



# Genç İşsizliği ve Mücadele Yöntemleri<sup>1</sup>

*Işıl Fulya ORKUNOĞLU ŞAHİN\**

## Öz

Günümüzde işsizlik hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin gündeminde olan sorunlardan biridir. Ancak özellikle son yıllarda genç işsizliği oranlarındaki artış dikkate değerdir. Literatürde genç işsizliği, 15-24 yaş arası gençlerin işsizliğini ifade eder şekilde kullanılmaktadır. OECD 2019 1. çeyrek verilerine göre; genç işsizliği oranının en yüksek olduğu ülkeler arasında %39,8 ile Yunanistan, %34,1 ile İspanya, %31,9 ile İtalya, %20,1 oranı ile Fransa ve %24,8 ile Türkiye yer almaktadır. Diğer yandan 2019 yılı Nisan ayı 15 yaş ve üzerine ilişkin Türkiye işgücü piyasası verilerine göre; Türkiye'de 15-64 yaş aralığındaki çalışabilecek nüfus fazla olmasına rağmen, işgücüne katılma oranının ve istihdam oranının halen genç nüfusa sahip nitelikte bir ülke olan Türkiye için yetersiz olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda çalışmada işsizliğin Türkiye'de ve bazı OECD ülkelerindeki gelişimine, işsizlikle mücadelede aktif ve pasif istihdam politikalarının ve maliye politikalarının gelişimine, AB İstihdam Stratejisine, Türk Ulusal İstihdam stratejisine ve genç işsizliği ile ilgili çeşitli çözüm önerilerine değinilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Genç işsizliği, İşsizlikle Mücadelede İstihdam ve Maliye Politikaları, Avrupa İstihdam Stratejisi, Ulusal İstihdam Stratejisi

\* Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Maliye Bölümü, isil.orkunoglu@hvb.edu.tr, Orchid no: 0000-0002-7238-1215

<sup>1</sup> Bu çalışma, 29-31 Mart tarihleri arasında Ankara'da İKSAD (İktisadi Kalkınma ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü) tarafından düzenlenen '6. Uluslararası Çin'den Adriyatik'e Sosyal Bilimler Kongresi'nde' 30 Mart 2018 tarihli oturumda sunulan bir bildirden üretilmiştir.

## Abstract

Unemployment continues to pose a major problem for both developed and developing countries. However, the increase in youth unemployment in recent years is particularly noteworthy. In the literature, youth unemployment corresponds to unemployment of young people between the ages of 15 and 24. According to OECD data for the 1st quarter of 2019, countries with the highest rates of youth unemployment in 2019 are Greece at 39.8%, Spain at 34.1%, Italy at 31.9%, France at 20.1%, and Turkey at 24.8%. According to April 2019 labor market data on individuals aged 15 or older, labor force participation and employment rates remain inadequate despite Turkey's being the youngest country in Europe and having a rather large working age (15-64). Accordingly, this study addresses the evolution of youth unemployment in Turkey and several OECD countries, the development of active and passive employment policies and of fiscal policies in seeking solutions to unemployment the European employment strategy (ESS), the National Employment Strategy of Turkey, and various solution proposals for youth unemployment

**Keywords:** Youth Unemployment, Employment and Fiscal Policies in Unemployment Resolution, European Employment Strategy, National Employment Strategy

Türkiye'deki işsizliğin; krizler, toplu mülteci göçleri, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı, istihdam edilebilmek için düşük nitelikli işleri kabullenmek zorunda kalan genç işsizliğindeki artış, iş aleminde nitelikli iş gücü yaratma çabasının düşüklüğü ve hizmet içi eğitimlerin sınırlılığı gibi nedenlerle günden güne arttığı görülmektedir. İşsizlik türlerine göre sınıflandırıldığında, işsizlik rakamlarının artışında etkili olan en önemli kalemler arasında genç işsizliğinin bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda genç işsizliği ile mücadelede gerek OECD gerek AB tarafından bir takım politika önerileri getirilmiştir. Ancak her ülkenin genç işsizliği ile mücadelede izlediği politikalar ilgili ülkenin ekonomik durumuna ya da o ülkede benimsenen istihdam eylem paketine göre değişiklik göstermektedir. Bazı ülkelerde genç işsizliği uzun vadede çözümlenmesi gereken yapısal bir sorun olarak görüldüğünden, ekonomik gelişme ile bazılarında ise çalışma ve sosyal politikalar alanına ilişkin bir sorun olarak kabul edildiğinden, istihdam tedbirleri ile çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda çalışmada genç işsizliği sorununa, genç işsizliğinin nedenlerine ve doğurduğu sonuçlara, Türkiye'deki ve bazı AB ülkelerindeki gelişimine ve genç işsizliği ile mücadele yöntemlerine yer verilmektedir.

## Genç İşsizliği ve Nedenleri

Dünya çapında 71 milyon işsiz genç ve yoksulluk içinde yaşayan 156 milyon genç işçi ile genç işsizliği kritik küresel sorunlardan biridir (ILO, 2019). Standart BM tanımına göre, %85'i gelişmekte olan ülkelerde yaşayan gençlik 15 yaş ile 24 yaş arasındaki yaş grubunu içerir (UN 2003, 55). Ancak tüm bu hesaplamalarda gençlerin işsizlik süresinin günden güne uzadığı da dikkate alınmalıdır. Nitekim süresine göre gençlerin işsizliği ise kısa süreli (3 aya kadar); uzun süreli (3 aydan 1 yıla kadar) ve kronik (1 yıldan fazla) olarak sınıflandırılabilir (Ona ve Romeris, 2014: 167). Diğer yandan 2007'den itibaren dünyada genç işsizliğinin 2008 finansal krizini takiben şiddetlenme eğilimi göstermesi nedeniyle gençlerin işgücüne katılmadan önce eğitimde kalma süresi uzamış, eğitimde istihdam edilenlerin ve eğitimdeki işsizlerin oranı artmıştır (EC, 2019) ILO'ya göre "genç işsizliği" ifadesindeki gençlik kavramının kapsamına; 15-24 yaşları arasındaki kişiler girerken, 25 yaş ve üstündeki kişiler ise yetişkin kapsamındadır (ILO, 2019a,1). Bireyler, eğitim almakta olmaları dikkate alınmaksızın çalışan veya işsiz olarak sınıflandırılmaktadır. ILO ve Eurostat işsizlik istatistikleri, öğrencileri sadece öğrenci oldukları için işsizlik kapsamının dışında tutmamaktadır (Eurostat, 2019).

Gençlerin işgücüne katılımının düşüklüğünün temel nedenleri; eğitimden işgücü piyasasına geçiş engelleri, ülkedeki hali hazırdaki işsizlik oranlarının yüksekliği, genç işsizlerin nitelikli işlere yönelik eksikliklerinin bulunması, uzun süredir iş aramalarına rağmen gençlerin iş bulamayıp ataletle düşmeleri, iş deneyimi eksiklikleri ve özellikle yeni mezun ya da askerliğini yeni bitirmiş gençlerin işgücü piyasasının gerektirdiği nitelikleri taşıyamamaları, genç işsizlere yardımcı aracı kurumların azlığı ve genç işsizlerin part-time iş tercih ettikleri dönemde düşük ücretli işlerde geçici olarak çalışmalarına rağmen, kalıcı iş arayışlarında yüksek ücretli iş talepleridir.

Gençlerin işgücüne katılım oranları, eğitim kayıtları arttıkça düşmektedir 15 - 24 yaş arasındaki gençler için küresel işgücüne katılım oranı, 1993 ve 2018 yılları arasında önemli ölçüde azalmış, bu süre sonunda 15 puan artarak %42'ye ulaşmıştır. Bu eğilim, esas olarak gençler arasında yükselen eğitsel faaliyetlere kayıt olunmasına bağlanabilir. Küresel olarak, ortaöğretimdeki brüt kayıt oranı 1993'te %55'ten 2017'de %77'ye yükselirken, yükseköğretimde ise aynı dönemde %14'ten %38'e yükselmiştir (UIS, 2018).2018'de, gençlerin işgücüne katılım oranı düşük gelirli ülkelerde %57 ile en yüksek seviyede; en düşük değer (%36) düşük-orta gelirli ülkelerde gözlenmiştir. Orta-üst gelirli ülkelerde, gençlerin katılım oranı 1993'ten bu yana 20'den fazla puan düşerek, 2018'de yüksek gelirli ülkelerde (%45) kaydedilen seviyeye benzer şekilde %44'e ulaşmıştır. Bununla birlikte, orta-üst gelirli ülkelerde yükseköğretimdeki brüt kayıt oranı 2017'de %52 olup, yüksek gelirli ülkelere (%77) göre hala önemli ölçüde düşüktür. Ayrıca, düşük orta gelirli ülkelerde bu oranın 2017'de yalnızca %24 olarak gerçekleştiği, eğitim kaydının ülke gelir gruplarındaki gençlerin işgücüne katılım oranlarındaki farklılıklar üzerinde sınırlı bir etkisi olduğunu göstermektedir (ILO, 2019b: 10).

