

ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ TASLAĞI
(2012–2023)

Şubat 2012

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	III
TABLolar	IV
ŞEKİLLER	IV
GİRİŞ	I
BİRİNCİ BÖLÜM: MAKROEKONOMİK ÇERÇEVE, STRATEJİNİN TEMEL HEDEF VE İLKELERİ	3
I. MAKRO EKONOMİK ÇERÇEVE	3
A. MEVCUT DURUM	3
B. İSTİHDAM STRATEJİSİNİN DAYANDIĞI POLİTİKA ÇERÇEVESİ	9
1. İstikrarlı ve Yüksek Büyümenin Sağlanması	9
2. Büyümenin İstihdam Etkisinin Artırılması	10
3. Kayıt Dışı İşçiliğin Azaltılması	10
a. Kayıtlı Sektörlerin Güçlendirilmesi	10
b. Kişilerin Kayıtlı Çalışmaya Zorlanması	11
c. Kayıtlı Sisteme Girişlerin Artırılması	11
d. Kayıtlı İstihdam Konusunda Farkındalığın Artırılması	11
e. Yabancı Kaçak İşçiliğin Önlenmesi	11
II. STRATEJİNİN TEMEL HEDEF VE İLKELERİ	12
A. TEMEL HEDEFLER	12
B. İLKELER	12
İKİNCİ BÖLÜM: TEMEL POLİTİKA EKSENLERİ	14
I. EĞİTİM-İSTİHDAM İLİŞKİSİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ	14
A. Durum Analizi	14
B. Temel Amaç	17
C. Hedefler	17
D. Politikalar	18
II. İŞGÜCÜ PİYASASINDA GÜVENCE VE ESNEKLİĞİN SAĞLANMASI	18
A. Durum Analizi	18
B. Temel Amaç	24
C. Hedefler	25
D. Politikalar	25
III. ÖZEL POLİTİKA GEREKTİREN GRUPLARIN İSTİHDAMININ ARTIRILMASI	25
A. Durum Analizi	25
B. Temel Amaç	27
C. Hedefler	27
D. Politikalar	27
IV. İSTİHDAM-SOSYAL KORUMA İLİŞKİSİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ	28
A. Durum Analizi	28
B. Temel Amaç	29
C. Hedefler	29
D. Politikalar	30
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İZLEME VE DEĞERLENDİRME	31
EK: ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ EYLEM PLANI (2012-2014)	

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AİPP	Aktif İşgücü Piyasası Programları
Ar-Ge	Arařtırma-Geliştirme
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Eurociett	Özel İştihadam Büroları Avrupa Konfederasyonu
Eurostat	Avrupa İřtatistik Ofisi
GSYİH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
HBÖ	Hayat Boyu Öğrenme
HİA	Hanehalkı İşgücü Anketi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İİMEK	İl İştihadam ve Mesleki Eğitim Kurulları
İřGEM	İř Geliştirme Merkezleri
İşKUR	Türkiye İř Kurumu Genel Müdürlüğü
KİT	Kamu İktisadi Teřebbüsü
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MBRD	Mesleki Bilgi, Rehberlik ve Danışmanlık
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MYK	Mesleki Yeterlilik Kurumu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PISA	Uluslararası Öğrenci Başarılarını Ölçme Programı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
STK	Sivil Toplum Kuruluđu
TEKMER	Teknoloji Geliştirme Merkezleri
TÜİK	Türkiye İřtatistik Kurumu
UMS	Ulusal Meslek Standartları
UNESCO	Birleřmiř Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
UYÇ	Ulusal Yeterlilik Çerçevesi
YÖK	Yükseköğretim Kurulu

TABLULAR

Tablo 1: İşgücü Piyasasına İlişkin Göstergeler

Tablo 2: Uluslararası Göstergeler ve Türkiye Karşılaştırması

Tablo 3: Hayat Boyu Öğrenmeye Katılım Oranı, (%)

ŞEKİLLER

Şekil 1: OECD'ye Üye Ülkeler ile Diğer Bazı Ülkelerde İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi

GİRİŞ

Küresel ekonomideki yapısal dönüşüm özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin işgücü piyasalarını etkilemektedir. Bu dönüşümün ülkeler üzerindeki etkisi, işgücü piyasalarının yapısal özelliklerine ve işgücü piyasasına yapılan kamu müdahalelerinin yerindeliliğine göre değişiklik göstermektedir.

