



Copyright © 2018 T.C. Gençlik ve Spor Bakanlığı
<http://genclikarastirmalari.gsb.gov.tr/>
 Gençlik Araştırmaları Dergisi • Nisan 2018 • 6(14) • 35-46

ISSN 2147-8473

Başvuru | 25 Şubat 2018

Kabul | 03 Nisan 2018

Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu ve Çözüm Önerileri

Ahmet Tayfur Akcan*

Öz

Uluslararası Çalışma Örgütüne göre 15-24 yaş arasındaki bireylerin işsiz kalması genç işsizlik olarak değerlendirilmektedir. Ancak dünya genelinde genç işsizlik yaş alt ve üst sınırı ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bu sebeple ülkelere göre gençlere yönelik istihdam politikaları birbirinden farklı olabilmektedir. 2015 yılında yayımlanan Uluslararası Çalışma Örgütü raporuna göre, 2020 yılına kadar dünya genelinde işsizlik oranlarında artış beklenmektedir. Bu sebeple genç işsizliğin azaltılmasına yönelik politikalar önem kazanmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde Türkiye’deki gençlerin işsiz kalmasının nedenleri araştırılmıştır. İkinci bölümde genç işsizliğin azalması için uygulanan politikalara yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de genç işsizliğin azaltılması için uygulanması tavsiye edilen işsizliği azaltmaya yönelik politikalar araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Genç İşsizlik, İstihdam Politikaları, Uluslararası Çalışma Örgütü, Türkiye.

* Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret Bölümü, Konya, tayfurakcan@hotmail.com

Abstract

International Labour Organization considered youth unemployment which is the unemployment of people between the ages of 15 and 24. However, the youth unemployment age differs from country to country in terms of upper and lower limits. For this reason, employment policies for young people may be different from country to country. According to the International Labor Organization report published in 2015, unemployment rates are expected to increase around the world by 2020. Therefore, reducing young unemployment is the common aim of economic policies. Policy-making to combat youth unemployment have gained importance because of Syrian refugees in Turkey and recorded levels of youth unemployment in the labor market. The first part of this study investigated the causes of unemployment for young people in Turkey. In the second part, policies to reduce youth unemployment were presented. The last part of the study devoted to the policies which aim at reducing unemployment in Turkey.

Keywords: Youth Unemployment, Employment Policies, International Labor Organization, Turkey.

1. Giriş

Türk Dil Kurumu'na göre yaşı ilerlememiş, gelişmesini tamamlamamış, genç haldeki özelliklerini koruyan dinç bireylere genç denilmektedir. Gençlerin ortak özelliği ise sürekli olgunlaşma süreci içinde olmaları ve kendi başlarına karar verme çabalarının artması olarak gözlemlenmektedir. Bu durumda da gençlerin ekonomik özgürlüklerinin kazanmaları devreye girmektedir. Ekonomik özgürlüğünü kazanmak isteyen genç bireyler emek arzında bulunarak iş aramaya başlarlar. İş gücü piyasasında oluşan emek arz fazlalığı, Türkiye gibi gelişmekte olan ve genç dinamik nüfusunun fazla olduğu ülkelerde işgücü piyasasının dengesini bozucu rol oynamaktadır.

Çalışmada öncelikle genç işsizlik genel ve teorik olarak değerlendirilerek genç işsizliğin nedenleri analiz edilecektir. İkinci olarak Türkiye'nin işgücü piyasasında genç işsizliğin genel durumu analiz edilecek ve son bölümde genç işsizliğin nedenlerine değinilerek azaltılması için politika önermelerinde bulunulacaktır. Çalışmada, önemi ve oranı giderek artan genç işsizliğin azaltılmasında farklı politika önermelerinde bulunulacağından, literatüre katkı sağlaması öngörülmektedir.

İşsizlik literatüründe genç işsizliği açıklamaya yönelik yaklaşımlar temelde 3'e ayrılmaktadır. Bunlar; Neoklasik yaklaşım, Keynesyen yaklaşım ve Shumpeterci yaklaşımdır (İzgi, 2012: 298-300). Neoklasik yaklaşım yeni iş pozisyonlarının az olmasından kaynaklı gençlerin iş bulamamalarıyla işsiz kaldığını öne sürmektedir. Keynesyen yaklaşım ise genç işsizliğin temel nedenini istihdamdaki istikrarsızlıklar olarak açıklamaktadır. Son olarak Shumpeterci yaklaşım ise genç işsizliğinin nedenini işgücü piyasasındaki yapısal değişimler olarak açıklamaktadır.

Dünya genelinde genç işsizlikle başa çıkmak için farklı politikalar geliştirilmekte ve genç kavramını nitelendirmek için çeşitli yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Her yaklaşımda farklı politikalar ve farklı yaş gruplarından söz edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün genç işsiz tanımının genel geçer özelliğinde olmasına rağmen, dünya genelinde genç tanımlamalarında yaş alt ve üst grupları ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bu durum ülkeler arasındaki genç işsizliği azaltma politikalarının da farklı olmasına neden olmaktadır. Bu sebeple dünya genelinde kapsayıcı genç işsizlikle mücadele politikaları genellikle arz etmemektedir. Bazı ülkelere göre genç işsizliği yaş alt ve üst sınırı şu şekildedir.

Tablo 1: Ülkelerin Genç İşsizlik Yaş Sınırları

Ülke	Yaş Aralığı
İngiltere	16-18
Kuzey İtalya	14-29
Güney İtalya	14-32
Avustralya	12-25
Malezya	15-40
Nijerya	6-30
Amerika	14-24
Türkiye	15-24

Kaynak: Karabıyık 2009: 296

Ülkelerin genç kavramlarının farklılaşması, dünya üzerinde genç işsizlikle mücadele politikalarının da farklılaşmasına neden olmuştur. Dünya genelinde genç işsizliğin başlangıç yaşının en düşük olduğu ülke Nijeryadır. Nijerya’da 6 yaşındaki bireyler genç işsiz statüsüne girebilmektedir. Avustralya’da ise genç işsizliğin başlangıç yaşı 12 olarak kabul edilmektedir. Genç işsizlik hesaplamalarında İtalya’da iki farklı yaş baz alınmaktadır. Ülkenin kuzey kesimlerinde genç kategorisinin üst sınırı 29 yaş kabul edilirken, ülkenin güney kesimlerinde üst yaş sınırı artarak 32 olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de mevcut durumda genç işsizlik yaş aralıkları 1985-1989 yıllarını kapsayan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan (BYKP) sonra Uluslararası Çalışma Örgütü ile uyum arz etmektedir. 3. ve 4. BYKP’da 12-24 yaş arası işsizler genç işsiz kabul edilirken, 5. BYKP’da ise 15-24 yaş arasında olan işsizler genç işsiz statüsünde yer almaktadır.