## Genç İşsizliğin Gelişimi: Türkiye'deki ve Bazı OECD Ülkelerindeki Durum

Dünya genelinde gençlerin nüfusu 139 milyon kişi artarken, genç işgücü 1997 ve 2017 yılları arasında 34,9 milyon azalmıştır. 15-24 yaş aralığındaki gençler, yaklaşık dünyadaki nüfusun yarısını oluşturmakta olup, istihdam rakamlarını da önemli ölçüde etkilemektedirler. Dünyadaki gençlerin işgücüne katılımı, iş piyasasına aktif olarak katılan diğer bir deyişle çalışan ya da iş arayan gençlerin oranı (küresel işgücüne katılım oranı), % 55'den % 45.7'ye düşmüştür. Bu eğilim gençlerin eğitimde daha uzun kalması nedeniyle olumsuz sonuçları indirgese de, küresel üretim için insan kaynaklarının kullanılabilirliğinin azalması ve verimli kaynaklara bağımlılığı artırması bakımından eleştirilmektedir (ILO, 2017: 8). AB, üye ülkelerde genç işsizliğini azaltma ve genç nüfus istihdam oranını, 20-64 yaş aralığındaki çalışma çağındaki nüfus için %75'lik bir istihdam oranına ulaştırma hedefini desteklemektedir. 2016 yılında, 6,3 milyondan fazla genç (15-24 yaş arası) ne istihdamda ne de AB'de eğitim veya öğretimde (NEET) idi. AB'de 2016 yılında 4,2 milyondan fazla genç (15-24 yaş arası) işsiz kalmıştır. Azalmasına rağmen genç işsizlik oranı ve uzun süreli genç işsizliği AB'de yüksektir. Özellikle bazı üye ülkelerde yüksek genç işsizliği, yetersiz beceriler, sınırlı coğrafi hareketlilik veya yetersiz ücret koşullarının varlığı işgücü piyasası uyumsuzluklarının sürdüğünün göstergesi kabul edilmektedir (EC, 2019a) ILO'ya göre 2018 yılının global genç işsizliği oranı yaklaşık % 13'dür. İlgili oran tablo1'e göre 90'lardan günümüze dek yükselme eğiliminde gözükmesine de, ülkeler bazında inceleme yapıldığında, bu durumun pek de geçerli olmadığı, aksine bölgelere ve ülkelere göre değiştiği söylenebilir.

**Tablo 1. Global Genç İşsizliği Oranı(%), 1997-2018**

1997	2000	2005	2007	2008	2009	2011	2013	2015	2016	2017	2018*
12.2	12.9	13.0	11.7	12.2	12.9	12.9	13.0	13.1	13.0	13,1	13,1

*Kaynak: (ILO, a.g.r, 2017: 15), \* 2018 rakamı tahmin rakamıdır.*

Örneğin, 2016'da dünyada genç işsizliğinin en yüksek olduğu bölgeler yaklaşık %30 oranı ile Arap devletleri, %29 ile Kuzey Afrika, %19 oranı ile Kuzey, Güney ve Batı Avrupa ve %17,1 oranı ile Doğu Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler olmuştur. En yüksek genç işsizliğinin olduğu ülkeler sırasıyla %53,3 ile Güney Afrika, %47,4 ile Yunanistan, %38,7 ile İspanya ve %37,8 ile İtalya iken, en düşük genç işsizliğinin olduğu ülkeler sırasıyla %4,7 ile Japonya, %6,5 ile İzlanda, %6,9 ile Meksika ve %7 ile Almanya'dır. OECD ortalamasına göre 15-24 yaş aralığındaki gençlerin toplam genç işsizlik oranı 2013-2017 yıllarında %13 iken, genç erkeklerin işsizlik oranı %13,5, genç kadınların işsizlik oranı %12,5'dir.15-24 yaş aralığındaki gençlerin 2013-2017 döneminde genç işsizlik oranları toplamı Türkiye için %20,6 iken bunun %25,6'sını genç kadın işsizliği oranı, %17,8'ini ise genç erkek işsizliği

oluşturmaktadır (ILO, 2016: viii) Diğer yandan tablo.2’de görüleceği üzere 15-24 yaş arası gençlerin küresel işgücüne katılım oranları, 1993 ve 2018 yılları arasında önemli ölçüde azalmıştır ki bu durum temel olarak gençler arasında yükselen eğitime katılma oranlarındaki artış eğilimine bağlanabilir. Ayrıca çalışan aşırı yoksullar ve çalışan ortalama yoksullar arasında da ülke grubuna göre fark etmeksizin hemen her ülke grubunda en yoksul çalışan kesimi genç işsizlerin oluşturduğu görülmektedir (ILO, 2019b: 10).

**Tablo 2. Ülke Grubuna ve Demografik Gruplara Göre Çalışan Yoksulların Durumdaki Gelişim (1993, 2018, 2023)**

Ülke Grupları	Demografik Grup/ YIL	Çalışan Aşırı Yoksullar			Çalışan Yoksullar		Ortalama
		1993	2018	2023	1993	2018	2023
Düşük ve orta gelirli ülkeler	Toplam	41,7	9,8	8,6	26.0	16.0	14.0
	Kadın	44,5	10,5	9,6	24.6	14.1	12.6
	Erkek	39,9	9,4	8,0	26.9	17.1	14.8
	Genç	45,0	15,7	14,5	28.0	20.6	18.9 1
Düşük Gelirli Ülkeler	Toplam	61.4	39.2	35.2	21.6	27.5	26.6
	Kadın	63.9	40.4	36.3	21.3	27.7	27.0
	Erkek	59.2	38.2	34.4	21.8	27.4	26.3
	Genç	63.0	41.4	37.6	22.1	28.8	28.1
Düşük-Orta Gelirli Ülkeler	Toplam	40.4	12.1	9.3	32.0	25.7	21.3
	Kadın	43.3	13.5	11.0	29.4	23.8	19.9
	Erkek	39.1	11.5	8.5	33.2	26.6	21.9
	Genç	43.0	15.0	12.1	34.2	28.9	24.9
Üst-Orta Gelirli Ülkeler	Toplam	39.7	0.9	0.7	22.4	4.4	3.3
	Kadın	42.0	0.9	0.7	22.2	4.5	3.4
	Erkek	38.0	0.8	0.6	22.6	4.2	3.2
	Genç	43.1	1.1	0.8	24.7	4.8	3.6

Kaynak: (ILO, a.g.r., 2019b:16).

Dünyada işsizlik oranlarının ve genç işsizlik oranlarının dönemsel gelişimi irdelenecek olursa; tablo 3’te OECD ülkeleri içinde en yüksek işsizlik oranlarına ve benzer şekilde en yüksek genç işsizliği oranlarına sahip ülkeler arasında sırasıyla Yunanistan’ın, İspanya’nın ve İtalya’nın yer aldığı görülebilir. Buna karşılık işsizlik oranlarına kıyasla genç işsizliği daha

yüksek olan ülkeler arasında Fransa ve Portekiz sayılabilir. Bununla birlikte Türkiye'nin ise hem en yüksek işsizlik oranları hem de en yüksek genç işsizlik oranlarına sahip OECD ülkeleri içinde sırasıyla 4. ve 3. sıralarda yer aldığı görülmektedir.

