluklar

Soruna İlişkin Gösterge: TÜİK Hanehalkı işgücü anketi 2017 sonuçlarına göre Türkiye’de 15 – 24 yaş arası genç nüfusta istihdam oranı yüzde 34,3’tür. Genç nüfusta istihdam oranı bakımından Türkiye yirmi yedi AB üyesi ülkesi ortalamasının üzerindedir. Yirmi yedi AB üyesi ülkede ortalama genç istihdam oranı yüzde 35,8’dir (Eurostat, 2017: Q3). Diğer yandan özellikle 2017 yılında bu konuda sağlanan gelişimin kalıcı hale getirilmesi için uygulamaların kararlılıkla sürdürülmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede staj uygulamalarının yaygınlaştırılması, stajyerlerin sosyal güvenlik uygulamalarının kolaylaştırılması ve stajyer ücretlerine sağlanan devlet desteği gibi uygulamalar olumlu sonuçlar üretmiştir. Uygulanan politikaların etkinlik analizi gerçekleştirilerek sonuçlara göre politika belirlenmesi yoluna gidilmesi gerekmektedir.

Sorun Alanı 11: İşsizlik Sigortası Fonundan Yararlanmanın Güç Olması

Soruna İlişkin Gösterge: Kasım 2017’de işsizlik sigortası fonundan 383.757 kişiye ödenek ödenmiştir (İŞKUR, İşsizlik Sigortası Bülteni: 2017). Aynı dönemde hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre işsiz sayısı 3.275.000’dir. İşsizlerin yalnızca yüzde 11,7’sinin işsizlik ödeneğine erişebildiği görülmektedir.

Soruna İlişkin Arka Plan: İşsizlik sigortasından yararlanma kriterleri bakımından Türkiye, OECD üyesi ülkeler ile karşılaştırıldığında ağır şartlara sahiptir. OECD genelinde işsizlik sigortasından ödenek alabilmek için son yirmi dört ayda, en az on iki ay prim ödenmiş olma şartının geçerli olduğu görülmektedir. Ancak Türkiye’de işsizlik sigortasından ödenek alabilmek için son yüz yirmi günü kesintisiz olmak üzere son üç yıl içerisinde en az altı yüz gün prim ödenmiş olması gerekmektedir.

Türkiye’de işsizlik yardımı uygulaması da söz konusu olmadığı için, gençlerin işgücü piyasasına girişte yaşadıkları işsizlik süreci işsizlik sigortasının kapsamı içerisinde yer almamaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasından yararlanabilen kişi sayısı çok düşük düzeyde kalmaktadır. Yoksulluk riskinin önlenmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen işsizlik sigortasından yararlanabilen kişi sayısının artırılmasına yönelik politikalar, işgücü piyasası açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Kişilerin kendilerine daha uygun ve daha verimli olabilecekleri işlerde istihdam edilmeleri, yoksulluk riskinin engellenmesi, işgücü piyasasında optimum düzeyde hareketliliğin sağlanması gibi sonuçları olabilecek bu yöndeki politika önerilerinin hayata geçirilmesi ve etkinlik analizleri gerçekleştirilerek bu konudaki uygun düzenlemenin tespit edilmesi gerekmektedir.

4. ONUNCU KALKINMA PLANI DÖNEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Onuncu Kalkınma Plan döneminde işgücü piyasasına yönelik olarak belirlenen hedeflerin değerlendirilmesi, On Birinci Kalkınma Planında işgücü piyasasına yönelik olarak hedef belirlenmesi için önem arz etmektedir. Hedeflerin gerçekleşme düzeylerine göre yeni hedefler belirlenebileceği gibi, hedeflerin gerçekleşememe nedenleri de tespit edilerek, yeni dönemde bu sorunları odak alan politikaların hayata geçirilmesi söz konusu olabilecektir.

Onuncu Kalkınma Planında işgücü piyasasına ilişkin olarak işsizlik, işgücüne katılma, istihdam, kadın istihdam, kadın işgücüne katılma, genç işsizlik, kayıt dışı istihdam, tarım dışı kayıt dışı istihdam oranı ve lise ve üstü eğitilmişlerin işgücü içerisindeki payı konularında oransal hedefler belirlenmiştir. İşgücü piyasasının temel göstergelerinin yanında, sorun alanlarına ilişkin olarak net hedeflerin belirlenmiş olması önemlidir. Diğer yandan plan döneminde yaşanan siyasi ve ekonomik gelişmeler hedeflere ulaşılmasını güçleştirici etkiler doğurmuştur. Hedeflere ulaşma düzeyi bu çerçevede değerlendirilecektir.

Tablo 37: Onuncu Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Hedefleri

İşgücü Piyasası Göstergeleri	ÖİK Hedef (Yüzde)	Gerçekleşen 2017 (Yüzde)
İşsizlik Oranı	6	10,9
İstihdam Oranı	60	47,1
Kadın İstihdam Oranı	50	28,9
Kadın İşgücüne Katılma Oranı	40	34
15 – 24 Yaş Arası İşsizlik Oranı	10	20,8
Kayıt Dışı İstihdam Oranı	30	34
Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdam Oranı	15	22,1
Lise ve Üstü Eğitilmişlerin İşgücü İçerisindeki Payı	45	47,5

Onuncu Kalkınma Planının hedeflerinin gerçekleşme düzeyine bakıldığında lise ve üstü eğitilmişlerin işgücü içerisindeki payı ve kayıt dışı istihdam oranı konusunda hedeflere büyük ölçüde yaklaşıldığı görülmektedir. İşgücünün eğitim düzeyinin artırılması yönünde bu dönemde gerçekleştirilen çalışmalar sonuç vermiş gözükmemektedir. Eğitim düzeyinin artmasının yanında, eğitim sürecinde kazanılan becerilerin işgücü piyasasının ihtiyaçları ile uyumlaştırılması ile istihdam oranının artmasının da gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu çerçevede On Birinci Kalkınma Planı döneminde bu hedefe yönelik olarak politika önerileri geliştirilmesi gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdam oranının azaltılması yönünde geliştirilen politikalar önemli ölçüde sonuç vermiştir. Kayıt dışı istihdam oranının yüzde 33,5 seviyesine gelmesi, sigorta prim