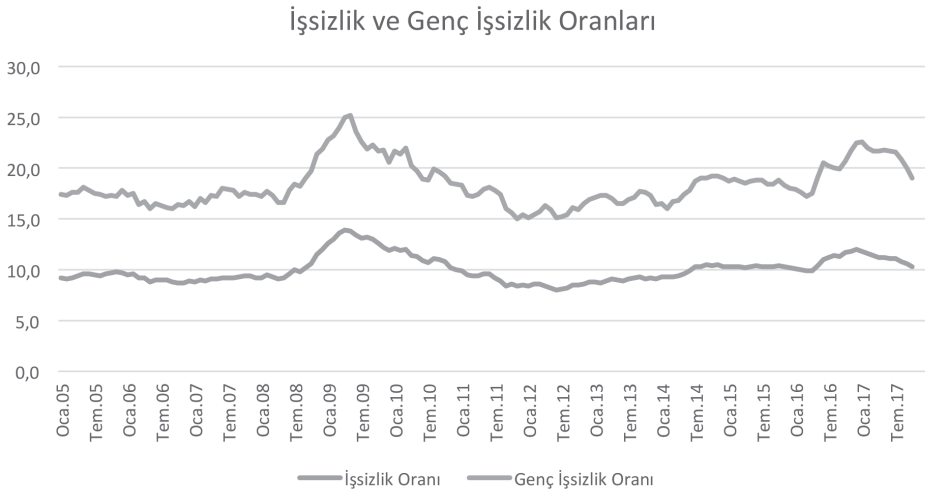
2. Türkiye’de Genç İşsizlik

Türkiye işgücü piyasası incelendiğinde kronik sorun niteliği taşıyan durum, nüfus artışının istihdam artışına oranla daha fazla gerçekleşmesidir. Bu nedenle büyüme oranları ile istihdam oranları paralel hareket etmemektedir (Sayın 2011: 34). Ekonomide ve özellikle işgücü piyasasında genç işsizliğin yüksek olması nedeniyle de ekonomik küçülme yaşan-

diğı yıllarda işsizlik oranında ciddi yükselmeler yaşanmaktadır. Ancak artan nüfusa paralel olarak meydana gelen demografik fırsat penceresinden yararlanmaya yönelik politikaların yaygınlaşması sonrasında, işgücü piyasası daha sağlam yapıya kavuşarak ekonomik büyümede süreklilik sağlanacaktır. Bu bakımdan genç işsizliği azaltmaya yönelik politikalar, sürdürülebilir ekonomik büyüme açısından önem kazanmaktadır.

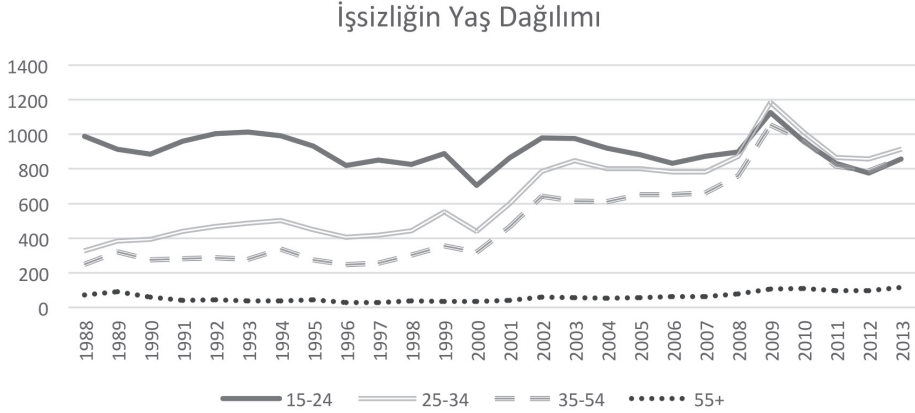
Genç işsizlikle mücadele ayrıntılı olarak ilk defa 1985-1989 yılları arasında geçerli olan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ayrıntılı olarak gündeme gelmiştir. Plan kapsamında yapılan analize göre 15-19 yaşları arası gençlerin %10,5'lik kısmı açık işsiz konumunda bulunmaktadır (Murat ve Şahin 2011: 449). Ayrıca genç işsizliğin çözümü için milli gelir artışını sağlayacak ve aynı zamanda yeni iş olanakları oluşturacak yatırımlara öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır (Biçerli 2004: 276). Yeni iş olanakları oluşturulan yatırımların artmasıyla öncelikle genç işsizlik daha sonra da genel işsizlik oranlarında düşüşün yaşanması amaçlanmıştır.

Grafik 1: Türkiye'nin İşsizlik ve Genç İşsizlik Oranları



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Grafik 1'de Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre 2005 yılı Ocak ayı ile 2016 yılı Aralık ayı arasında aylık olarak mevsimsel etkilerden arındırılmış işsizlik ve genç işsizlik oranları görülmektedir. Her dönem için genç işsizlik oranı, genel işsizlik oranından yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye'nin demografik fırsat penceresinden yararlanamadığını göstermektedir.