**Tablo 3. İşsizlik Oranlarının ve Genç İşsizlik Oranlarının En Yüksek Olduğu OECD Ülkeleri**

<b>İşsizlik Oranlarının En Yüksek Olduğu Ülkeler</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Yunanistan	23,6	21,5	19,3	18,6
İspanya	19,7	17,2	15,3	14,3
İtalya	11,7	11,2	10,6	10,5
Portekiz	11,2	9,0	7,1	6,6
Türkiye	10,9	10,9	11,0	13,6
Fransa	10,1	9,4	9,1	8,8
<b>Genç İşsizlik Oranının En Yüksek Olduğu Ülkeler</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Yunanistan	47,4	46,5	39,9	39,8
İspanya	44,5	40,8	34,4	33,5
İtalya	37,8	35,4	32,3	31,9
Fransa	24,6	23,3	20,7	20,1
Portekiz	28,2	24,2	20,3	17,2
Türkiye	19,6	20,7	22,6	24,8

*Kaynak: (OECD, 2019: 4) ve (OECD, 2017: 2) verilerinden yararlanarak oluşturulmuştur.*

Diğer yandan tablo.4'te 2016-2019 yıllarında hem işsizlik oranlarının hem de genç işsizlik oranlarının en düşük olduğu OECD ülkeleri arasında; Japonya, İzlanda ve İsviçre'nin bulunduğu görülmektedir. Buna karşılık belirtilen dönemde işsizlik oranlarına kıyasla genç işsizliği oranlarının neredeyse tüm dünya ülkelerinde daha yüksek rakamlarda olması, genç işsizliği sorununun hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin önemli sorunlarından biri olduğunun göstergesi niteliğindedir.

**Tablo 4. İşsizlik ve Genç İşsizlik Oranlarının En Düşük Olduğu OECD Ülkeleri (2016-2019)**

<b>İşsizliğin En Düşük Olduğu Ülkeler</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
İzlanda	3,0	2,7	2,7	3,0
Kore	3,7	3,8	3,8	4,0
Japonya	3,1	2,9	2,4	2,4
Meksika	3,9	3,5	3,3	3,4
İsviçre	4,9	5,3	4,7	4,7
Norveç	4,7	4,3	3,9	3,7
<b>Genç İşsizliğin En Düşük Olduğu Ülkeler</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Japonya	5,2	4,4	3,7	3,4
İzlanda	6,5	6,6	6,0	7,6
Almanya	7,1	6,8	6,2	5,4
İsrail	8,6	6,7	7,1	5,8
İsviçre	8,6	7,9	7,9	7,1
Hollanda	10,8	9,7	7,2	6,4

*Kaynak: (OECD, a.g.r, 2019: 4) ve (OECD, a.g.r, 2017: 2) verilerinden yararlanarak oluşturulmuştur.*

Genç işsizliğin Türkiye'deki gelişimi incelendiğinde; tablo.5'te Türkiye'de 2014-2019 yılları arasında genç istihdam oranlarının %43'ten %50'ye yükselmiş olmasına rağmen, genç işsizlik oranının %10'dan %15'e, ne istihdamda ne de eğitimde olmayanların genç nüfusa oranının da yaklaşık %17'den %24,5'e ulaştığı görülmektedir. Bu durum Türkiye'de genç işsizliği sorununun giderek ağırlaştığının ifadesidir.

**Tablo 5. Türkiye’de 15-24 Yaş Grubunun 2014-2019 Yılları Temel İşgücü Verileri**

Yıllar	2016	2017	2018	2019	2019	2019
<b>2014</b>	17,7	27.261	24.456	2.805	10,3	43,2
<b>2015</b>	20,0	28.718	25.454	3.259	11,3	44,3
<b>2016</b>	23,5	26.275	26.275	3.290	11,1	45,0
<b>2017</b>	24,3	30.658	26.672	3.985	13,0	44,8
<b>2018</b>	23,1	31.438	28.029	3.409	10,8	50,9
<b>2019</b>	24,5*	31.825	27.157	4.668	14,7	49,0

*Kaynak: Tablo, TÜİK İşgücü İstatistikleri Ocak Ayı Verilerinden (\*: Kasım Ayı verisinden) yararlanılarak oluşturulmuştur.*

Nitekim Türkiye’de işsizlik 2012’den itibaren yükselmiştir. Türkiye’de işsizlik oranı; Şubat 2017’de yaklaşık %12’dir. OECD’de ise bu oran aynı dönemde % 6’ya ulaşmıştır. 2007-2017 döneminde 15-74 yaşındakilerin istihdamı %40’lardan %48’lere ulaşmasına rağmen, %61 değerinde olan OECD ortalamasının altında seyretmesinin nedenlerinden biri kadın istihdam oranının OECD ortalamasının yarısı kadar olmasıdır (OECD, 2017a, 1). Diğer yandan tablo 5’de görüleceği üzere Türkiye’de 15-24 yaş grubunun istihdam oranı 2014-2019 döneminde %43’ten %49’a yükselse de, 2014’teki %10 değerindeki işsizlik oranı 2019’da yaklaşık %15’e ulaşmıştır. Bu durumun temel nedenlerinden biri ne istihdamda ne de eğitimde olmayanların toplam genç nüfus içindeki payının %24’e ulaşması olarak gösterilebilir.

2009-2019 döneminde birçok ülkede yükseköğretim eğitimi bulunmayan gençler için işgücü piyasası koşulları kötüleşmiştir (OECD, 2019a) Bununla birlikte Türkiye’nin demografik fırsat penceresinde son durum değerlendirmesi yapılabilmesi için genç nüfusun toplam nüfus içindeki oranı dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda TÜİK’in yıllara ve cinsiyete göre ortanca yaş istatistiklerine göre; Türkiye’de 2000’li yıllarda %25 olan ortanca yaşta kilerin toplam nüfusa oranının, 2018’de %32’ye ulaşmış olması, Türkiye’de genç nüfusun yaşlanmakta olup ortanca yaşa yaklaştığını, ancak buna rağmen, 2014-2018 döneminde Türkiye’de genç nüfusun toplam nüfusun yaklaşık %67’sini



oluşturduğundan<sup>2</sup> toplam nüfusta halen en yüksek paya sahip olduğu söylenebilir. Bu sayede Türkiye için demografik fırsat penceresinden yararlanılabilecek sürenin yıldan yıla kısaldığı dikkate değerdir. Dolayısıyla gençlerin istihdamı noktasında getirilecek politika önerilerinin özellikle içinde bulunduğumuz yıl ve izleyen yıllarda daha etkili ekonomik ve sosyal sonuçlar doğurabileceği gerekçesi ile genç işsizliğiyle mücadeleye yönelik olarak yapılacak çalışmalar daha seri şekilde gerçekleştirilmelidir. Tablo.6'da Türkiye'de genç işsizliğinin durumu incelendiğinde; genel işgücünde 2016'dan 2019'a dek azalan bir artış olduğu, işgücüne katılma oranının değişmeden %52 oranında seyrettiği, kayıt dışı işsizlik rakamları dikkate alınmaksızın, genel işsizlik oranının %12'den %15'e yükseldiği görülmektedir. Aynı dönemde genç işsizlik oranının, genel işsizlik oranının yaklaşık iki katı olan %23-%27 değerlerine ulaştığı görülmektedir.

**Tablo 6. Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri (2016-2019)**

	İşgücü (bin)	İstihdam (bin)	İşsiz (bin)	İşgücüne katılma Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım dışı İşsizlik Oranı (%)	Genç İşsizlik oranı (%)
<b>2016 Aralık</b>	31.003	27.290	27.290	3.713	52,4	46,1	12,0	2
<b>2017 Ocak</b>	31.003	27.533	3.691	52,5	46,3	11,8	14,1	22,8
<b>2018 Ocak</b>	31.438	28.029	3.409	52,1	50,9	11,1	12,7	19,9
<b>2019 Ocak</b>	31.825	27.157	4.668	52,2	49,0	15,0	16,8	26,7

*Kaynak: (TÜİK, 2019).*

Türkiye'de TÜİK'in 2006, 2010 ve 2014 yıllarına ilişkin cinsiyete ve eğitim durumuna göre yıllık ortalama kazanç verilerine göre eğitim durumu yüksek okul ve üzerinde olan bireyler, yıllık kazançları en yüksek olan kesimi oluşturmaktadır<sup>3</sup>. Ancak bu hesaplamaların toplam nüfusu kapsayacak şekilde hazırlanmış olduğu görülmektedir. Buna rağmen, son dönemde uygulanan politikalarla Türkiye'de kadınların işgücündeki payının ve gençlerin işgücü katılımının artırılmaya çalışıldığı söylenebilir. Benzer şekilde en az bir okul bitiren ve istihdamda olanların eğitim durumuna göre aldığı eğitimin işe katkısının ölçümlendiği

2 Bakınız. TÜİK'in Yaşa, Cinsiyete Göre Genel Nüfus İstatistik Verileri, [tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist](http://tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist)

3 Bakınız TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>.

istatistik sonuçlarına göre; Nisan-Haziran 2016 döneminde hem kadınlar hem de erkekler için eğitim durumu yükseldikçe, sözü edilen katkının artış göstermesine rağmen, kadınlardaki oranların erkeklerden daha yüksek seyrettiği söylenebilir (TÜİK, 2016).