teşviklerinin, kayıt dışı istihdamı engellemeye yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinin ve bu süreçte yürütülen projelerin başarılı olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan kayıt dışı istihdamın engellenmesi yönünde hedefin daha aşağıya çekilmesi için temel çerçevesi farklı olan politika önerilerine ihtiyaç bulunmaktadır. İşgücü piyasasına ilk kez girecek gençlere iki yıl süreyle genel sağlık sigortasından yararlanma hakkı tanınması, ölüm aylığı almakta olan gençlerin eğitim süreçlerinde çalışmaya başlasalar dahi ölüm aylıklarının kesilmemesi yönündeki düzenlemeler doğrudan kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu alanlara yönelik uygulamalardır. Bu sayede genç nüfustaki kayıt dışı istihdam oranının azalması beklenmektedir. Bunun yanında sosyal güvenlik sisteminin manipüle edilmesi durumu da ortadan kalkacaktır. Bu yöndeki politika önerileri için hedef gruplar belirlenmeli ve sorun odaklı uygulamalar hayata geçirilerek kayıt dışı istihdamdaki eşik aşılmalıdır. Tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı istihdam oranı konusundaki hedefin de önemli ölçüde yakalandığı görülmektedir. Tarım dışı istihdamdaki artışın kayıtlı olarak gerçekleşmesi çok önemlidir. Bu sayede istihdamdan beklenen faydalar tam anlamıyla gerçekleşmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde işsizlik ve istihdam hedeflerinden gerçekleşme düzeylerinin düşük olduğu görülmektedir. Bu durumun en önemli nedeni Türkiye ekonomisinin bu süreçte yaşanan mezkur darbe girişiminden etkilenmesidir. Yaşanan darbe girişimi nedeniyle ekonominin belirli bir süre toparlanma aşaması geçirmesi, hedeflerden uzaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Bu süreçteki istihdam ve işsizlik hedeflerinin bu çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında yer alan kadınların işgücüne katılım oranı hedefinin ise bu süreçte hayata geçirilen düzenlemeler ile birlikte artış gösterdiği görülmektedir. Kadınların işgücü piyasasına katılmalarının sağlanması için bakım hizmetlerinin geliştirilmesi yönündeki projelerin sonuç doğurduğu görülmektedir. Bu çerçevede bakım hizmetlerinin kapsamının genişletilmesi ve bakım hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması yönündeki politikalara ağırlık verilmesi gerektiği görülmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında işgücü piyasasına yönelik olarak belirlenen amaçlar çerçevesinde değerlendirme yapıldığında bu dönemde amaçlara yönelik uygulama stratejilerinin önemli bir bölümünün hayata geçirildiği görülmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı Amaçları:

1. Nitelikli İşgücü ve Hayat Boyu Öğrenme

Bu amaç çerçevesinde işgücü piyasası ile eğitim arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine yönelik önemli düzenlemelerin hayata geçirildiği görülmektedir. Diğer yandan eğitim sisteminde bu süreçte yaşanan değişim, işgücü piyasası odaklı politikalar çerçevesinde gerçekleşmemiştir. Bu nedenle eğitim sistemi ile işgücü piyasası arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi için eğitim politikalarının işgücü piyasası odaklı yaklaşımlarla ele alınması gerekliliği devam etmektedir.

Mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılması ve mesleki eğitimin toplum nezdindeki algısının geliştirilmesine yönelik olarak bütüncül uygulamalar plan döneminde yürütülmüştür. Bu kapsamda mesleki yeterlilik belgelerinin işgücü piyasasında etkin hale getirilmesi ile mesleki becerilerin tanımlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlar ilerleyen dönemde meslekler bazında işgücü piyasası karşılıklarının algılanmasına ve toplum nezdinde mesleki eğitimin öneminin kavranmasına katkı sağlayacak uygulamalardır.

Plan döneminde mesleki eğitimden istihdama geçiş ve okuldan istihdama geçiş konusunda özellikle işbaşı eğitim programının etkin olarak uygulandığı görülmektedir. İŞKUR verilerine göre 2016 yılında toplam 103.852 işbaşı eğitim programı düzenlenmiş, bu programlardan 238.205 katılımcı faydalanmıştır. Program sonrasındaki istihdam taahhüdünün çok üzerinde istihdamın kalıcı hale dönüştüğü işbaşı eğitim programı, okuldan işe geçişte ve belirli bir süre işsiz kalmış kişilerin işgücü piyasasına dönmelerinin sağlanmasında olumlu katkılar sunmuştur. Bu çerçevede işbaşı eğitim programının sektörel ve mesleki temelde etkinlik analizi gerçekleştirilerek daha da genişletilmesine yönelik politikaların izlenmesi katkı düzeyinin artmasını sağlayacaktır.

2. Kadın İşgücüne Katılım ve İstihdam Oranının Artırılması

Onuncu Kalkınma Planı döneminde kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranının artırılmasına yönelik önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Doğum sonrası çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin hakkı ve doğum sonrası çocuk zorunlu ilköğretim çağına gelinceye kadar ebeveynlerden birisinin kullanabileceği kısmi süreli çalışma hakkı bu çerçevede hayata geçirilen uygulamalardır. Bu uygulamalar doğum nedeniyle kadın çalışanın istihdamdan uzaklaşmamasını sağlamak amacındadır. Diğer yandan bu tip uygulamaların kadın istihdamını azaltma riski bulunmaktadır. Kadınların işe giriş aşamasında ayrımcılığa

maruz kalma ihtimalini güçlendirebilecek nitelikteki uygulamalar yerine, çalışan – çalışmayan kadın ayrımı yapmadan, kurumsal bakım hizmetinin yaygınlaştırılacağı ve bu sayede çocukların eğitim düzeyinin de yükseltileceği politikaların geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu süreçte kadınların işgücüne katılım oranının artması hedeflerin gerçekleşmeye başladığını göstermektedir. Diğer yandan bu gelişimin sürmesi ve kalıcı hale gelmesi için daha kapsamlı politikalar ihtiyaç bulunmaktadır.

3. Politika Geliştirme ve Uygulama Esaslarını Belirleme Sürecinde Bölgesel ve Sektörel Farklılıkların Dikkate Alınması

Plan döneminde gerçekleştirilen düzenlemelerin bölgesel ve sektörel farklılıkları dikkate alınarak planlandığı görülmektedir. İşgücü piyasasında kır – kent ayrımı farklılık düzeyi azalmakla birlikte devam etmektedir. Kır – kent ayrımı dışında bölgesel gelişmişlik düzeylerine göre teşvik sistemlerinin farklılaştığı ve istihdam özelinde tarım – tarım dışı sektörlere yönelik farklı uygulamaların hayata geçtiği görülmektedir.

4. Aktif İşgücü Politikalarının Etkin Bir Şekilde Uygulanması

Plan döneminde İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü politikalarının kapsamının önemli ölçüde genişlediği görülmektedir. 2017 yılında İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü politikaları çerçevesinde düzenlenen 116.624 programa, 508.851 kişi katılmıştır. Aktif işgücü politikalarına ilişkin kapsam genişlemesinin bir diğer göstergesi, programlar çerçevesinde harcanan miktarın artmasıdır.