Grafik 2: Türkiye’de İşsizlerin Yaş Dağılımı

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Grafikte 1988-2013 yılları arasında Türkiye’nin işsizlerinin yaş dağılımları verilmektedir. Grafiğin sonunun 2013 yılında bitmesinin sebebi TÜİK’in 2013 yılından sonra işsizlerin yaş dağılımını açıklamamıştır. TÜİK verilerine göre 1988-2013 yılları arasında; 2008 yılında yaşanan Küresel Mortgage Krizine kadar 15-24 yaş arasındaki gençlerde işsizlik oranı diğer yaş gruplarından fazladır. 1988-2013 yılları arasında ise her dönem için 55 yaş üstü nüfusta işsizlik oranı, diğer yaş gruplarına göre en düşük konumdadır. Ayrıca her dönem için 35-54 yaş arasındaki nüfusta işsizlik oranı, 25-34 yaş arası nüfustaki işsizlik oranından düşük olduğu gözlemlenmektedir.

Grafikte dikkat çeken diğer bir ayrıntı ise 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında 25-34 yaş grubu işsizlerin sayısındaki sert artıştır. 3 ay arayla yaşanan bu krizlerin diğer ekonomik krizlerden farkı, kriz sonrası işsiz kalan bireylerin eğitim durumudur. Önceki krizlerde ilk işsiz kalan vatandaşlar eğitim durumu düşük, kalifiye olmayan ve genellikle genç işsiz statüsünde olan vatandaşlardır. 2001 krizi finansal kriz olduğu için, işsiz kalan vatandaşlar genellikle en az lisans mezunu finans sektöründe aktif çalışan 26-34 yaş arası vatandaşlardır. Gerçekleşen bu durum işsizlik literatürüne “Kriz İşsizliği” olarak geçmiştir.

3. Genç İşsizliğin Nedenleri

Türkiye’de genç işsizlik oranının fazla olmasının temelinde beş nedeni vardır. Bunlar nüfus kaynaklı, eğitim kaynaklı, işgücü piyasası (göç vs.) kaynaklı (Murat ve Şahin 2011 :325), küreselleşme kaynaklı ve devlet yapısından kaynaklı (Toprak ve Demir 2001: 11) sorunlar olarak sıralanabilir.

Türkiye’de nüfus yapısından kaynaklı olarak genç nüfus ve tarım ile uğraşan nüfusun fazlalığı gösterilebilir. Özellikle ülkenin doğu kesimlerinde genç nüfus artış hızının fazla olması ve girişimciliğin az olması sebebi ile ülke içi göç hareketlerinin tetiklenmesi, genç işsizliğin artmasını sağlamaktadır. Tarım ile uğraşan nüfusun fazla olması da özellikle miras sonucunda tarım alanlarının bölünmesi ve yetersizliği genç işsizliği ve iç göçü artıran nedenlerdendir.

Eğitim sisteminin statik yapıya kavuşamaması ve reel sektörün ihtiyaçlarını karşılayamaması genç işsizliğin artmasında önemli rol oynamaktadır. Bu durumun aşılması için hayat boyu öğrenme sürecinin eğitim sisteminin her dönemine yayılması ve gerekli desteklemelerin sağlanması gerekmektedir.

Diğer bir sebep ise işgücü piyasasında devlet kaynaklı sebeplerdir. Devlet kaynaklı temel sorunlar, uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarının yeni boş pozisyonlar oluşturmaya ve gençlere yönelik olmaması olarak gösterilebilir. Bu temel dayanak altında ise bazı alt sebepler vardır. Bunlar;

1. Siyasal istikrarsızlık,
2. Koalisyon hükümetlerinin zayıflığı,
3. İşgücü piyasası ile çelişen yasal düzenlemeler,
4. Kurumsal düzenlemelerdeki eksiklikler,
5. Tasarruf mevzuatına verilen güvencenin uzun sürmesi ,
6. Borçlanmanın iç piyasadan yapılması,
7. Hatalı kur politikaları ,
8. Müdahaleci devlet politikalarının finansmanlarının kamu bankalarından sağlanması olarak sıralanmaktadır.

Genç işsizliğin artmasındaki en önemli nedenlerden biri küreselleşmedir. Küreselleşme ile birlikte dünya üzerinde talep edilen işgücünün niteliğinde değişimler olmaktadır. Bilginin öneminin arttığı işgücü piyasasında, niteliksiz işgücüne talep azalmaktadır. Bu durum aynı zamanda yeni iş pozisyonlarının doğmasına da sebep olmaktadır. Dolayısıyla istihdam politikaları ve eğitim politikalarının paralellik göstermesi gerekmektedir (Çondur ve Bölükbaş 2014: 80). Birbirinden bağımsız belirlenen istihdam ve eğitim politikalarının etkinliği de azalmaktadır. Ancak Türkiye’nin istihdam yapısı incelendiğinde, tarım ekonomisinin ekonomide ağırlığının fazla olması sebebi ile küreselleşmenin etkisinin işgücü piyasasında yeterince gerçekleşmediği görülmektedir. Tarım ekonomisinde makineleşmeye geçişin nispeten daha yavaş olması bu durumun nedeni olarak gösterilebilir.

Küreselleşmenin genç işsizlik üzerindeki diğer etkisi de istihdam oluşturmayan büyüme ile olmaktadır. Bu durumun temel sebepleri ise imalat sanayinin yeterince gelişememesi, finans sektörünün ekonomide ani yükselişi ve belirleyici sektör konumuna gelmesi ve konut yatırımlarının ekonomideki ağırlığının artmasıdır (Mütevelliöğlu v.d. 2010: 210). Özellikle dış ticaret dönüşümü sonrasında ithal ikameci sanayileşme stratejisinin terk edilmesi

ve ihracata dönük sanayileşme stratejisinin benimsenmesi ile imalat sektörünün önemi artmıştır. Ancak altyapı ve diğer sıkıntılar sebebi ile imalat sanayisinde yeterli gelişme kaydedilememiştir. Bu durum da yeni iş olanaklarının açılmasını güçleştirmiştir.

Ekonomide yatırımların öneminin artmasıyla finans sektörünün belirleyiciliği de artmıştır. Finans sektörü hacim olarak fazla ancak istihdam pozisyonu oluşturma potansiyeli az olan sektörlerden olduğundan istihdam pozisyonlarının oluşmasında beklenen etki yaşanmamıştır. Diğer etki ise konut yatırımlarının ekonomide sürekli artan konuma gelmesinden kaynaklanmaktadır. Konut yatırımları genellikle kalifiye olmayan beden gücüne dayalı istihdamı artırmaktadır. Ayrıca konut sektörü devamlılığın sağlanmasının zor olduğu sektörlerden biridir. Bu sebeplerle konut sektörünün diğer sektörlerden daha fazla büyümesi, uzun dönemde işgücü piyasasına olumsuz olarak yansıma potansiyeli taşımaktadır.