Diğer yandan ILO'ya göre bir yıl veya daha fazla süredir işsiz kalanlar uzun süreli işsizler kategorisinde değerlendirilmelidir ki uzun süreli işsizlerin sayısındaki artış genç işsizlik sorununun çözümünü de güçleştirmektedir. AB'de insanların uzun süreli işsizlik döngüsüne girmeden, aktif tedbirlerle işgücü piyasasına yeniden dahil edilmeleri hedeflenmektedir. Bunun için eğitim, mesleki eğitim ve yeniden eğitim, kendi işini kurma yardımlarına, insanların çalışmaya teşvik edilmesi yöntemlerine başvurulmakta, işsizliğin cazibesi azaltılmaya çalışılmaktadır. İşsizlik yardım ve ödeneklerinin süresinin ve miktarının asgari seviyeye çekilmesi, iş aramada danışmanlık yardımları ve istihdam sübvansiyonlarına, esneklik uygulamaları kapsamında iş sürelerinin kısaltılıp, kısmi zamanlı çalışma özendirilerek, kısmi dönemli iş akitlerinin sayısı artırılmaktadır (Duruel, 2007:418). Ancak Türkiye'de AB ülkelerindekinden farklı olarak uzun süreli işsizlerin istihdamına yönelik özel istihdam politikaları oluşturulmamıştır.

## **Genç İşsizliği ile Mücadelede Uygulanan Aktif ve Pasif İstihdam Politikalarının Analizi**

İstihdam politikaları aktif ve pasif olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Buna göre aktif istihdam politikaları arasında; eğitim programları, istihdam teşvikleri, istihdam desteği, doğrudan iş yaratma, iş bulma yardımı sayılabilir. Pasif istihdam politikaları ise; işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, kıdem tazminatı, erken emeklilik ve ihbar tazminatı olarak belirtilebilir (Varçın, 2004: 16), (Sanal, 2013: 4-5). Ancak Türkiye'de genç işsizliği ile mücadelede genel istihdam politikalarından yararlanılmasına rağmen, OECD ülkelerinin çoğunda genç işsizliğine özel istihdam politikalarından yararlanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda; Türkiye'de de genç işsizliği ile mücadelede uygulanabilecek aktif istihdam politikaları arasında eğitim programları, iş bulma yardımları ve Türkiye'de dönemsel olarak ve özellikle de bu gün itibarıyla yaygın şekilde kullanılan genel istihdam teşviklerinin gençler için özelleştirilmesi sayılabilir. Genç işsizliği ile mücadelede kullanılabilecek pasif istihdam politikaları arasında ise; işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası sayılabilir.

OECD ülkelerinde genellikle 2008 sonrası finansal krizi ile mücadele döneminde genel bir eğilim olarak işsizlikle mücadele yöntemleri çeşitlenmiş olsa da, her ülkenin kendi siyasi, ekonomik ve iş piyasası konjonktürüne göre politika tercihlerinin ülkeden ülkeye farklılaştığı görülmektedir. Örneğin, tablo 7'de en düşük genç işsizliği oranına sahip OECD ülkelerinden Hollanda ve Almanya'nın diğerlerine kıyasla daha yüksek düzeyde pasif istihdam politika programı harcamalarında buldukları ve kamu istihdam hizmetlerini finanse ettikleri ve aktif istihdam politikalarından daha yüksek oranda pasif istihdam programları harcamalarında buldukları görülebilir. Bununla birlikte istihdam teşviklerinde en yüksek yüzdeye sahip ülkeler İsviçre ve Japonya'dır. İsviçre ve Almanya'da ise eğitime yönelik olarak yapılan harcamaların daha yüksek olduğu söylenebilir.

**Tablo 7. Genç İşsizliğinin En Düşük Olduğu OECD Ülkelerinden Bazılarında Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Programlarına Yapılan Harcamaların GSYİH'daki Payı (%), (1990-2015)**

Yıllar/Ülkeler		Programlar						Toplam	
		KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİ	EĞİTİM	İSTİHDAM TEŞVİKLERİ	DESTEKLENMİŞ İSTİHDAM VE REHABİLİTASYON	DOĞRUDAN İŞ YARATMA	BAŞLANGIÇ TEŞVİKLERİ	AKTİF	PASİF
Japonya	1999	0,27	0,03	0,02	-	-	-	0,32	0,3
	2000	0,21	0,04	0,03	-	-	-	0,28	0,55
	2008	0,05	0,01	0,04	-	-	-	0,11	0,21
	2015	0,07	0,01	0,06	-	0,01	-	0,14	0,17
Almanya	1999	0,18	0,34	0,05	0,12	0,09	-	0,77	0,97
	2000	0,22	0,52	0,08	0,12	0,25	0,04	1,24	1,81
	2008	0,33	0,3	0,08	0,03	0,07	0,07	0,88	1,01
	2015	0,36	0,2	0,02	0,03	0,01	0,01	0,63	0,88
İsrail	2008	0,03	0,07	0,04	0,03	-	-	0,18	0,57
	2015	0,02	0,06	0,05	0,03	-	-	0,16	0,52
İsviçre	1990	0,06	0,01	-	0,13	-	-	0,2	0,12
	2000	0,1	0,16	0,05	0,19	-	-	0,52	0,5
	2008	0,1	0,15	0,05	0,19	-	-	0,49	0,45
	2015	0,11	0,18	0,07	0,23	-	-	0,59	0,65
Hollanda	1990	0,36	0,16	0,03	0,57	0,03	-	1,14	2,33
	2000	0,42	0,1	0,05	0,52	0,25	-	1,83	1,51
	2008	0,29	0,09	-	0,44	0,14	-	0,96	1,03
	2015	0,25	0,07	0,05	0,39	0,02	-	0,77	1,82

Kaynak: (OECD, 2019b)

Genç işsizliğinin en yüksek olduğu OECD ülkelerinden bazılarında örneğin tablo 8'deki Fransa hariç, diğer tüm ülkelerde pasif işgücü piyasası programlarına yapılan harcamaların daha yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Bu durumun ise Fransa'daki özellikle

son yıllardaki genç işsizliği rakamlarındaki ciddi yükselişe tedbir alınmasına yönelik çalışmalardan kaynaklandığı düşünülmektedir. Eğitime yönelik desteklerin Portekiz’de ve Fransa’da diğer ülkelere göre daha yüksek olduğu, iş yaratma ve başlangıç teşviklerinin pek tercih edilmediği, kamu istihdam hizmetleri programlarına daha yoğun oranda harcama yapan ülkelerin İspanya ve İtalya olduğu görülmektedir.