Tablo 38: İŞKUR Tarafından Düzenlenen Aktif İşgücü Politikalarına Harcanan Miktar (TL)

2014	2015	2016	2017 (Kasım – Aralık)
1.358.883.085	3.026.360.569	4.912.228.761	3.353.559.761

Kaynak: İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Aralık 2017.

Aktif işgücü politikalarına harcanan miktar 2014 yılından bu yana artış göstermektedir. Özellikle işbaşı eğitim programı kapsamında yürütülen faaliyetler bu miktarı artırmaktadır. Programın başarılı sonuçlar ürettiği olması, işsizliğin engellenmesi ve özellikle işgücü piyasasına geçişte politikaların başarılı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede işgücü piyasasına yönelik olarak aktif işgücü politikalarının kapsamının genişlediği görülmektedir. Programların etkinlik analizlerinin gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede daha verimli olarak uygulanması için çalışmalar yürütülmesi gerekliliği söz konusudur.

5. İstihdamı Özendirecek Politikaların Uygulanması

Onuncu Kalkınma Planı döneminde girişimcilik eğitimlerinin yaygınlaştırılması ve girişimciliğin desteklenmesine yönelik olarak belirlenen amacın önemli ölçüde gerçekleştiği görülmektedir. Girişimciliğin yaygınlaşması ile birlikte etkinlik konusu önem kazanmıştır. Girişimciliğe yönelik politikaların etkinlik analizlerinin gerçekleştirilerek etkin olan alanlarda uygulamaların kapsam genişletilerek sürmesi yerinde olacaktır. Diğer yandan plan döneminde teşvik sisteminin etkinlik analizinin gerçekleştirilmesi amacının gerçekleştirilemediği görülmektedir. On Birinci Kalkınma Planı döneminde bu amacın gerçekleştirilmesi önemlidir.

6. Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılması

Kayıt dışı istihdamın azaltılmasına yönelik belirlenen hedef ve amacın önemli ölçüde gerçekleştiği ve kayıt dışı istihdam oranı konusunda yeni politika bileşenleri gerektiren bir aşamaya gelindiği görülmektedir. Bu çerçevede On Birinci Kalkınma Planı döneminde kayıt dışı istihdamın engellenmesine yönelik olarak hedef gruplar üzerinden politika planlanması gerekmektedir.

5. ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

5.1. 2023 Vizyonu

İnsana yaraşır iş fırsatları sunan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlandığı; işgücü niteliğinin yükseltildiği, verimli ve etkin kullanıldığı; tam istihdam düzeyine ulaşmış; küresel rekabete uyumlu ve uluslararası çalışma standartlarında bir endüstri ilişkileri sisteminin esas olduğu; sosyal diyalog mekanizmalarının işletildiği ve çalışma barışını hedefleyen; düzgün işlerin norm olduğu; tüm çalışanların sağlık ve güvenliğini koruyucu ve geliştirici İSG faaliyetlerini sistematik bir şekilde yürüten bir işgücü piyasasına sahip olmak.

5.2. On Birinci Plan Hedefleri

VİZYON

Daha çok ve daha iyi işler yaratan, değişen koşullara ve küresel piyasalara uyum sağlayabilen nitelikli bir işgücü piyasası oluşturmak.

HEDEF 1: Dijitalleşmenin kurumsallaştırılması.

HEDEF 2: Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasalarına yansımalarının belirlenmesi.

HEDEF 3: Dijital dönüşüme uyum sağlayacak işgücünün yetiştirilmesi.

HEDEF 4: Genç istihdamının desteklenmesi ve işsizliğin azaltılması.

HEDEF 5: Kadınların işgücüne katılımlarının artırılması ve kadın istihdamının desteklenmesi.

HEDEF 6: Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması.

5.3. Temel Amaçlar

- **Dijitalleşmenin kurumsallaştırılması.**

Temel Amaç: Dijital dönüşüm sürecinin ve dönüşümün etkilerinin koordine edilmesi için kurumsal mekanizmaların hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

- **Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasalarına yansımalarının belirlenmesi.**

Temel Amaç: İşgücü piyasasında gelecekte ihtiyaç duyulacak beceri ve mesleklerin öngörülmesi amaçlanmaktadır.

- **Dijital dönüşüme uyum sağlayacak işgücünün yetiştirilmesi.**

Temel Amaç: Dijital mal ve hizmet üretiminin gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilir, kapsayıcı ve rekabetçi bir dijital ekonomik yapıya ulaşılabilmesi için işgücünün beceri ve yeterliliklerinin geliştirilmesi ve yeni dijital beceri ve yeterliliklere uyumunun sağlanması amaçlanmaktadır.

- **Genç istihdamının desteklenmesi ve işsizliğin azaltılması.**

Temel Amaç: Okuldan işe geçiş sürecinin kolaylaştırılması, gençlerin staj programları yoluyla tecrübe edinmelerinin sağlanması ve iş arama süreçlerinin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

- **Kadınların işgücüne katılımlarının artırılması ve kadın istihdamının desteklenmesi.**

Temel Amaç: Kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının önündeki engellerin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır.

- **Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması.**

Temel Amaç: Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (GKKS) başta olmak üzere göçmen grupların kayıt dışı istihdamının engellenmesi ve işgücü piyasasına uyum kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır.

5.4. Pestle Analizi

PESTLE analizi ile Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun politika önerileri üzerinde etkili olabilecek politik (political), ekonomik (economical), sosyal (social), teknolojik (technological), yasal (legal) ve çevresel (environmental) dış etkenlerin tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın bu bölümünde Komisyon tarafından geliştirilen politika önerileri ve uygulama stratejilerinin sonuçlarını etkileyebilecek değişiklik ve eğilimlerin sınıflandırılmasına çalışılmıştır. PESTLE unsurları içinde gerçekleşmesi muhtemel olaylar ile bunların gerçekleşmesi durumunda oluşturacağı fırsatlar ve tehditler tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, Pestle Analizi sonucunda yapılan tespitler, söz konusu tespitlerin politika önerilerin uygulanması açısından yarattıkları fırsatlar ve taşıdıkları tehditler ile neler yapılabileceği hususları yer almaktadır.