İşgücü piyasasındaki bu dengesizlik oluşturacak etmenler genç işsizliği iki farklı yolla etkilemektedir. Birincisi dengesiz sektörel gelişme, ikincisi ise istihdam oluşturmayan büyümedir. İşsizlik ve işgücüne katılım oranlarındaki değişim de genç işsizliği etkilemektedir. İşsizlik oranlarındaki artış hem nominal hem de reel olarak genç işsizliğin artmasına neden olmaktadır. İşgücüne katılım oranlarında gerileme ise sadece nominal olarak genç işsizliğin azalmasına sebep olmaktadır. Ekonomik konjonktürdeki sıkıntı ortadan kalktığında bireylerin iş bulma konusundaki inançlarının tekrardan kazanmaları, genç işsizliğin ve işgücüne katılım oranının artması sonucunu doğuracaktır. Bu durumda genç işsizliğin azaltılması için yürütülen politikaların başarısının sorgulanmasına sebep olacaktır.

Genç işsizlik oranlarının yüksek olmasının işgücü piyasasından kaynaklı nedenlerinin başında dengesiz göç hareketleri gelmektedir. Gelişen ulaşım olanaklarına tarımda makineleşmenin etkisiyle azalan emek talebi de eklenince kırsal kesimde açığa çıkan işgücü arz fazlası göç hareketliliğini artırmaktadır. Bu durum toplumsal değişim sürecini başlatmış ve işgücü piyasasının dengesinin bozulmasına neden olmuştur (Yüceol 2011: 34). Söz konusu etkene 2011 yılında başlayan ve kısa sürede iç savaş halini alarak kitlelerin uluslararası göçüne sebep olan Suriye olaylarının eklenmesiyle Türkiye işgücü piyasasında göç faktörünün etkisi daha derin hissedilmiştir.

Tablo 2: Suriyeli Sığınmacı Sayıları

YILLAR	Sığınmacı Sayıları
2011	0
2012	14,234
2013	224,655
2014	1,519,286
2015	2,503,549
2016	2,834,441
2017	2,978,995

Kaynak: Türkiye Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Suriye meselesinde Türkiye'nin uyguladığı açık kapı politikası 2017 yılı başında kayıtlı olan yaklaşık 3 milyon Suriyeli sığınmacının Türkiye'ye yerleşmesini sağlamıştır. Bu sayıya kayıtlı olmayan diğer Suriyeli sığınmacıların eklenmesi ile durumun ciddiyeti daha iyi anlaşılmaktadır. Suriyeli sığınmacılarda temel sıkıntı, herhangi bir sebeple kendilerine ayrılmış kampların dışında kalan ve doğrudan işgücü piyasasında emek arz eden sığınmacılardan kaynaklanmaktadır. Türkiye Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre 2017 yılı başında kayıtlı Suriyeli sığınmacıların yalnızca %9,3'lük kısmı kamplarda yaşamaktadır. Kalan Suriyeli sığınmacılar Türkiye'nin çeşitli yerlerine göç ederek hayatlarını idame ettirmektedir.

Tablo 3: Suriyeli Sığınmacıların Cinsiyet ve Yaş Dağılımı

Yaş	Erkek	Kadın	Toplam
0-14	574,378	535,399	1,109,777
15-24	386,236	306,522	692,758
25-34	297,323	232,810	530,133
35-44	164,257	143,323	307,580
45-54	94,321	88,434	182,755
55-64	47,879	48,194	96,073
65+	28,463	31,451	59,914
Toplam	1,592,862	1,386,133	2,978,995

Kaynak: Türkiye Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Ayrıca Suriyeli sığınmacıların büyük bölümü 24 yaşından küçük olduğundan genç işsizliğin artmasına sebep olmaktadır. Yukarıdaki tabloda Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin cinsiyet ve yaşlara göre dağılımı bulunmaktadır. Toplam sığınmacıların yaklaşık %60,5'lik kısmı 24 yaşının altındadır. Suriyeli sığınmacıların büyük bölümünün genç olması da genç işsizliğin artmasında önemli rol oynamaktadır.

4. Genç İşsizliğin Çözümüne Yönelik Politika Önergeleri

Genç işsizliğin çözümünde konjonktürel nedenlerden ve yapısal nedenlerden kaynaklanan işsizlik olmak üzere iki temel etmen vardır. Konjonktürel nedenlerden kaynaklanan genç işsizliğin çözümü için talep yönlü, talebi destekleyen politikalarla çözüm üretilmektedir. Yapısal nedenlerden kaynaklı genç işsizliğin çözümünde ise arz yanlı politikaların uygulanması gerekmektedir (Çetinkaya 2010: 55). Bu durumların konjonktürden kaynaklı nedenleri geçici nedenlerken, yapısal nedenler kalıcı neden olarak kabul edilmektedir. Konjonktürel dalgalanmalar dış kaynaklı sorunlardır. Bu durumda dış talep kısılaacağından üretim olumsuz etkilenecektir. Bu etkinin ortadan kaldırılması için azalan dış talebin devlet tarafından uygulanan politikalarla ikame edilmesi gerekmektedir. Yapısal nedenlerden kaynaklı sorunların aşılması için ise üreticilerin desteklenmesi ve boş pozisyonların oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye’de üniversite sayısı ve öğrenci kontenjanları sürekli artma eğilimi gösterdiğinden genç işsizlik oranları olduğundan daha düşük seviyede çıkmaktadır. Yükseköğretim eğitim seviyesi arttıkça bireysel ve toplumsal gelişme de artmaktadır (Üstün v.d. 2014: 201). Bu durumun yanında okuyan birey işsiz olarak değerlendirilmediği için genç işsizlik oranları düşük çıkmaktadır.