**Tablo 8. Genç İşsizliğinin En Yüksek Olduğu OECD Ülkelerinden Bazılarında Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Programlarına Yapılan Harcamaların GSYİH’deki Payı**

Yıllar/Ülkeler		Programlar						Toplam	
		KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİ	EĞİTİM	İSTİHDAM TEŞVİKLERİ	DESTEKLENMİŞ İSTİHDAM VE REHABİLİTASYON	DOĞRUDAN İŞ YARATMA	BAŞLANGIÇ TEŞVİKLERİ	AKTİF	PASİF
İspanya	1990	0,12	0,22	0,12	0,02	0,11	0,18	0,76	2,54
	2000	0,08	0,18	0,31	0,03	0,12	0,05	0,78	1,32
	2008	0,13	0,17	0,23	0,07	0,09	0,1	0,79	1,84
	2015	0,14	0,12	0,07	0,07	0,01	0,1	0,6	0,92
İtalya	1990	0,18	0,19	0,04	-	-	-	-	0,79
	2000	-	0,24	0,23	-	0,05	0,04	-	0,61
	2008	-	0,18	0,15	-	0,01	0,02	0,46	1,24
	2015	0,1	0,17	0,02	0,03	-	0,02	0,51	1,29
Portekiz	1990	0,09	0,2	0,08	0,05	0,03	0,01	0,46	0,32
	2000	0,13	0,21	0,18	0,03	0,05	0,01	0,61	0,78
	2008	0,14	0,23	0,11	0,03	0,02	-	0,53	0,95
	2015	0,07	0,27	0,16	0,01	0,04	-	0,55	1,01
Fransa	1990	0,14	0,34	0,09	0,05	0,07	0,02	1,71	1,34
	2000	0,17	0,37	0,15	0,08	0,39	-	1,17	1,7
	2008	0,2	0,28	0,07	0,09	0,15	0,03	0,92	1,58
	2015	0,25	0,37	0,05	0,09	0,22	0,03	1,01	1,98

Kaynak: (OECD, 2019b)

Ancak yine de genç işsizliğinde asıl sorunlu alanın ne eğitimde ve öğretimde ne de istihdamda olmayan genç işsizlerin bulunduğu kesimden oluştuğu ileri sürülebilir. Tablo 9'da görüleceği üzere; özellikle Türkiye'de genç işsizliğinin, diğer OECD ülkeleri ile kıyaslandığında, ne eğitim/öğretimde ne de istihdamda olmayan gençlere ilişkin yüzdesi 2010'dan bu güne azalma eğiliminde olsa da yaklaşık %24 gibi oldukça yüksek olan değerler eleştirilmeye değerdir. Buradan hareketle İspanya, İtalya, Yunanistan, Fransa vb. en yüksek genç işsizliğine sahip ülkelere kıyasla Türkiye'de genç işsizliği sorununun derinleştiği rahatlıkla ileri sürülebilir.

**Tablo 9. Genç İşsizlik Oranı En Düşük ve En Yüksek Olan Bazı OECD Ülkelerinde Eğitim/Öğretimde Olmayan ve İstihdam Edilmeyen Genç İşsizlerin Payı (2010-2018)**

	2010	2012	2014	2016	2018
<b>Japonya</b>	4,3	4,2	3,7	3,5	2,9
<b>Hollanda</b>	4,8	4,9	5,5	4,6	4,2
<b>İsviçre</b>	6,8	6,8	7,4	7	6
<b>İzlanda</b>	7,4	5,9	5,7	4,1	4,9
<b>Almanya</b>	8,3	7,1	6,4	6,7	5,9
<b>Portekiz</b>	11,4	13,9	12,3	10,6	8,4
<b>Fransa</b>	12,7	12,5	11,2	11,8	11,1
<b>Yunanistan</b>	14,8	20,2	19,2	15,8	14,1
<b>İspanya</b>	17,8	18,6	17,1	14,6	12,4
<b>İtalya</b>	19	20,9	22	19,8	19,2
<b>İsrail</b>	30,4	16,7	15,6	14,9	-
<b>Türkiye</b>	32,3	28,7	24,8	24	24,4

Kaynak: (ILOSTAT, 2019).

## Türkiye’de Genç İşsizliği İle Mücadele Politikalarının Gelişimi

2008’de 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun uyarınca kadınların ve 18-29 yaş aralığındaki gençlerin istihdamının teşviki için işverene esas prim payının 5 yıl içinde ilk yıl için %100’ünün, ikinci yıl için %80’inin, üçüncü yıl için %60’ının, dördüncü yıl için %40’ının ve beşinci yıl için %20’sinin İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanacağına ilişkin teşvik indirim düzenlemesi yapılmıştır. 2012 yılında 5673 sayılı Kanunla getirilen genel teşvik sistemindeki düzenleme ile işverenlere sigorta primi işçi hissesi desteği sunulmuş olup, ilgili destek yalnızca Doğu ve Güneydoğu’ndan oluşan İİBS 6. Bölge illerine sağlanmıştır ki bu düzenleme ile 10 yıl için işveren hissesinin asgari ücrete ilişkin kısmından işverenlerin muaf tutulacağı öngörülmüştür. Ancak bu destek doğrudan genç işsizlere yönelik olmayıp bölgesel yatırım ve istihdam kapasitesini geliştirilmeye yönelik fonksiyon görmüştür. 2015’te 6111 Sayılı kanunla bu uygulamanın süresi uzatılmıştır. Ancak ilgili uygulamadan yararlanılabildiği için yeni işe alınmış olanların, İş Kur’da mesleki eğitim kursuna katılımda bulunmuş olanların ya da çalışmakta iken mesleki yeterlik belgesi almış olanların yararlanabildiği bir takım kısıtlayıcı düzenlemelerde bulunulmuştur.

10.02.2016’da uygulanan Genç Girişimci desteği ise ilk kez 6663 sayılı Kanunun 1 inci maddesi Gelir Vergisi Kanununun mükerrer 20. maddesi ile yeniden düzenlenerek, toplamda 3 yıl için yararlanılabilen, her yıl 75.000 TL indirim hakkı tanıyarak vergi matrahını düşürme imkanı veren, 29 yaşını doldurmamış yeni iş kuran girişimci gençlerin yararlanabileceği bir istisnadır. Uygulamaya ilişkin 05.05.2016 tarihli 29703 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 292 seri no.lu Gelir Vergisi Genel tebliğine göre; Ticari, zirai veya serbest meslek faaliyeti nedeniyle 10.02.2016 tarihi itibarıyla ilk defa gelir vergisi mükellefi olanlar ve mükellefiyet başlangıç tarihi itibarıyla yirmi dokuz (29) yaşını doldurmamış tam mükellef gerçek kişiler genç girişimci kazanç istisnasından yararlanır. Ayrıca istisnadan yararlanabilmek için iki şartın taşınması gereklidir. Bunlar; a) İşe başlamanın kanuni süresi içinde bildirilmesi, b) Mükellefin kendi işinde bilfiil çalışması ya da işin kendisi tarafından sevk ve idare edilmesidir. İstisnadan yararlanılabildiği için mükellefin kendi işinde bilfiil çalışması veya kendi işinde bilfiil çalışmadığı durumlarda ise işin kendisi tarafından idare edilmesi gerekmektedir. Bir şahsın kendi işinde bilfiil çalışması, işinde ve bu işin gerektirdiği konularda fikri ve bedeni bir mesai sarf etmesidir. Kendi işinde bilfiil çalışması veya işin kendisi tarafından sevk ve idare edilmesi şartını sağlayan mükelleflerin, faaliyetin yürütülebilmesi için çıkar, kalfa veya yardımcı işçi çalıştırması istisna şartını bozamaz. Seyahat, hastalık, askerlik, tutukluluk ve hükümlülük gibi zaruri ayrılmalar dolayısıyla geçici sürelerde fiilen işin başında bulunulmaması halinde de söz konusu şart ihlal edilmiş olmaz.

Bununla birlikte İŞKUR İl Müdürlükleri veya Hizmet Merkezlerinde bireysel talep ile genel yetenek testi, kişilik envanteri ve mesleki eğilim envanterinden oluşan İŞKUR “Mesleki Yönelim Bataryası” uygulaması yapılabilmektedir. Kişisel yetenek ve becerilerine en uygun mesleği tercih edebilmeleri için “İş ve Meslek Danışmanlığı” hizmetinin ücretsiz sunulması bu noktada oldukça yararlı bir uygulamadır.