Tablo 39: Pestle Analizi Sonuçları

Etkenler	Tespitler (Etkenler/Sorunlar)	Etkileri		Ne Yapılmalı?
		Fırsatlar	Tehditler	
Politik	Bölgesel siyasi gelişmeler ve 2019 yılında yapılacak üç seçim politikaların uygulanmasını etkileyecektir.	- İşgücü piyasası politikalarının bir parçası olduğu sosyal politikalar, seçim kampanyalarının önemli bir unsuru olabilir. - İnşaat ve diğer altyapı yatırımlarına dayalı sektörler için yatırım alanları oluşabilir.	Bölgesel siyasi krizin ve güvenlik sorunlarının derinleşmesi, yatırımları ve istikrar ortamını olumsuz yönde etkileyebilir.	- Özel sektör yeni yatırım alanlarına hazır hale getirilmelidir. - Raporda sunulan politika önerilerinin gerçekleştirilmesi açısından kamu finansmanı sağlanmalıdır.
Ekonomik	- Ekonomik büyüme yüksek düzeyde seyretmektedir. - Küresel ekonomik krizin etkilerinin azalması ile ihracat yapılan ülke ekonomilerinin durumları iyileşmektedir.	- Ekonomik büyüme, işgücü piyasasına yansıtacak ve istihdam artacaktır. - Aktif işgücü politikaları ve özellikle dezavantajlı grupların istihdamını arttırmaya odaklanan teşviklere yönelik daha yüksek finansman imkanı sağlanabilir.	- Büyüme, kapsayıcı olmayabilir. - İşverenler, ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği açısından işçilik maliyetlerinin düşürülmesi yönünde talep baskısı yaratabilir. - Kurumsal bakım hizmetlerinin yetersizliği nedeniyle kadınlar istihdam artışında yeterince temsil edilmeyebilir.	- Kapsayıcı ve sürdürülebilir büyümeyi sağlayacak şekilde istihdam politikalarına öncelik verilmelidir. - Ekonomik büyümenin refah artışını destekleyecek şekilde gerçekleşmesini ve gelirin adil dağılımını sağlayacak politikalar hayata geçirilmelidir. - Kadınların ve gençlerin ekonomik büyümenin işgücü piyasasına olumlu yansımalarından pay almalarına yönelik teşvikler verilmeli ve kurumsal bakım hizmetleri yaygınlaştırılmalıdır.
Sosyal	- Kadınların işgücü piyasasına katılımları önündeki en önemli engel olan kültürel algı ve tutum, çok fazla değişmemiştir. - Eğitimde ve işgücü piyasasında cinsiyetler arası fırsat eşitsizliği devam etmektedir. - Göçmenlerin	- Sivil toplumun desteği de alınarak kadınların işgücüne katılımları açısından söz konusu olan kültürel bariyerler ve önyargıların ortadan kaldırılması sağlanabilir. - Eğitimde fırsat	- İşgücü piyasasında kadınlara yönelik ayrımcı tutum ve davranışla sürdürülebilir. - Bazı düzenlemeler, kadın istihdamı üzerinde – hedeflenenin aksine – olumsuz	- Kadınların işgücü piyasasına girişleri önündeki engelleri ortaya kaldırmak için uygulanan politikalar çeşitlendirilmelidir. - Kurumsal bakım hizmetleri yaygınlaştırılmalıdır. - Göçmen işçiler tarafından alınan çalışma izinlerinin

	toplumsal uyum ve işgücü piyasasına entegrasyonu gündemde kalmayı sürdürecektir.	eşitsizliği ile mücadele açısından sosyal ve kamusal destekler artırılabilir. - Özellikle dil yeterliliğinin sağlanmasına yönelik politikalar ve mesleki akreditasyon yoluyla göçmen işgücününun kayıtlı sektörler içinde düzenli iş fırsatlarından yararlanmaları gerçekleştirilebilir.	yönde etki yapabilir. - Çalışma izinleri ile ilgili düzenlemelere rağmen göçmenler izinsiz ve kayıt dışı çalışma eğilimini sürdürebilirler. - Kayıt dışı sektörlerde ve ikincil işlerde yerel ve göçmen işgücü arasında yaşanan rekabet artabilir. - Dil yeterliliğinin sağlanamaması durumunda, toplumsal uyumda sorunlar yaşanabilir.	artırılması sağlanmalı ve göçmenlerin kayıtlı istihdama teşvik edilmelidir. - Yerel ve göçmen işgücü arasında rekabet yaratabilecek uygulamalardan kaçınılmalıdır. - Göçmen çocukların eğitime katılımlarının artırılması için daha fazla politika geliştirilmelidir. - Göçmen işgücünün mesleki akreditasyonu sağlanmalıdır. - Göçmenlerin toplumsal uyumları açısından risk yaratan durumlar belirlenmeli ve bu risklerin ortadan kaldırılmasına ilişkin yol haritası geliştirilmelidir.
Teknolojik	Dijital dönüşüm hızla devam edecektir.	- Teknolojik gelişmeler, yeni işler ve meslekler yaratacaktır. - Katma değeri yüksek sektörler için yüksek karlılık söz konusu olacaktır. - Teknolojiye daha yatkın olan gençlerin istihdamı artabilecektir. - Uzaktan çalışma (tele çalışma ve evden çalışma) gibi esnek çalışma biçimleri artabilecektir.	- Dijitalleşme sonrası kaybolacak işlerde istihdam edilen kişilerin işsiz kalması ve hatta işgücü piyasasının tamamen dışında kalması riski ortaya çıkabilecektir. - Söz konusu kişilere yönelik sosyal harcamalar artabilecektir.	- Teknolojik işsizlik riski ile karşı karşıya olan kişiler için aktif istihdam politikaları uygulanmalıdır. - Teknolojik değişim nedeniyle işini kaybeden veya işgücü piyasasının tamamen dışında kalan kişilerin refaha erişimlerini sağlayacak sosyal politikalar çeşitlendirilmelidir. - Gençlerin dijital dönüşüme uyum sağlayacakları şekilde eğitim ve yetiştirme süreçlerinde gerekli değişiklikler yapılmalıdır. - Geleceğin işgücününun sahip olması beklenen temel, mesleki ve sosyal beceriler tanımlanmalıdır.

<p>Yasal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Çalışma hayatına ilişkin mevzuatın bütünsel olması ihtiyacı söz konusudur. - Özellikle esnek çalışma modelleri çerçevesinde ikincil mevzuat ihtiyacı mevcuttur. - Esnek çalışanların sosyal güvenliklerine ilişkin olarak yeni mevzuat ihtiyacı bulunmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aynı veya benzer konularda hazırlanmış mevzuatın tekleştirilmesi sürecinde kurumsal birlik sağlanabilir. - Esnek çalışma modellerine ilişkin ikincil mevzuatın hazırlanması ve esnek çalışanların sosyal güvenlik mevzuatı açısından da korunması, esnek çalışmanın yaygınlaşmasını sağlayacaktır. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürokratik güçlükler, farklılıkların sürmesine neden olabilir. - Çıkarılan yasaların işgücü piyasası aktörleri tarafından kabulü yetersiz düzeyde kalabilir ve bu nedenle mevzuat değişikliği esnek çalışma üzerinde çok fazla etkili olmayabilir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esnek çalışma modellerine ilişkin ikincil mevzuat çalışmaları hızlandırılmalıdır. - Çalışma hayatına ilişkin aynı veya ilişkili konuları düzenleyen mevzuattaki farklılıklar giderilmelidir. - Özellikle sosyal yardım alanında bireylerin hak temelli erişebileceği yardım mekanizmaları için yasal çerçeve oluşturulmalıdır.
<p>Çevresel</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uluslararası çevresel yükümlülükler ekonomi üstünde sosyal yük oluşturabilecektir. - Çevresel yükümlülükler, belirli sektörleri etkileyebilecek ve istihdam azalışına yol açabilecektir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Yeşil ekonomi alanında yeni işler yaratılarak istihdam artışı sağlanabilir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Özellikle imalat sektöründe doğrudan yabancı sermaye yatırımları azalabilir. - İnşaat sektörü gibi bazı sektörlerde, ekosisteme olan zararları nedeniyle daralma yaşanabilir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Yeşil ekonomi alanında gerçekleştirilecek yatırımlar ile yeni istihdam alanlarının açılması sağlanmalıdır. - Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artırılması için greenfield yatırımları destekleyici politikalar geliştirilmelidir. - Çevresel mevzuattan kaynaklanan, sektörleri ve işgücü piyasasını etkileyecek riskler tespit edilmelidir.