İşsizlik en önemli sosyo-ekonomik problemlerden biridir. Mevcut ekonomik sıkıntılar arasında, diğer problemlerden daha öncelikli hale gelmektedir (Ener, Balan ve Kurt 2015: 84). Problem olarak değerlendirildiğinde, sosyal olmasının yanında ekonomik etkileri de mevcuttur. Bu sebeple çözümü için sosyal politikaların yanında ekonomik politikalar da uygulanmaktadır. Genç işsizlikle mücadele politikaları kapsamında Türkiye’de iki çeşit politika uygulanmaktadır. Genç işsizlikle mücadele için sosyal problemlere yönelik uygulanan politikalar pasif politika olarak adlandırılırken, diğer problemlerin çözümü için uygulanan politikalar aktif politikalar olarak adlandırılmaktadır (Bayraktar ve İncekara 2013: 27-28). Aktif ve pasif politikalar yıllar ve değişen konjonktür itibarı ile değişse de temel olarak şu şekilde sınıflandırılabilir.

İŞKUR, yürüttüğü aktif istihdam politikalarını, Avrupa Birliği’ne uygun olarak sürdürmektedir. Özellikle OECD ülkelerinde yürütülen politikalardan yararlanarak politikalarını belirlemektedir. OECD ülkeleri işsizlikle mücadele programlarını 7 grupta toplanmaktadır (Ay 2012: 331).

- Devletin işçi ve işveren eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri verilmesi,
- Mesleki eğitim verilmesi,
- Sübvansiyeli istihdam,
- Gençlere yönelik uygulanan istihdam politikaları,
- Engellilere yönelik uygulanan istihdam politikaları,
- İşsizlik sigortası uygulaması,
- Erken emeklilik uygulaması

olarak sıralanmaktadır.

İlk 5 madde aktif politikalar kategorisinde yer alırken, 6. ve 7. maddeler ise pasif politikalar kategorisinde yer almaktadır. Pasif politikaların ortak özelliği politika uygulama maliyetinin yüksek ve kişiyi uzun zaman sonra tembelliğe alıştıran politikalar olmasıdır. Aktif istihdam politikaları ise eğitim destekli olduğundan kalifikasyonu arttırmakta ve uzun dönemli kalıcı çözümler sunmaktadır. Aktif istihdam politikaları istihdam olanaklarının oluşmasına yardımcı olur, kalıcıdır, üretimi teşvik etmektedir. Aktif istihdam politikalarının hedef kitlesi daha çok gençlere yöneliktir. Bu sebeplerle genç işsizlikle mücadelede uygulanabilecek en etkilili politikalarından olmaktadır.

Avrupa Birliği ve OECD ülkeleri istihdam fonlarının genellikle emek arz eden işçilerin eğitime ve kalifikasyonlarına ayırmaktadır. Bu alana yatırımın başlıca amacı, iş gücü verim-

liliğinin yükselmesi ve çalışanların iş pozisyonlarında kalıcı hale gelmesidir. İş gücünde verimlilik artışı, iş gücü talebini azaltacağından, iş gücü arz ve talep dengesini bozucu etki yapabilir (Just 2004: 594). Bu sebeple işsizlik oranlarında yaşanan artışlar yatırımların sosyal etkilerini gündeme getirir. Bu etkilerden kaçınmak için Türkiye'nin Avrupa Birliği'nden daha farklı politika belirlemesi gerekmektedir. Belirlenen gençlere yönelik politikaların temel hedefi verimliliği artıracak politika olmamalı aksine işgücü talebini artıracak mahiyette olmalıdır.

Türkiye'nin genç nüfusunun dinamik yapısı Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Dünya Bankası'nın da gündemine gelmiştir. Söz konusu kuruluşlar Türkiye'nin işgücü piyasasını ayrı ayrı araştırmış, araştırma sonuçlarına göre genç istihdamı artırmaya yönelik değerlendirmelerini ve tavsiyelerini içeren raporlar yayınlamışlardır. Raporların ortak özellikleri, Türkiye işgücü piyasasının Demografik Fırsat Penceresine sahip olduğu ancak demografik fırsat penceresinden yeterince yararlanamadığı sonucuna ulaşılmasıdır. Bu raporlarda Türkiye işgücü piyasasına yönelik bazı tavsiyelerde bulunmuştur (Torun ve Arıca 2011: 175). Bu tavsiyelerden bazıları şu şekildedir;

- Doğrudan gençliğe yönelik istihdam politikaların yasalarla güvence altına alınması,
- Genç istihdam politikalarının Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ile uyumlu olmasının sağlanması,
- Kariyer danışmanlığı hizmetlerinin yaygınlaştırılması,
- Başarısız olan gençlere ikinci fırsatın tanınması,
- İstikrar paketlerinde gençlere yönelik istihdam politikalarına ayrıntılı yer verilmesi

şeklinde sıralanmaktadır.

Bu tavsiyeleri değerlendiren İŞKUR, aktif istihdam politikalarını şekillendirmiştir (Ay 2007: 87). İŞKUR tarafından uygulanan aktif istihdam politikaları;

- İstihdam garanti olduğu nitelikli işgücü eğitim kurslarının açılması,
- İş kurmak isteyenlere ücretsiz eğitim verilmesi,
- Meslek sahibi olanlara yönelik meslek geliştirme kurslarının açılması,
- Hükümlülerin iş hayatına girmelerini sağlayacak kursların açılması,
- İşsizlik sigortasından fonlanan, işsizlere yönelik çeşitli kursların oluşturulması

şeklinde sıralanmaktadır.

Genel olarak genç işsizliğin azaltılması için ülke genelinde eğitim reformu, meslek danışmanlığı, girişimciliğin artırılması, gençlere ve genç istihdamının artırılmasına yönelik vergi muafiyetleri ve devlet sübvansiyonlarının bir bütün olarak uygulanması gerekmektedir.

İşsizliğin yol açtığı psikolojik sıkıntılar gençlerde daha yaygın görülmektedir. Özellikle işsizlik ile boşanma, bağımlılık oluşturan madde tüketimi, suç oranları ve intihar arasında korelasyon olduğu söz konusudur (Kelleci ve Türk 2016: 14). Söz konusu psikolojik sorunlar da ekonomik kalkınmanın önüne engel teşkil etmektedir. Genç işsizliğe yönelik uygulanan politikalarda başarı sağlanması, ekonomik kalkınma politikalarının da başarı oranını arttıracaktır. Bu sebeple genç işsizliğe yönelik uygulanan politikaların etkileri başta ekonomik büyüme ve kalkınma olmak üzere birçok alanda kendini gösterecektir.