## AB İstihdam Stratejisi

Avrupa İstihdam Stratejisi (EES), ilk kez 1997’de AB Üye Devletleri’nin istihdam politikası için ortak hedefler oluşturmayı taahhüt etmiştir. Ana hedefi, AB çapında daha çok ve daha iyi iş imkanlarının yaratılmasıdır. Bu gün itibarıyla Avrupa 2020 büyüme stratejisinin bir parçasını oluşturup, üye devletlerin yanı sıra ilgili ve aday ülkelerin istihdam politikalarının koordine edilmesine yardımcı olmak üzere yıllık olarak uygulanmaktadır<sup>4</sup>. Avrupa İstihdam Stratejisi (European Employment Strategy) 10 adet konuda rehberlikte bulunmaktadır. Bunlardan bazıları: (EC, 2019b: 1-8.) kamu maliyesinin kalitesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması, makroekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve Avro bölgesinde dengesizliklerin azaltılması, Ar-Ge desteği ve yeniliklerin güçlendirilmesi, bilgi üçgeni ve potansiyelini açığa çıkarma, dijital ekonomi, kaynak verimliliğinin artırılması ve sera gazlarının azaltılması, iş ve tüketici ortamının iyileştirilmesi ve modernleştirilmesi, sanayi üssü geliştirmek iç pazarın işleyişinin, kadınların ve erkeklerin işgücü piyasasına katılımının artırılması, yapısal işsizliğin azaltılması, iş kalitesinin artırılması, işgücü piyasası ihtiyaçlarına cevap verecek yetenekli işgücünün geliştirilmesi, yaşam boyu öğrenmeyi teşvik etmek, eğitimin kalitesinin ve performansının iyileştirilmesi, yükseköğretime katılımı arttırmak, sosyal içermenin teşvik edilmesi ve yoksullukla mücadeledir.

AB İstihdam Paketi Uygulaması ise Nisan 2012’de başlatılmıştır. Alınmasını önerdiği temel önlemler (EC, 2012); destekleyici iş yaratımı, ekonominin genelinde iş yaratımını hızlandırıp, işgücü talebini teşvik etmek, yeni işe alım için işe alım sübvansiyonları, mali sürdürülebilirliği sağlamak, sosyal girişimleri ve iş girişimlerini teşvik etmek ve desteklemek, kayıt dışı çalışmayı düzenli istihdama dönüştürmek, ücret belirleme sistemlerinin modernleştirilmesi, iş açısından zengin sektörlerin potansiyelini kullanmak: BİT, yeşil ekonomi (analiz), sağlık hizmetlerinin, AB fonlarının istihdam yaratılması için harekete geçirilmesi, hayat boyu öğrenme ve aktif işgücü piyasası politikaları geliştirmek, gençlik fırsatları ve genç istihdam paketi sunmak, işgücünün serbest dolaşımı için yasal ve pratik engellerin kaldırılması, sınırları aşan işlerin ve iş arayanların eşleştirilmesini arttırmak, AB yönetişiminin iyileştirilmesi, istihdam politikasında koordinasyon ve çok taraflı gözetimi güçlendirmektir. Bu doğrultuda AB’de Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund (ESF)) 2014-20 için genç istihdamı destek politikası için 6.3 milyar Avro ve Genç İstihdam Girişimi (Youth Employment Initiative (YEI)) için 3,2 milyar Avro tahsis edilmiştir. YEI, istihdamda, eğitimde veya eğitimde olmayan gençleri hedef olarak belirlemiştir.2016’da, yaklaşık 8 milyon katılımcı Avrupa fon destekli projelerden yararlanmıştır. Bunun içinde özellikle işe yerleştirme, çıraklık, staj, kendi hesabına çalışma, sürekli eğitim ve eğitim hizmetleri bulunmaktadır. Yararlanıcıların %39’u 25 yaşın altındadır. Birçok üye Devlette YEI, Genç Garanti önlemlerinin büyük çoğunluğunu finanse etmektedir. Konsey ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan 2017-2020 için YEI’nin 1.2 milyar Euro’luk bütçe artışı

4 Eurostat, European Employment Strategy, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, E.T. 18.02.2018.

Üye Devletlerin işsiz gençlerini desteklemeye devam etmelerine yardımcı olacaktır (EC, 2018: 44). Genç Garantisi, Üye Devletler tarafından 25 yaşından küçük gençlerin iyi bir iş teklifi almasını sağlama konusundaki taahhüdü olup, işsiz kalma veya örgün eğitimden ayrılma süresinden itibaren dört ay süresince eğitim, çıraklık, staj imkanı sözü edilen gençler için devam etmektedir (EC, 2019c)AB’de 2017’de, 5 milyondan fazla genç, “Genç Garantisi”ne dahil olmuş, 3,5 milyonu bir iş teklifi, sürekli eğitim, staj ya da çıraklık eğitimi almış, gençlerin yarısına yakını ise hala çalışmaktadır (EC, 2019d: 54).

## **Türkiye’nin Ulusal İstihdam Stratejisi**

Ulusal İstihdam Stratejisinde (UIS), Türkiye’de işsizlik oranlarının azaltılması, istihdama katılımın artırılması ve çalışma barışının tesisinde benimsenen üç konu; sürdürülebilir ve kapsayıcı büyümenin sağlanması, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikli işgücünün oluşturulması ve kayıt dışılığın azaltılmasıdır. Bu üç konu ile ilgili olarak temel alınan hedefler ise; işsizlik oranının, 2023 yılı itibarıyla %5 oranına indirilmesi, istihdam oranının, 2023’te %55’e yükseltilmesi, tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının, 2023’te %15’in altına düşürülmesidir. 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisinde genç işsizliği ile mücadele amacıyla 6 tedbirden söz edilmektedir. Bunlar: üniversite öğrencilerinin iş piyasasına geçişlerini sağlamak amacıyla üniversite-sektör işbirliğinin geliştirilmesi (bursiyerlik, stajyerlik imkanlarının genişletilmesi, teknokentlerin güçlendirilmesi, üniversitede öğrencilere 1 dönem uygulamalı 2 dönem akademik eğitim), işbaşı eğitimi konusunda arz ve talebi buluşturacak sistemin tesisi, gençlere yönelik teşvik düzenlemelerinin yaygınlaştırılması, istihdam fuarları, kariyer günleri ve tanıtım materyalleri yoluyla girişimcilik eğitimlerinin gençler arasındaki tanınırlığının artırılması ve bu eğitimlerden yararlanacak gençlerin sayısının artırılması ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarında genç istihdamı ve toplumsal cinsiyet eşitliği konularında yıllık çalışmaların değerlendirilip izleyen yıl planlamasının yapılmasıdır(ÇSGB,2017:96,97).

## **Genç İşsizliği İle Mücadelede AB’nin ve OECD’nin Politika Önlemleri**

Genç işsizliği sorununa karşı AB’nin ve OECD’nin politika önerileri incelendiğinde AB’nin bu konudaki faaliyetleri daha çok üye ülkelerin tercihine bıraktığı, eğitime katılımı ve eğitim kalitesini artırıcı, eğitim- iş gücü arasındaki bağlantıyı kuvvetlendirecek tedbirleri desteklediği görülmektedir. Buna karşılık OECD’de işsiz gençlere gelir ya da doğrudan istihdam desteği, yatırımların, iş imkanlarının ve işe olan talebin artırılması önerileri gibi AB’ye göre daha dolaysız aktif işgücü piyasası tedbirlerine yer verilmektedir.

Genç işsizliği ile mücadelede AB’nin politika önlemleri (EUROSTAT, 2017, 47); Avrupa 2020 ‘Youth on the Move’ girişimi ‘Hareket halindeki Genç’ eyleminde AB’de benimsenecek dört politika üzerinde durulmaktadır. Bunlar:



- Hayat boyu öğrenme, işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda anahtar yeterlilikler ve kaliteli öğrenme çıktıları geliştirmek ve okulu erken terk seviyesini düşürmek,
- Bilgi tabanlı ekonomide rakiplere ayak uydurmak ve yenilikleri teşvik etmek için yüksek öğrenime katılan gençlerin yüzdesini artırmak,
- 2020 yılına kadar Avrupa'daki tüm gençlerin iş başında eğitim yoluyla dahil yurtdışı eğitimlerine katılabileceği hareketlilik programlarını etkinleştirmek,
- Okuldan işe geçişi acilen kolaylaştırmak ve işgücü piyasası bölümlenmelerini azaltarak genç işsizliğini azaltmak için ulusal düzeyde ve AB düzeyinde eylemler için politika öncelikleri belirlemektir.