5.5. Politika Önerileri ve Politikalara İlişkin Uygulama Stratejileri

HEDEF 1: Dijitalleşmenin kurumsallaştırılması.

TEMEL AMAÇ:

Dijital dönüşüm sürecinin ve dönüşümün etkilerinin koordine edilmesi için kurumsal mekanizmaların hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Politika 1. Dijital dönüşümü bireyler ve kurumlar düzeyinde destekleyecek mekanizmaların geliştirilmesi.

Uygulama Stratejileri

1. Dijital Dönüşüm Kurulunun kurulması.
2. İşgücü piyasası mevzuatının ve kurumlarının dönüşüme uygun ve hazır hale getirilmesi.

Politika 2. Kamu, özel sektör, üniversiteler, eğitim kurumları ve STK'ları kapsayan bütünsel ve entegre bir yönetim sisteminin oluşturulması.

Uygulama Stratejileri

1. Kamunun koordinasyon fonksiyonunu üstlenmesi.
2. Dijital dönüşüm sürecinin iyi yönetilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların rol ve sorumluluklarının tanımlanması.
3. Kurumlar arası bilgi akışını ve entegrasyonu sağlayacak bilgi işlem sisteminin geliştirilmesi.

HEDEF 2: Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasalarına yansımalarının belirlenmesi.

TEMEL AMAÇ:

İşgücü piyasasında gelecekte ihtiyaç duyulacak beceri ve mesleklerin öngörülmesi amaçlanmaktadır.

Politika 1. İşgücü piyasasının gelecekte ihtiyaç duyacağı becerilerin tanımlanması ve ölçülmesi.

Uygulama Stratejileri

1. İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu ya da duyacağı meslekleri ve yeterlilikleri belirlemek ve bu mesleklerde bireylerin mesleki bilgi, beceri ve yetkinliklerinin ölçme-değerlendirme ve belgelendirme faaliyetlerinin yaygınlaştırılması.

2. Becerilerin tanımlanmasına yönelik olarak genel kapsamlı ve sektör odaklı saha çalışmalarının yapılması.

3. Ulusal düzeyde beceri eğilimleri, beklenti ve değerlendirmelerinin düzenli olarak izlenmesi.

Politika 2. Dijital dönüşümün işgücü piyasasına yansımaları çerçevesinde mevcut mesleklerde ortaya çıkacak değişimlerin, kaybolması beklenen ve ortaya çıkacak yeni meslek ve görevlerin belirlenmesi.

Uygulama Stratejileri

1. Dijitalleşmenin iş ve meslekler üzerindeki etkilerini ölçmeye yönelik saha araştırmalarının yapılması.

2. Kamu koordinasyonunda, yapılan saha araştırmalarının çıktıları da kullanılarak ortaya çıkacak ve kaybolacak meslekler ile mevcut mesleklerin nasıl değişebileceğinin tespit edilmesi.

3. Dijital Dönüşüm Endeksinin oluşturulması.

HEDEF 3: Dijital dönüşüme uyum sağlayacak işgücünün yetiştirilmesi.

TEMEL AMAÇ:

Dijital mal ve hizmet üretiminin gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilir, kapsayıcı ve rekabetçi bir dijital ekonomik yapıya ulaşılabilmesi için işgücünün beceri ve yeterliliklerinin geliştirilmesi ve yeni dijital beceri ve yeterliliklere uyumunun sağlanması amaçlanmaktadır.

Politika 1. Eğitim sisteminin temel beceriler başta olmak üzere dijital dönüşüm çağında ihtiyaç duyulacak dijital yeterlilikleri ve becerileri esnek bir şekilde kazandırabilecek bir yapıya kavuşturulması.

Uygulama Stratejileri

1. Eğitim sisteminin dijital dönüşümün etkilerine uyumlu hale getirilmesine yönelik mesleki teknik eğitim başta olmak üzere eğitimin her seviyesinde müfredatın dijital becerileri içerecek şekilde güncellenmesi.

2. Eğiticilerin, öğretmenlerin ve eğitim yöntemlerinin dijital dönüşüme uyumlarının sağlanması.

3. Mesleki eğitimin toplumsal algısını değiştirmeye yönelik faaliyetlerin yaygınlaştırılması.
4. Dijital ekonominin taleplerini ortaya koymak amacıyla beceri temelli, güncellenebilen ve temel eğilimleri yansıtan bir tahmin modelinin geliştirilmesi.

Politika 2. İşgücüne dijital becerilerin kazandırılması.

Uygulama Stratejileri

1. Temel ve akademik becerilerdeki eksikliklerin giderilmesi ve bu becerilerin dijital dönüşüme uyum sağlayacak şekilde geliştirilmesi.
2. İşgücüne meslekler arası geçici kolaylaştırıcı esnek becerilerin kazandırılması.
3. Esnek ve dijitalleşmeye uyumlu beceriler yelpazesinin (STEM becerileri, sayısallaştırma, öğrenme ve inisiyatif kullanma, problem çözme, araştırma ve teknolojiyi yönetme becerileri) tanımlanması.

Politika 3. Dijital ekonominin taleplerine cevap veren nitelikli işgücünün yetiştirilmesi.

Uygulama Stratejileri

1. Dijital teknolojiye uyumlu işgücü ihtiyacının meslekler ve yeterlilikler bazında tespit edilmesi.
2. Üniversite – sektör işbirliğinin artırılması çerçevesinde üniversitelerin “koçluk” fonksiyonunu üstlenmesi.
3. Dijital dönüşüm danışmanlarının yetiştirilmesi.
4. OSB’lerdeki mesleki teknik lise ve meslek yüksek okullarının sayısının artırılması.
5. Mesleki eğitim sisteminde uygulama temelli eğitimlerin artırılması.
6. Staj sisteminin yeniden organizasyonu.