İşsiz kalan her bir birey devletin vergi gelirinin düşmesine ve toplam tüketim miktarının azalmasına sebep olmaktadır (Aydın 2017 :4). Her iki yolla da ekonomik büyüme açısından olumsuz etki oluşmaktadır. Dolayısıyla genç işsizliğin azalması için uygulanacak vergi politikalarında, devletin her ilave genç istihdam üzerinden alacak olduğu vergileri sıfırlasa bile, genç istihdamın artmasıyla toplam talebin artması sağlanacaktır. Toplam talebin artması da alternatif vergi gelirleri artacağından, ekonomiyi pozitif etkileyecektir. Bu sebeple genç işsizliğin azalması için vergi politikaları da genç istihdamı özendirecek mahiyette olmasını gerekmektedir.

5. Sonuç

Genç işsizlik oranlarının yükselmesi başta Avrupa Birliği ve OECD ülkeleri olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerin ortak sorunu haline gelmektedir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ve genç, dinamik nüfus yapısına sahip olan ülkelerde genç işsizlik sorunu daha da önemli sorun haline gelmektedir. Genç işsizlik oranlarını düşürmek için her ülke ya da ülke topluluğu kendine uygun politika ve strateji geliştirmektedir. Ancak ülkelerin nüfus dinamikleri, ekonomik durumları ve genç kavramına bakışları farklı olduğundan genç işsizlikle mücadele de ortak politika ve stratejiler geliştirilememektedir.

Türkiye’nin son dönemlerde genç istihdamını azaltan ve genç işsizliğini arttıran en önemli faktör Suriyeli sığınmacıların ülke işgücü piyasasına kontrolsüz ve ani girişleri olmuştur. Bu kapsamda alışılagelmiş işsizliği azaltma politikalarından farklı olarak, göç faktörüne yönelik politikaların uygulanması işsizlik oranlarının azaltılması açısından öncelik kazanmaktadır. Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasına kontrolsüz girme sorunu aşıldıktan sonra, işgücü piyasasında özellikle gençlere yönelik emek arzı fazlası ortadan kalkacak ve genç işsizlik oranlarında gerileme görülecektir. Bu şekilde işgücü piyasasında denge noktasına yaklaşılabilecektir.

Genç işsizlik oranlarında kalıcı azalma için ülke içerisinde işgücü piyasasında dengesizlik oluşturan faktörlerin de ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu kapsamda öncelikle gençlere yönelik verilen eğitim politikaları yeniden düzenlenmelidir. Reel sektör beklentileri ile eğitim sisteminin çıktılarını aynı paydada toplanabilmesi için yürütülen politikaların başarılı sonuç vermesi, gençlerin eğitimleri sonrasında ilgili oldukları sektörlerde boş pozisyonlara yerleşmelerini mümkün kılacaktır.

Ülke içerisinde işgücü piyasasında dengesizlik oluşturan diğer etken ise dengesiz göç hareketleridir. Özellikle kırsal bölgelerde ücretsiz aile işçisi olarak çalıştırılan gençlerin eğitim hayatları aksamaktadır. Bu durum da bireyin ilerleyen dönemlerde işsiz kalmasına sebep olmaktadır (Günaydın ve Çetin, 2015: 23). Ülke içerisinde uygulanan göç politikalarının, istihdam politikalarının ve eğitim politikalarının birbiri ile uyumlu olması genç işsizlik ve genel işsizliğe yönelik kalıcı başarının sağlanmasını sağlayacaktır.

Eğitim sistemi ile işgücü politikalarının uyumu sağlandıktan sonra, işgücü piyasasında en önemli engel boş iş pozisyonlarının oluşturulması gelmektedir. Yeni işletmelerin kurulması ve sektörel canlanmayı sağlayacak politikalar ile bu sıkıntı da aşılabilecektir. Bu politikaların başında ise girişimciliği destekleyen, yeni iş kurmayı özendiren politika ve stratejiler gelmektedir. Bu kapsamda İŞKUR'un uyguladığı aktif istihdam politikalarının nitelik ve niceliğinin arması gerekmektedir.

İşgücü piyasasında kalan son önemli engel ise piyasa katılıklarıdır. İşe alma ve işten çıkarma prosedürlerindeki fazlalık ve maliyetler, işgücü talep edenleri kayıt dışı istihdam başta olmak üzere çeşitli alternatif alanlara yönlendirmektedir. İşçi çıkarma maliyelerinde azalma yaşanması işgücü piyasasına hareketlilik getirecek ve bireylerin istedikleri işe daha kolay girmelerini sağlayacaktır.

Ülke genelinin sıkıntılarının analiz edilip uygun politikaların geliştirilmesi işgücü piyasasında beklenen etkinin görülmesini hızlandıracaktır. Bu sebeple aktif işgücü politikalarının daha kapsamlı ve büyük ölçekle uygulanmasının önemi artmaktadır. Diğer politikalarla uyumlu geliştirilen işgücü politikaları ve Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasındaki etkilerinin de azalması ile başta genç işsizlik oranları ve paralelinde işsizlik oranlarının gerilemesi muhtemeldir. Bu kapsamda atılacak her adım genç istihdam olanaklarının oluşturulmasını sağlayarak, genç işsizliğin gerilemesine katkı sağlayacaktır.



EXTENDED ABSTRACT

Youth Unemployment Problems and Solutions in Turkey

Ahmet Tayfur Akcan*

In this study, primarily, the causes of the young unemployment will be analysed by evaluating it in general and in a theoretical framework. Secondly, the general situation of the young unemployment in Turkey's labour market will be analysed and lastly the causes of the young unemployment will be mentioned so as to make political suggestions to decrease its level. Since the study will offer political suggestions concerning the decrease of continuously increasing unemployment, it is foreseen to make a contribution to the literature.