Türkiye ekonomisi 2002-2007 döneminde yüksek oranlı ve sürekli bir büyüme serisi yakalamıştır. Makroekonomik istikrarın sağlandığı bu dönemde işgücü piyasasına istihdamı artırmaya yönelik önemli müdahaleler yapılmıştır. Sağlanan olumlu gelişmelere rağmen istihdam beklenen ölçüde artmamıştır. Önceki dönemde gerçekleşen ekonomik krizlerin etkileri ve işgücünden tasarruf eden teknolojik gelişmeler gibi hususların yanı sıra işgücü piyasasının yapısal sorunları bu durumun temel nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu sorunlar, bir taraftan istihdam artışını baskımlarken diğer taraftan işgücü verimliliğinin artırılması ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi üzerinde de olumsuz etkiler yaratmıştır.

Türkiye, işgücü piyasasındaki yapısal sorunlar ile mücadele ederken 2009 yılında, küresel ekonomide II. Dünya Savaşından bu yana yaşanan en büyük daralma gerçekleşmiştir. Küresel krizin en belirgin etkisi işgücü piyasasında gözlenmiştir. Hızla düşen küresel talep, istihdamın da hızla erimesine neden olmuştur. Yaşanan istihdam kayıplarının yanı sıra işgücüne katılımdaki artış da işsizlik oranlarının hızla yükselmesine yol açmıştır. Gelişmiş batı ülkelerinin çoğunda ciddi sarsıntılara neden olan bu gelişmeler ülkemize, yüzde onlar civarındaki işsizlik düzeyine yaklaşık dört puanlık bir konjonktürel işsizliğin eklenmesiyle yansımıştır.

Ekonomik ve sosyal açıdan sürdürülebilir olmayan bu durum, 2010 yılına gelindiğinde düzelmeye başlamıştır. Ekonomide kaydedilen toparlanma, diğer gelişmiş ülkelerden farklı olarak işsizlik rakamlarında gerilemeyi de beraberinde getirmiştir. Krizin istihdam üzerindeki etkisinin görece olarak sınırlı kalmasında ve yaşanan hızlı toparlanmada, alınan ekonomik tedbirlerin yanında kısa çalışma uygulaması ve istihdam teşvikleri gibi istihdamı korumaya yönelik tedbirlerin de önemli katkısı olmuştur.

Türkiye ekonomisinin yakın geçmişi ve bugünkü durumu birlikte analiz edildiğinde makroekonomik istikrarın istihdam yaratma açısından gerekli fakat yeterli olmadığı görülmektedir. Bu nedenle, işgücü piyasasında yapısal sorunların çözümüne yönelik reformların gerekliliği her geçen gün kendisini daha güçlü hissettirmektedir. Bu başlıkta kaydedilecek ilerlemeler, istihdamı geliştirmeye yönelik olarak alınan tedbirlerin etkilerinin önemli oranda artmasına yol açacaktır.

İstihdamın artırılması, Dokuzuncu Kalkınma Planında belirlenen gelişme eksenlerinden biridir. Buna yönelik olarak Plan'da işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi politika öncelikleri olarak belirlenmiş; Ulusal İstihdam Stratejisinin hazırlanması öngörülmüş ve tedbir olarak 2010 Yılı Programına dâhil edilmiştir.

Strateji temel olarak işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesini, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısının artırılarak işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanmasını hedeflemektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), “Ulusal İstihdam Stratejisi” hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamıştır. Hazırlık çalışmaları, istihdam alanında uzman akademisyenler ile kamu görevlilerinin katılımıyla oluşturulan “İstihdam Danışma Kurulu” tarafından yürütülmüştür. Stratejinin hazırlanmasında istihdamın artırılması politikalarının ancak bütüncül bir anlayışla genel bir strateji çerçevesinde yürütüldüğünde başarılı sonuçlar ortaya çıkarabileceği gerçeği, temel motivasyon olmuştur.