Politika 4. İşgücü piyasasındaki yetişkinler için dijitalleşmeye uyum çerçevesinde risk değerlendirmesi yapılması.

Uygulama Stratejileri

1. Dijitalleşme sürecinde işini kaybetme riski yüksek olan kesimlerin tespit edilmesi.

2. Özellikle eğitim düzeyi düşük olan yetişkin işgücünün yaşam boyu öğrenme ve ikinci şans eğitimleri yoluyla dijitalleşmeye uyum sağlamasına yönelik beceri kazandırma çalışmalarının gerçekleştirilmesi.

3. Dijital beceri kazanımı açısından dezavantajlı durumda olan yetişkinlerin sosyal koruma araçlarıyla desteklenmesi.

4. Yetişkinlere yönelik çevrimiçi güvenlik, medya okuryazarlığı ve siber hijyen konusunda bilinçlendirme kampanyaları yapılması.

HEDEF 4: Genç istihdamının desteklenmesi ve işsizliğin azaltılması.

TEMEL AMAÇ:

Okuldan işe geçiş sürecinin kolaylaştırılması, gençlerin staj programları yoluyla tecrübe edinmelerinin sağlanması ve iş arama süreçlerinin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Politika 1. Okuldan işe geçişteki zorlukların ortadan kaldırılması.

Uygulama Stratejileri:

1. İş tecrübesi kazanımını artırmaya yönelik program çeşitliliğinin sağlanması.

2. Kariyer rehberlik sisteminin geliştirilmesi.

3. Gençlere etkin iş arama becerilerinin kazandırılması.

4. Gençlere yönelik teşvik uygulamalarının bütüncül bir şekilde değerlendirilerek daha etkin bir yapıya kavuşturulması.

5. Ne istihdamda ne de eğitimde olan gençlerin eğitim ve işgücüne katılmama nedenlerinin tespit edilmesi ve bu kesim içerisinde eğitime devam edemeyecek olanların işgücü piyasasına entegre edilmesine yönelik programların hayata geçirilmesi.

Politika 2. Staj programlarının etkililiğinin artırılması.

Uygulama Stratejileri:

1. Staj programlarının amaca uygunluk, süre, iş tabanlı öğrenme, beceri ve davranış gelişimi açısından etkililiğinin sağlanması.

2. Staj ve akademik eğitimin uyumlaştırılması.

3. İşverenlerin staja bakış açılarının değerlendirilmesi ve olumsuzlukların giderilmesi.

4. Staj programları açısından işveren yükümlülüklerinin basitleştirilmesi.
5. Özel istihdam bürolarının staj çerçevesinde daha etkin kullanımının sağlanması.
6. Eğitim sürecinde staj dışında işe uyum programlarının sektörler bazında işletmelerin ihtiyaçları ile uyumlu şekilde geliştirilmesi.

Politika 3. Girişimcilik programlarının yeniden organizasyonunun gerçekleştirilmesi.

Uygulama Stratejileri:

1. Girişimcilik programları çerçevesinde programı tamamlayan katılımcılara sağlanan başlangıç sermayesi ile girişime konu olan iş fikri arasındaki ilişkinin kurulması.
2. Girişimcilik açısından kültürel unsurların etkileri dikkate alınarak “riske bakış” ve girişimciliğe yönelik algının değiştirilmesi.
3. Girişimciliğin desteklenmesi suretiyle “kamu sektöründe istihdam tercihi” yönündeki toplumsal algının dönüşümünün sağlanması.
4. Yenilikçi fikirlere dayanan iş planları doğrultusunda hazırlanan girişimcilik desteklerinin artırılması.
5. İlköğretimden itibaren tüm eğitim seviyelerinde girişimcilik eğitiminin yaygınlaştırılması.
6. Girişimcilik eğitim programlarına “Sürdürülebilir İşletme Eğitimi” modülünün eklenmesi.

HEDEF 5: Kadınların işgücüne katılımlarının artırılması ve kadın istihdamının desteklenmesi.

TEMEL AMAÇ:

Kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının önündeki engellerin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır.

Politika 1. Kadınların bakım sorumluluklarına yönelik desteklerin verilmesi.

Uygulama Stratejileri:

1. Bakım hizmetlerine yönelik ihtiyaç analizlerinin yapılması.
2. Çocuk sahibi kadın çalışanlara yönelik erken çocukluk dönemi bakım hizmetlerinin desteklenmesi.

3. Erken çocukluk eğitiminin yaygınlaştırılması çerçevesinde bakım ve eğitim sektörünün istihdam potansiyelinden yararlanılması.

4. Özellikle dar gelirli ailelerin yaşadıkları bölgelerde “ücretsiz” kreş ve gündüz bakımevlerinin kurulması ve bakım hizmetinden yararlanmada çalışan kadınların öncelik sağlanması.

5. Bakım sigortası uygulamasının hayata geçirilmesi.

6. Yaşlı ve engelli bakımı çerçevesinde evde bakım ve yatılı bakımdan farklı olarak kurumsal gündüz bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması.

Politika 2. Kadın girişimciliğinin özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasının yaygınlaştırılması yoluyla desteklenmesi.

Uygulama Stratejileri:

1. Kadınlara yönelik girişimcilik programları çerçevesinde “sermayeye ulaşımın” kolaylaştırılması.

2. Kadın girişimcilik programlarının çeşitlendirilmesi.

3. Kadın girişimcilere iş geliştirme süreçlerinde etkin danışmanlık ve rehberlik hizmeti sağlanması.

4. Hizmet sektörünün ve dijital üretimin kadın istihdamı açısından potansiyelinin değerlendirilmesi.

5. Teknokentlerde başta kuluçka merkezleri olmak üzere kadın girişimciler özelinde çalışmalar yapılması.

6. Bilgi ve iletişim teknolojileri alanında verilen destekler kapsamında kadınlara öncelik verilmesi.

Politika 3. Esnek çalışma modellerinin yaygınlaştırılması.

Uygulama Stratejileri:

1. Esnek çalışma modellerinin dijital dönüşüm çerçevesinde gözden geçirilmesi.

2. Özellikle kadın ve genç işgücünün istihdamında kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, uzaktan çalışma gibi esnek çalışma modellerinin daha etkin hale getirilmesi. Esnek çalışma

modelleri ile istihdam edilen kişilerin sağlık ve emeklilik hakkına erişimde yaşadığı sorunların giderilmesi.

3. Esnek çalışma modellerinin etkili uygulanmasına yönelik mevzuatın gözden geçirilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması.

HEDEF 6: Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması.

TEMEL AMAÇ:

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (GKKS) başta olmak üzere göçmen grupların kayıt dışı istihdamının engellenmesi ve işgücü piyasasına uyum kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır.