In the unemployment literature, the approaches concerning the explanation of young unemployment are mainly divided into three. These are the Neo-classical Approach, the Keynesian Approach, and the Shumpeterian Approach. Neoclassical Approach suggests

* Dr., Necmettin Erbakan University, Faculty of Applied Sciences, International Trade Department, Konya,
tayfurakcan@hotmail.com

that young people remain unemployed because of the lack of new job positions. Keynesian Approach, on the other hand, explains the main reason of unemployment with the inconsistencies in the employment. Lastly, the Shumpeterian Approach explains unemployment with the structural changes in the labour market.

The struggle with the young employment has come to the fore in the 5th Five-year Progress Plan which is valid between the years 1985-1989. According to the analysis of the context of the plan, the 10% of 15-19 year-old young people are unemployed (Murat and Şahin 2011: 449). Additionally, within the framework of the plan, it was decided that the priority would be given to the investments which would both provide an increase in the domestic income and form new job opportunities at the same time (Bıçerli 2004: 276). With the increase of new investment opportunities, it was aimed to lead to a decrease in especially the young unemployment and then in the unemployment in general.

There are five reasons of the high percentage of young unemployment in Turkey. These can be listed as population-based, education-based, labour-market based (Murat and Şahin 2011: 325), globalization-based and state structure-based (Toprak ve Demir 2001: 11) problems.

The excess of the population engaged in farming can be given as an example to the population-based problems. Especially the migration movements triggered by the rapid increase of the young population in Eastern parts of the country and of the lack of entrepreneurship lead to an increase in the young unemployment. The enormity of the population engaged in farming, the division of the agricultural area during the portion of the inheritance and insufficient agricultural areas are also the reasons of internal migration and young unemployment.

The fact that the education system cannot achieve a statically competent system and that it cannot meet the needs of real sector plays an important role in the acceleration of the unemployment. In order for this problem to be overcome, life-long learning system should be expanded to every period of the educational system and necessary supports should be sustained.

Another reason of the unemployment is state-based factor in the labour market. The policies applied concerning employment and unemployment do not aim at arranging new empty positions for the young people and this can be shown as an example to the state-based main reasons. The following reasons lie under state-based causes:

1. Political inconsistency
2. Weakness of the coalition governments
3. Legislative regulation contradicting with the unemployment policies
4. Shortcomings in institutional regulations
5. The guarantee period given for the saving deposits lasts long
6. The domestic market borrowings
7. Deficient rate policies
8. The finance supplement of the interventionist state policies by the public banks.

One of the most important reasons lying behind the young unemployment is globalization. With the influences of globalization, there have been changes in the quality of the requested labour force all over the world. The request for unskilled labour decreases day by day at the labour market in which the importance of knowledge raises day by day. This situation leads to new employment positions. Therefore, a parallelism is necessary between employment and educational policies. (Çondur and Bölükbaş 2014: 80). Another impact of globalisation on the young unemployment is through the growth which does not provide employment. The main reasons of this situation are the results of the fact that manufacturing industries cannot sufficiently develop, the finance sector has become the main determinative sector in the economy and the increase of the weight of residential investments in the economy (Mütevellioğlu et al. 2010: 210).

These factors which would lead to an imbalance in the labour market affect young unemployment in two different ways. First one is the imbalanced sectorial development and the second is growth without employment. Unemployment and the changes in the employment participation rates also affect the young unemployment. The increase in the unemployment rates leads to the increase of the young unemployment both nominally and in real terms. The regression in the labour force participation rates, on the other hand, only nominally leads to a decrease in the young unemployment. The disappearance of the problem in the economic conjuncture will lead to the regaining of the belief in the possibility of finding a job for individuals and an increase in the labour force participation rate. This situation will lead to an interrogation of the success of the policies executed for reducing young unemployment.

Among the labour market-based causes of the high percentage of unemployment rates, the unbalanced migration moves come in the first order. The need for labour force supply which occurs as a result of the developing transportation opportunities and a decrease in the demand for labour in relation to the mechanisation in agriculture increases the migration mobility (Yüceol 2011: 34).

In the Syria context the open-door policy of Turkey has resulted in the registered settlement of 3 million Syrian refugees in Turkey. If the number of unregistered Syrian refugees to this overall number, the severity of the situation can better be understood. The main problem about the Syrian refugees is due to the ones who do not settle in the camps and directly offer their labour force to the market. According to the data taken from Turkish Immigration Authority Head Office, only 9.3% of registered Syrians live in the camps at the beginning of 2017. The remaining part have migrated to various parts of Turkey and sustain their lives there.

In the solution of the young unemployment problem there are two factors related to conjectural and structural reasons. For the solution of conjectural reason-based young unemployment, the solution is formed with demand-side policies. For the structure-based young unemployment, on the other hand, supply-side policies are necessary (Çetinkaya 2010: 55). While the conjecture-based causes of these situations are accepted to be temporary reasons, the structural ones are accepted to be permanent. Conjectural fluctuations are exterior problems.

Within the scope of fighting against unemployment policies, two policies are issued in Turkey. While the policies directed against social problems are defined as the passive policies, the policies directed towards the solution of other problems are defined as active policies (Bayraktar and İncekara 2013: 27-28). Although the active and passive policies change in time, they can be classified as the following:

İŞKUR issued its employment policies in accordance with the European Union and defines its policies especially with the help of OECD countries. OECD countries classify their fights against unemployment in seven main groups (Ay 2012: 331):

- The matching-up of the employee and the employer as well as counselling service should be executed by the state.
- Giving vocational education
- Subsidized unemployment
- Employment policies for young people

- Employment policies directed for the handicapped
- Unemployment insurance application
- Early retirement application

While the first 5 articles can be categorized under the title of active policies, the articles 6 and 7 can be categorized as passive policies. The common trait of the passive policies is that the application cost is high and they make the individual get used to laziness after a while. Active employment policies, on the other hand, suggest long term solutions by increasing education-supported qualification.