AB Konseyinin tavsiyesinde üç temel adım ileri sürülmektedir. Bunlar; uzun süreli işsizlerin kayıt altına alınmasının bir istihdam hizmeti ile teşvik edilmesi; her kayıtlı uzun süreli işsiz, 18 aylık işsizlik oranlarında ihtiyaçlarını ve potansiyellerini belirlemek için bireysel derinlemesine bir değerlendirme sunması; en son 18 ay içinde kayıtlı tüm uzun süreli işsizlere iş entegrasyonu anlaşması yapılması ve desteğe basitleştirilmiş erişimdir. İş entegrasyonu sözleşmesi, uzun süreli işsizleri işe geri getirmek için özel olarak hazırlanmış bir plandan oluşmalıdır. Her üye devletteki mevcut hizmetlere bağlı olarak şunları içerebilir: rehberlik, iş arama yardımı, ileri eğitim ve öğretim, konut, ulaşım, çocuk ve bakım hizmetleri veya rehabilitasyon için destektir. Üye devletler, uzun süreli işsizler için işe geri dönüş konusuna daha çok dahil olmaları gereken işverenlerle aktif bir katılım ve ortaklık yapmayı taahhüt etmişlerdir. Ekim 2016'da, tüm AB üye devletlerinin istihdam bakanları, Konsey tavsiyesinin uygulanmasını izlemek için getirilmiş bir çerçeveyi onaylamıştır (EC,2016).

Genç işsizliği ile mücadelede OECD'nin politika önerileri (OECD, 2013:2) ise;

- İş yaratmalarının hızlandırılması ve işe talebin artırılması,
- İşsiz gençlere yeterli gelir desteği verilmesi,
- Uygun maliyetli aktif işgücü piyasası önlemleri alınması,
- Düşük vasıflı emeğe dayalı genç işgücü istihdamına imkan tanınması,
- Çıracılık ve staj programları aracılığıyla işverenlerin kaliteyi koruma ve artırmayı teşviki,
- Gençlerin uzun vadeli istihdam beklentilerinin kuvvetlendirilmesi,
- Eğitim sisteminin geliştirilmesi ile tüm gençlerin iş dünyasına hazırlanması,
- Eğitim ve öğretim aracılığıyla mesleğin rolü ve etkinliğinin güçlendirilmesi,
- İş dünyasına geçişin desteklenmesi,
- İstihdama erişimi kolaylaştırmak ve sosyal dışlanmayı engellemek için iş piyasası politikaları ve kurumlarının yeniden düzenlenmesidir.

## Sonuç ve Öneriler

Genç işsizliği oranları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde çoğunlukla genel işsizlik rakamlarının üzerinde seyretmektedir. Bu nedenle de genç işsizliği ülkelerin ortak önemli sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Genç işsizliği uzun vadede, iş aramasına rağmen iş bulamayan gençleri depresyona sürüklediği gibi, sağlık ve motivasyon durumlarını kötüleştirerek, suçluluk eğilimlerinin yükselmesine ve intihara sürüklenmelerine, diğer ülkelerdeki iş fırsatları için beyin göçüne ya da daha az kalifiye nitelik gerektiren işlerde istihdam olmayı kabullenmelerine neden olabilmektedir. Dolayısıyla bu tür sonuçlara yol açılmaması için yeni, eğitime ve iş gücü piyasalarını teşvike dayalı esnek modellerden yararlanılmalıdır. Örneğin, yurtdışındaki adı ile “headhunter” ya da diğer bir deyişle personel avcılığı hizmeti uygulaması ile işçi ve işveren arabuluculuğu hizmet sunumu Türkiye’de çok yaygın olmayıp, henüz yalnızca birkaç yurtdışı menşeli firma tarafından sağlanmaktadır. Oysaki bu tür hizmetlerin yaygınlaştırılması işgücü arzı ve işgücü taleplerinin karşılanmasında oldukça yararlı olacaktır. Diğer yandan bu tür uygulamalar, sosyal ağlar, tv programları vb. araçlarla aktifleştirilebilir. Eğitim süreci öncesinde ve sonrasında kişilere uygulanacak bireysel envanter testleri ile bireylerin başarılı olabilecekleri alanların tespiti ve bu alanlara yönlendirilmelerine yönelik olarak düzenlenecek şekilde eğitim ve iş imkanları sağlanmasının, uzun vadede gençlerin bireysel becerilerini keşfetmeleri imkanını sağlayacağı ve bu sayede uygun işlerde istihdam edilmelerine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Diğer yandan gençlerin bir takım staj programları ile işe uygun hizmet içi mesleki eğitim program süreçlerine girmeleri ile mesleki yeterliliklerini artırmaları da bu gelişimi destekleyecektir. Bununla birlikte nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanamaması, Türkiye’de işgücü piyasalarının yapısal sorunları arasında yer alıp, hem uzun vadeli işsizlikle hem de genç işsizliği ile mücadelede yararlanılabilecek önemli araçlardan biridir. Bu sorunun çözülebilmesi için trend sektörlerde olası iş imkanları yaratılmasına çalışılmalı, bilişim ve iletişim sektörü, yenilenebilir enerji, yeşil ekonomi vb. öncelikli alanlarda istihdamın artırılmasına yönelik çalışmalar artırılmalıdır. Bu bağlamda eğitimde ve istihdamda yer almayan gençler ise genç işsizliğine yönelik mücadelede sosyal politika tedbirleri ile düzeltilmesi gittikçe güçleşen ve etkisi yıldan yıla kötüleşmekte olan grubu oluşturmaktadır. Bu grubun işsizliğinin öğrenilmiş çaresizlik boyutuyla kabul edilip, iş aramama noktasına gelebilecek olması düşünüldüğünde, aileler içinde yaşanabilecek gelir ihtiyacı eksikliği ile birey ve toplum sağlığının bozulmasına ve uzun vadede sosyal patlamalara neden olma olasılıkları acilen müdahale edilmesi gereğinin bir göstergesidir. Diğer yandan Türkiye’de engelliler, uzun süreli işsizler, kadınlar ve gençlere özel istihdam politika tedbirlerinin artırılması ihtiyacı yadsınamaz.

Sonuç olarak genç işsizliği ile mücadelede ekonomi politikalarından, işgücü piyasası

politikalarından ve eğitim politikalarından birbiriyle koordineli şekilde yararlanılması, programlara yapılacak harcamaların tahsisinin takibi, mükerrer hizmetlerin ve kaynak israfının önlenmesi bakımından oldukça yararlı olacaktır. Diğer ülke uygulamaları incelendiğinde, eğitim hizmetlerine daha çok önem veren ülkelerde genç istihdamı oranlarında iyileşmenin olduğu dikkate değerdir. Bu doğrultuda örneğin Almanya'daki gibi stajyerlerin eğitilmesi, iş bulma öncesi gençlere ek eğitimler sunulmasına yönelik eğitim politika desteklerinin artırılması, Türkiye'de genç istihdamının artmasına katkı sağlayacaktır. Örneğin, genç işsizliğinin analizi sonucunda birçok çalışmada asıl belirleyici olarak eğitim sistemi merkezde yer almaktadır. Buradaki sonuçlar, işgücü piyasasına yakın bir bağlantıya sahip eğitim sistemlerinin gençler için olduğu kadar yaşlılar için de düşük işsizlikle ilişkili olduğunu göstermektedir (Sachs ve Smonly, 2014:14) Dolayısıyla Türkiye'de eğitimle iş piyasalarının ilişkilendirildiği programların artırılmasına çalışılmalı, esnek iş modellerine yönelik eğitim programları desteklenip pilot çalışmalarla yaygınlaştırılmalıdır. Nitekim gençlerin geçici/kalıcı iş bulmalarına yardımcı olan Almanya'daki "Genç İstihdam Acenteleri", Güney Kıbrıs'taki "Genç Kurulları", Avusturya'daki "Genç Koçluğu", Yunanistan'daki "Genç Garanti Aksiyon Planı"na, İspanya'daki "Genç İstihdam Planı"na benzer düzenlemelerin Türkiye'de de genç istihdam politikalarına dahil edilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.