Politika 1. İşgücü piyasasına entegrasyonun sağlanması için başta GKKS'ler olmak üzere göçmen işgücü için mesleki ve beceri profillerinin çıkarılması.

Uygulama Stratejileri:

1. Konuyla ilgili yapılmış çalışmaların bir veri tabanında bir araya getirilmesi ve bunları tamamlayacak şekilde ihtiyaç duyulan profilleme çalışmalarının yapılması.

2. Göçe zorlayan ve göçü besleyen sosyo- ekonomik sorunlarla mücadelede sivil ve toplumsal işbirliğinin sağlanması. 3. Göçmen işgücünün mevcut beceri profili ile hangi sektörlerde/faaliyet alanlarında yer alabileceklerinin tespit edilmesi amacıyla ihtiyaç analizlerinin yapılması.

4. Halihazırda sınırlı sayıda çalışma izni alınmış olmasının nedenlerinin araştırılması. 5. Mesleki Yeterlilik Sistemi aracılığıyla mesleki akreditasyon çalışmalarının yapılması ve önceki öğrenmelerin tanımlanması.

6. Belgelerin tanımlanması ve denklik sisteminin oluşturulması.

Politika 2. Eğitim ve beceri düzeyi düşük göçmenlerin ve özellikle GKKS işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması.

Uygulama Stratejileri:

1. Mesleki beceri kazanımına ilişkin önceliklerin belirlenmesi için yerel düzeyde arz – talep araştırmalarının yapılması.

2. Beceri kazanımına yönelik eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi.

3. Özellikle göçmen çocuklar ve yüksek eğitimli göçmenler için önceliklendirmeye dayalı dil eğitimine odaklanması.

Politika 3. Kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi.

Uygulama Stratejileri:

1. Göçmenlerin yoğun olduğu bölgelerde yerel ve göçmen işgücü arasındaki rekabet koşullarının araştırılması.
2. Kayıt dışı işlerde yerel işgücü ve başta Suriyeliler olmak üzere göçmen işgücü arasındaki rekabetin azaltılması.
3. Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu çerçevesinde yerel işgücü açısından risk analizi yapılması.
4. Göçmenlere ilişkin kayıt dışılık profilinin ortaya konulması ve kayıtlı istihdamın avantajlarına yönelik farkındalık ve bilinçlendirme çalışmalarının yapılması.

6. SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME

2008 küresel ekonomik krizi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımı yapmaksızın tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Her ne kadar kriz sonrası dönemde gelişmekte olan ülkelerde yaşanan üretim ve verimlilik artışı krizin yarattığı küresel düzeydeki talep daralmasının işgücü piyasalarına yansımalarını sınırlandırmış olsa da ekonomik krizin küresel ölçekte istihdam daralmasına yol açmasına engel olamamıştır. İçinde bulunduğumuz dönemde küresel işgücü piyasası toparlanmaya başlamıştır ancak gelecek 5 yıl için istihdam açısından hala yüksek düzeyli artışlar öngörülmemektedir. İşgücü piyasaları bir yandan herkes için daha fazla sayıda ve kaliteli işler yaratma, diğer yandan dijital dönüşüme uyum ve dijitalleşmenin ortaya çıkardığı yeni işlere uygun işgücünü yetiştirme zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Tüm bunlarla birlikte, daha iyi iş fırsatlarına ulaşma amacıyla göç eden göçmenlerin, göç ettikleri ülkelerdeki ortalama işsizlik oranları dikkate alındığında, işgücü piyasasına entegrasyon açısından özellikle dil yeterliliği, eğitim ve beceri kazanımı, mesleki akreditasyonun sağlanması gibi konular ön plana çıkmaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye işgücü piyasasının dijital dönüşüme hazır olma düzeyi incelendiğinde, dijital becerilere açısından Türkiye'nin AB ülkeleri ortalamasının gerisinde kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, bilgi iletişim teknolojileri sektöründe yaratılan istihdam itibarıyla da Türkiye küresel rekabete uyum düzeyini artırmak zorundadır. Bu bağlamda, Komisyonumuz işgücünün dijital dönüşüme uyum sağlaması ve geleceğin ihtiyaçlarını karşılayabilecek işgücünün yetiştirilmeye başlanması gerekliliğini ana temalardan biri olarak belirlemiştir.

Türkiye'de gençlerin işgücü piyasasına girişte karşılaştıkları zorluklar, eğitim sisteminin kazandırdığı nitelikler ile işgücü piyasasının halihazırdaki ihtiyaçları arasındaki uyumsuzluğa işaret etmektedir. Bu anlamda, genç istihdamını artırılması açısından esas olarak odaklanılması gereken eğitim ve yetiştirme sisteminin temel becerilerle birlikte, piyasa değeri olan becerileri de dikkate alan bir yapı içinde yeniden oluşturulmasıdır. Bunun yanında, geleceğin işgücünü yetiştirirken, yukarıda da değinildiği üzere, dijitalleşme vizyonunun da gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde genç nüfus patlaması ve eğitimin kalitesine ilişkin sorunlar büyük önem arz etmekle birlikte, sorunun önemli bir kaynağı da talep yönlüdür. Türkiye'de istihdam edilenlerin eğitim düzeyleri itibarıyla dağılımları ve firma

yapıları incelendiğinde, özellikle yüksek eğitimli gençler açısından istihdam olanaklarının sınırlı olduğu görülmektedir. Türkiye’de görece olarak yüksek eğitimli işgücüne yönelik işler daha çok kamu sektöründe yaratılmakta; buna karşılık, özel sektördeki büyümenin temel kaynakları çoğunlukla "niteliksiz işgücü" talebi yaratmaktadır. Yüksek genç işsizliğinin yaşandığı ülkelerde istihdam mücadelesinin sürdürülmesi açısından gerekli olan temel argüman, işgücü piyasasına yeni giren gençler için yeterli/ uygun istihdam fırsatlarını yaratabilecek olan özel sektör dinamik bir yapı arz etmesidir. Bu çerçevede de Komisyonumuzca da üzerinde durulduğu üzere istihdamı artırmaya yönelik teşvikler büyük önem taşımaktadır.