The dynamic structure of Turkey's young population became a current issue for the UNDP, ILO and the World Bank. These institutions have made a research on the Turkish labour force market and published reports on the evaluations and suggestions concerning the increase of young employment. The common point of their reports is that Turkish labour force market has Demographical Opportunity Framework but that it cannot sufficiently benefit from it. In these reports advices have been presented concerning the Turkish labour force market (Torun and Arica 2011: 175). Some of those advices are as follows:

- Securing the employment policies directed for young people with the help of legal legislations.
- Making sure that young employment policies are in accordance with the European Union Employment strategies.
- Intensification of career consultancy service
- Giving a second chance to the unsuccessful youngsters
- Giving place to employment policies in a detailed way in the stabilization programmes

Taking these advices into consideration, İŞKUR has reshaped its employment programmes (Ay 2007: 87). These active employment policies are:

- Opening qualified labour force education programmes which guarantee employment.
- Giving free education for individuals
- Opening labour developing courses for employed people

- Opening courses which would provide previously convicted persons job opportunities
- Opening various courses for the unemployed people who are funded by unemployment insurance.

To reduce the young unemployment level in general, the education reform, career counselling, increasing the entrepreneurship, tax immunities and state subventions should be applied as a whole.

The psychological problems caused by unemployment are more frequently seen in young people. There's an apparent correlation between unemployment and divorce, substance addiction, criminality rates and suicide (Kelleci and Türk 2016: 14). These kinds of psychological problems constitute an impediment for the economic development.

The most outstanding factor that has decreased young employment and increased young unemployment in the last period has been the uncontrolled and sudden entrance of Syrians into the country's labour force market. In this context, apart from the conventional unemployment reducing policies, the application of the policies concerning the migration gains importance. After overcoming the problem of uncontrolled entrance of the Syrian refugees, labour surplus will be destroyed and there will be a regression in the young unemployment rates. In this way, an equilibrium point in the labour force market will be achieved.

For a permanent decrease in the young unemployment proportions, the factors leading to the imbalance in the domestic labour force market should be eliminated. In this context, primarily, educational policies concerning young education should be reoriented. The overlap of the real sector expectations and educational system outputs would enable young people to occupy the empty positions in a related sector after their education.

Another factor leading to an imbalance in the country's labour force market is unbalanced migration mobility. Especially the education of young people living in the rural region is limited which leads to an unemployment of the individual in the following years. (Günaydın and Çetin, 2015: 23). The coherence of the migration policies, employment policies, and education policies in the country will provide a permanent success in reducing the young unemployment.

After sustaining a coherence between the education system and the labour force policies, the problem of the necessity of creating empty employment positions in the market should be solved. With the help of forming new businesses and policies directed

towards sectorial revival, this problem would be surpassed, too. The leading of these policies are policies and strategies which support and encourage entrepreneurship. In this direction, the active employment policies issued by İŞKUR should be improved in both quality and quantity.

The last important obstacle in the labour force market is market solidity. The cost and amount of procedures concerning recruitment and dismissal lead the labour demanders to illegal employment and other alternative solutions. A decrease in the costs of dismissal will bring mobility into the labour market and will let people to start a job they would like to be employed in.

Kaynakça/References

- Aydın, A. (2012). Genç İşsizliği Sorununun Almanya ve Türkiye Mesleki Eğitim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği Sosyal Güvence Dergisi*, 6(11), 1-23
- Ay, A. (2007) Türkiye Ekonomisi Moko Ekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Çizgi Kitapevi*, Konya.
- Ay, S. (2012). Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19(2), 321-341.
- Bayraktar, S. İncekara, A. (2013), Türkiye’nin Genç İşsizlik Profili, *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4(1), 15-38
- Biçerli, M. K. (2004), İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları,
- Çetinkaya, E. (2010) Genç İşsizliğin Teorik Açıklamaları, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 58, 45-57
- Çondur, F. Bölükbaş, M. (2014), Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Genç İşsizlik- Büyüme İlişkisi Üzerine Bir İnceleme, *Amme İdaresi Dergisi*, 47(2), 77-93
- Ener, M. Balan, F. ve Kurt Ü. (2015), The Empirical Analysis of the Sectoral Employment and Economic Growth in High Income OECD Countries, *International Journal of Economic Research*, 6, 75-86
- Günaydın, D. Çetin, M. (2015). Genç İşsizliğin Temel Makroekonomik Belirleyicileri, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17-34
- İzgi, B. B. (2012), Genç İşsizliği ve Eğitim ile İlişkisi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(41), 295-310
- Just, R. Darrelhueth, A. (2004), *The Welfare Economics of Public Policy*, Cheltenham, England, Adward Elgars Pres,
- Karabıyık, İ. (2009) Avantaj ve Dezavantajlarıyla Genç İşsizliğin Değerlendirilmesi, *EÜHFD*, 13 (3-4), 293-320.
- Kelleci, S. Ürüt, T. Z. (2016), Genç İşsizliğin İncelenmesi: OECD Ülkeleri ve Türkiye Karşılaştırması, *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(5), 10-25

- Murat, Sedat. Şahin, L. (2011), Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Genç İşsizliği, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2011-35
- Mütevellioğlu, N. Zambak, M. ve Mert, M. (2010), İşsizlik, Üniversiteli Gençlik ve Gelecek: Bir Alan Araştırmasının Bulguları, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(1), 207-229
- Sayın, F. (2011), Türkiye’de 1988-2010 Döneminde Eğitim ve Büyümenin Genç İşsizliğine Etkisinin Analizi, *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, 13(4), 33-53.
- Toprak, M. Demir, O. (2001), Türk Bankacılık Sektörü Sorunlar, Krizler ve Arayışlar, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, 2(2), 1-26.
- Torun, M. Anca, F. (2011), 2008 Global Ekonomik Krizin Genç İşsizlik Açısından Değerlendirilmesi, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9(1), 163-177.
- Üstün, G. Dedekoç, Ş. Kavalalı, T. Öztürk, F. Sapcı, Y. Can, S. (2014), Üniversite Son Sınıf Öğrencilerinin İş Bulmaya İlişkin Umutsuzluk Düzeylerinin İncelenmesi, *Amasya Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 3(2), 200-221
- Yüceol, H. M. (2011), Türkiye’de İllerarası İşsizlik Oranı Farklılıkları, Göç ve Ekonomik Kalkınma, *Sosyoekonomi Dergisi*, 29-54
- www.tuik.gov.tr
- www.goc.gov.tr