EXTENDED ABSTRACT

# Youth Unemployment and Resolution Methods

***Işıl Fulya ORKUNOĞLU ŞAHİN\****

## Abstract

Unemployment continues to pose a major problem for both developed and developing countries. However, the increase in youth unemployment in the last years is particularly noteworthy. In the literature, youth unemployment corresponds to unemployment of young people between the ages of 15 and 24. According to OECD data for the 1st quarter of 2019, countries with the highest rates of youth unemployment in 2019 are Greece at 39.8%, Spain at 34.1%, Italy at 31.9%, France at 20.1%, and Turkey at 24.8%. According to April 2019 labor market data on individuals aged 15 or older, labor force participation and employment rates are inadequate despite Turkey's being the youngest country in Europe and having a rather large working age (15-64). Accordingly, this study addresses the evolution of youth unemployment in Turkey and several OECD countries, the development of active and passive employment policies and of fiscal policies in seeking solutions to unemployment, the European employment strategy (ESS), the National Employment Strategy of Turkey, and various solution proposals for youth unemployment.

\* Assoc. Prof., Ankara Hacı Bayram Veli University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Finance, isil.orkunoglu@hbv.edu.tr, Orchid no: 0000-0002-7238-1215

## Reasons of Youth Unemployment

The main reasons for such low participation of young people in the workforce include difficulties in transitioning from an educational to a work environment, increasingly high youth unemployment rates in many countries, a lack of work experience and necessary qualifications for young graduates who have recently completed their military service sought by employers, the lack of intermediary institutions that help young unemployed people find jobs, and young people's working in low-paid, part-time jobs.

## Appearance of Youth Unemployment

While the population of young people increased by 139 million worldwide between 1997 and 2017, the youth workforce decreased by 34.9 million during the same period. The global labor force participation rate of young people aged 15-24 declined significantly between 1993 and 2018, which can be attributed mainly to the growing trend of young people to seek education.

ILO 2019 data reveals that Greece, Spain, and Italy have the highest youth unemployment rates in OECD countries. Young unemployed individuals who are not enrolled in education or receiving training constitute the main problem in youth unemployment.

## Conclusion and Discussion

Since youth unemployment rates are mostly above general unemployment rates in both developed and developing countries, youth unemployment is a commonly encountered problem in many countries. Youth unemployment may eventually lead to depression, increased guilt, migration in search of job opportunities, the acceptance of jobs requiring lower qualifications, and even suicide. It is believed that executing career inventory tests both before beginning and upon the completion of educational problems will help individuals find appropriate jobs. Moreover, increasing individuals' professional abilities by having them participate in related in-service vocational training programs will also support this development. Failure to meet the needs of skilled labor is one of the structural problems currently faced in Turkey's labor market. Long-term employment is one way to fight youth unemployment. Creating job opportunities in trending sectors like the information and communication sector, renewable energy, green economy should be accelerated to increase employment in priority areas and help solve this problem. The need to increase employment policies for the disabled, long-term unemployed, women, and youth cannot be denied. As a result, it would be helpful to create economic, labor, and education policies in coordination with each other and to follow up on how funds are spent so as to prevent duplicate expenditures and waste of resources.

Youth employment rates in countries that attach more importance to education services observe improvement. Youth employment can be increased through pre-employment training and with in-service education programs designed for young people, youth employment. Turkey should therefore work on increasing educational and training programs and labor market training for flexible business models like Youth Employment Agents in Germany, Youth Boards in Southern Cyprus, Youth Coaching in Austria, and the Young Guarantee Action Plan in Greece.

## Kaynakça/References

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) 2017. Ulusal İstihdam Stratejisi 2014 – 2023, [http://www.uis.gov.tr/media/1437/uis2014-2023.pdf]. Ekim, (Erişim 05.06.2019).
- Duruel M. (2007). Avrupa Birliğinde Uzun Dönemli İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 0(53), 375-421.
- European Commission (EC) (2019d). Joint Employment Report 2019, [https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=joint+employment+report&mode=advancedSubmitcatId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0]. 15 March 2019, 1-116.
- European Commission (EC) (2019). Joint Employment Report 2018, 15 March 2018, [https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18624&langId=en]. 1-88, (Erişim 05.06.2019).
- European Commission (EC) (2019). The Youth Guarantee, [https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en, 2019c, (Erişim 05.06.2019).
- European Commission(EC) (2019b). The European Employment Strategy Working to Improve Employment in Europe”, [http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6416&langId=en]. 1-8.
- European Commission (EC) (2019). The Effects of The Crisis on Youth Unemployment, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Youth\_unemployment]. August, (Erişim 05.06.2019).
- European Commission (EC) (2019a). Youth Employment, [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=en]. (Erişim 05.06.2019).
- European Commission (EC) (2016). Long-term Unemployment, [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1205&langId=en]. (Erişim 05.06.2019).
- European Commission (2012). Employment Package, [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en], April. (Erişim 05.06.2019).
- EUROSTAT (2017). Smarter, Greener, More Inclusive, Indicators To Support The Europe 2020 Strategy, July, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8113874/KS-EZ-17-001-EN-N.pdf/c810af1c-0980-4a3b-bfdd-f6aa4d8a004e],1-196. (Erişim 05.06.2019).
- EUROSTAT (2019). Youth Unemployment, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Youth\_unemployment#Definition\_of\_unemployment\_and\_youth\_unemployment\_indicators]. (Erişim 05.06.2019).
- ILOSTAT (2019). Share of Youth Not in Employment, Education or Training. [https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page32], (Erişim 05.06.2019).
- International Labour Organization (ILO) , “Youth Employment”, [http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--en/index.htm],(Erişim 05.06.2019).
- International Labour Organization (ILO) (2016). World Employment and Social Outlook 2016: Trends for Youth, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\_513739.pdf].
- International Labour Organization (ILO) (2019a). Youth Unemployment, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\_422439.pdf], 1-5, 05.06.2019a.
- International Labour Organization (ILO) (2017). Global Employment Trends for Youth 2017”, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\_598669.pdf]. 1-113. (Erişim 05.06.2019).
- International Labour Organization (ILO) (2019b). World Employment and Social Outlook Trends 2019, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\_670542.pdf]. (Erişim 05.06.2019).
- OECD (2017). Harmonised Unemployment Rates News Release, July [https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/OECD-HUR-09-17.pdf]. September, 1-5.
- OECD (2019a). “Employment Outlook 2019”, The Future of Work, [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9ee00155-en/1/1/5/index.html?itemId=/content/publication/9ee00155-en&csp\_b4640e1ebac05eb1ce93dde646204a88&itemGO=oecd&itemContentType=book].
- OECD (2019). Harmonised Unemployment Rates News Release (2019). [https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/harmonised-unemployment-rates-oecd-06-2019.pdf, June, 1-5.

- OECD Statistics (2019). Public expenditure and participant stocks on LMP, [https://stats2.digitalresources.jisc.ac.uk/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP2#] . (Erişim 05.06.2019).
- OECD (2013). The OECD Action Plan For Youth, [https://www.oecd.org/els/emp/Youth-Action-Plan.pdf]. June, 1-2, (Erişim 05.06.2019).
- Ona, G. ve Rakauskienė, M. R. (2014). Youth Unemployment and Emigration Trends, [https://www3.mruni.eu/ojs/intellectual-economics/article/view/2308/2112]. *Intelektinė Ekonomika*, 8(1), 165-177.
- Sachs, A. ve Smonly, W. (2014). Youth Unemployment in the OECD:the Role of Institutions, *Centre for European Economic Research*, Discussion paper no.14-080, November, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=2518367]. 1-23. (Erişim 05.06.2019).
- Sanal E. (2013). Aktif İstihdam Politikaları, [http://dosya.toprakisveren.org.tr/makale/2013-99-enginsanal.pdf]. 4-5, (Erişim 05.06.2019).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2016). 15-34 Yaş Grubu, En Az Bir Okul Bitiren ve İstihdamda Olanların Eğitim Durumuna Göre Aldığı Eğitimin İşe Katkısı, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\_id=1007]. Nisan-Haziran, (Erişim 05.06.2019).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019). İşgücü İstatistikleri, [http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30684], Temmuz, (Erişim 05.06.2019).
- United Nations (UN) (2003). World Youth Report Chapter 2, Youth Employment, [https://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/ch02.pdf], United Nations, 54-71, (Erişim 05.06.2019).
- Varçın R. (2004). *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Ankara: Siyasal Kitabevi.