Türkiye işgücü piyasasında cinsiyetler itibariyle gerek işgücüne katılma oranları, gerekse istihdam oranları açısından belirgin farklılıklar söz konusudur. Bu bağlamda, Türkiye işgücü piyasasının temel sorun alanlarından biri, kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranlarının erkeklere göre önemli ölçüde düşük olmasıdır. Ayrıca, Türkiye’de kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının düşük olmasının doğal bir sonucu olarak, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında toplam işgücüne katılım ve istihdam oranları da düşük düzeyde kalmaktadır. Dolayısıyla, önümüzdeki dönemde kadınların işgücüne ve istihdama katılmalarını teşvik edici politika ve uygulamalar artırılmalıdır. Bu anlamda, özellikle dijital dönüşümün ve girişimciliğin sunduğu fırsatlardan yararlanılabilir. Ancak öncelikli olarak kurumsal bakım hizmetlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Başta geçici koruma altında olan Suriyeliler olmak üzere Türkiye’de bulunan göçmenlerin işgücü piyasası üzerindeki etkileri, Komisyonumuzun üzerinde durduğu bir diğer odak noktasıdır. Türkiye’de halihazırda göçmen işgücünün ucuz işgücü olarak görülmesi nedeniyle kayıt dışı istihdam içinde yer aldığı görülmektedir. Bununla birlikte, gerek yapılan yasal düzenlemeler gerekse kayıt dışı istihdama karşı yürütülen kararlı mücadele sayesinde önümüzdeki dönemde göçmen işgücünün kayıtlı istihdamda yer alacağı öngörülmektedir. Ancak bu durum yerel işgücü ile rekabet yaratma riskini de beraberinde getirmektedir. Dahası bugün Türkiye eğitim sistemine dahil olan göçmen bir çocuk, 10 ila 12 yıl içinde yerel işgücüne benzer koşullarda işgücü piyasasına girecektir. Tüm bu nedenlerle, göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması açısından göçmen işgücünün beceri ve nitelik profilinin ortaya konulması, mesleki akreditasyonun gerçekleştirilmesi, mevcut çalışma izinlerinin artırılması ve kayıt dışı istihdam ile mücadele, dil yeterliliğine yönelik faaliyetlerin

artırılması, göçmen çocukların ve gençlerin okul terk oranlarının düşürülmesi gibi konularda sosyal politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamının Türkiye'nin Gelişmesine Katkısı

İşgücü piyasası ve genç istihdamının artırılmasının Türkiye'nin gelişmesine temel katkısı, sosyo- ekonomik kalkınmanın desteklenmesi ve refah artışının toplumun tüm kesimlerini sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesidir. Bu anlamda, İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı Özel İhtisas Komisyonu tarafından belirlenen amaçların ve ortaya konulan politika önerileri ile bunlara ilişkin uygulama stratejilerinin temel hedefi; toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulması yoluyla daha çok ve daha iyi işler yaratan, değişen koşullara ve küresel piyasalara uyum sağlayabilen rekabetçi bir işgücü piyasasının oluşturulmasıdır. Söz konusu temel hedefe ulaşabilmek amacıyla belirlenen sayısal hedefler ise şu şekildedir:

- İstihdam oranı yüzde 65'in üzerine çıkarılacaktır.
- İşsizlik oranı yüzde 5'in altına indirilecektir.
- Kadın işgücüne katılım oranı yüzde 55'in üzerine çıkarılacaktır.
- Kayıt dışı istihdam oranı yüzde 15'in altına indirilecektir.

KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Bireylere İlişkin İstatistiki Bilgiler 2018, <https://eyh.aile.gov.tr/uygulamalar/arge-ve-istatistik/engelli-ve-yasli-bireylere-iliskini%CC%87statistiki-bilgiler>.

Autor, D.; Levy, F.; Murnane, R., “The skill content of recent technological change”, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, 2003, pp. 1279–1333.

Bambra, C. Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research. *Journal of Epidemiology and Community Health*. 2007;61(12):1098-1102.

Biçerli, K. Çalışma Ekonomisi, Beta Yayınları, 2012.

Devlet Planlama Teşkilatı – Dünya Bankası, Türkiye’de Kırılgan Kişilerin İyi İşlerde Etkin Hale Getirilmesi, Kasım 2013.

Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Frey, C.B.; Osborne, M. A., *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation*, Oxford, 2013.

Goos, M.; Manning, A.; Salomons, A., “Explaining Job Polarization: Routine- Biased Technological Change and Offshoring”, in *American Economic Review*, Vol. 104, No. 8, 2014, pp. 2509– 2526.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması, 2014.

Hobsbawn, E. Sanayi ve İmparatorluk, Dost Kitapevi, 2013.

ILO, Digitalization and structural labour market problems: The case of Germany, September 2016.

ILO, Global Wage Report 2016/2017 (2017b).

ILO, World Employment and Social Outlook 2016: Trends for Youth, Geneva.

ILO, World Employment and Social Outlook 2017: Trends for Women, Geneva (2017a).

ILO, World Employment and Social Outlook 2017: Trends for Youth, Geneva (2017c).

ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2016, Geneva.

ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018, Geneva.

INSEAD, Global Talent Competitiveness Index, 2017.

Karadeniz, O.; Yılmaz, H. H., İş Dünyasında Kadın, 2014.

Kılıç, C.; Mehmet, Ö., Çalışma Ekonomisi Teorisi, Gazi Kitabevi, 2009.

Krusell, P.; Ohnian, L.; Rios-Rull, J.V.; Violante, G.L., “Capital-Skill complementarity and inequality: A macroeconomic analysis”, in *Econometrica*, Vol. 68, No. 5, 2002, pp. 1029–1053.

Kurnaz, I. İşgücü Piyasasında Uyumsuz Eşleşme Ve Aşırı Eğitimlilik Olgusu: Türkiye'nin İlk 500 Büyük Firması, Ankara İli Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015.

Lordoğlu, K., Törüner, M., Özkaplan, N. Çalışma İktisadı, 1999.

Manpower Group, The Skills Revolution: Digitization and Why Skills and Talent Matter, 2016.

Murat, S.; Eser, B. Y., Türkiye’de Ekonomik Büyüme İstihdam İlişkisi: İstihdam Yaratmayan Büyüme Olgusunun Geçerliliği, *Hak – İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Sayı: 3, 2013.

OECD, Better Life Index, 2017.

OECD, Hours Worked: Average Annual Hours Actually Worked Statistics, 2016.

OECD, International Migration Outlook 2017, 41st Edition.

OECD, International Migration Statistics, 2017.

Özen, E.N. Bilgisayarlı Otomasyon ve Türkiye’de İşgücü Piyasasının Geleceği, TEPAV, Mart 2017.

Schnabel, C. Low – Wage Employment, IZA World of Labor 2016: 276 doi: 10.15185/izawol.276.

TÜİK Engelli İstatistikleri 2010, http://www.TÜİK.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1017.

TÜİK, İstatistiklerle Aile, 2016. <http://www.TÜİK.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24646>.

TÜİK, İstatistiklerle Kadın, 2016. <http://www.TÜİK.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24643>.

TÜİK, Senaryolara Göre Nüfus 2018,

<http://www.TÜİK.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30567>.

TÜİK, Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri, http://www.TÜİK.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1068.

World Bank Group, Global Economic Prospects: Broad- Based Upturn, but for How Long?, January 2018, Washington.

World Economic Forum, Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, January 2016.



T.C.

KALKINMA BAKANLIĞI

YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ankara 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.