Strateji dört temel politika eksenine üzerine inşa edilmiştir. Temel politika eksenleri belirlenirken, makroekonomik politikaların istihdamı teşvik edecek biçimde sürdürülmesi, işgücünün verimliliğinin artırılması, işgücü piyasalarının katılıktan arındırılması, çalışanların istihdam güvencesinin artırılması, istihdama erişimde güçlüklerle karşılaşan özel politika gerektiren grupların işgücüne katılımının desteklenmesini ve bütün bu reformların sosyal koruma şemsiyesi genişleterek yapılması benimsenmiş, güvenceli esneklik anlayışı temel yaklaşım olarak kabul edilmiştir.

Söz konusu temel politika eksenleri;

- Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
- İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması,
- Özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması,
- İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi

olarak tespit edilmiştir.

İşgücü piyasasının durumunun, istihdama ilişkin sorunların ve ihtiyaçların bütünlüklü olarak değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin belirlenerek bir strateji çerçevesinde hayata geçirilmesi noktasında çalışma yaşamının tüm kesimleri hemfikir olmuştur. Stratejinin hazırlık çalışmaları katılımcı bir yaklaşımla yürütülmüştür. Stratejinin hazırlık sürecinde kamu kurum ve kuruluşları, meslek örgütleri, işçi ve işveren konfederasyonları, sivil toplum kuruluşları, bilim dünyası, basın yayın organları ve siyasetçilerin katılımıyla gerçekleştirilen üçer tam gün süreli iki çalıştay düzenlenmiştir.

Stratejinin kaleme alınması aşamasındaki çalışmalar ilgili kamu kurum ve kuruluşu temsilcilerinin yer aldığı komiteler tarafından titizlikle yürütülmüştür. Bu komiteler aynı zamanda ek-1’de yer alan Eylem Planını hazırlamıştır. Eylem Planında yer alan eylemler “etkinlik ve uygulanabilirlik” kriterleri esas alınarak belirlenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MAKROEKONOMİK ÇERÇEVE VE

STRATEJİNİN TEMEL HEDEF VE İLKELERİ

I. MAKROEKONOMİK ÇERÇEVE

A. Mevcut Durum

1. Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllarda genel olarak istikrarsız bir büyüme sergilemiştir. Yüksek enflasyonun yanı sıra yüksek kamu açıkları nedeniyle ekonomi kırılgan bir görünüm arz etmiştir. 2001 yılında yaşanan krizin ardından 2000'li yıllar büyük oranda makroekonomik istikrarın sağlandığı ve yüksek büyüme performansının kaydedildiği bir dönem olmuştur. Bu süreçte enflasyon hızla gerilerken, reel faizler düşmüş, kamu maliyesinde önemli iyileşmeler kaydedilmiş ve birçok önemli yapısal reform hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmış, düzenleyici ve denetleyici kurullar oluşturulmuş, kamu idarelerinde stratejik planlamaya geçilmiş, sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası reformları gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde kamu borç stoku sürdürülebilir dinamiklere kavuşmuş, bankacılık ve finans kesiminde krizlere karşı daha dirençli ve sağlıklı bir yapı oluşturulmuştur.

2. Türkiye ekonomisi, 2002-2007 döneminde yıllık ortalama yüzde 6,8 oranında büyümüştür. İşgücü piyasasındaki yapısal sorunlar, bu dönemdeki yüksek büyümenin temel işgücü göstergelerindeki olumlu etkisini sınırlandırmıştır. Nitekim tarım dışı istihdam artışı yıllık ortalama yüzde 4,6 olmasına rağmen, tarım istihdamındaki çözülme sonucu toplam istihdam artışı yıllık ortalama yüzde 1,2 ile sınırlı kalmıştır. Diğer taraftan, bu dönemde hem krizin hem de hızlanan yapısal reform sürecinin etkisiyle, toplam faktör verimliliği hızlı bir şekilde artmıştır. Bu durum, bir yandan büyümeyi yukarı çeken önemli etkenlerden birisi olurken, diğer yandan istihdam artışını sınırlayan bir faktör olmuştur. 2001 krizinde yüzde 10'a yükselen toplam işsizlik oranında önemli bir iyileşme sağlanamamış, 2007 sonuna kadar işsizlik oranı bu seviyede seyretmeye devam etmiştir. 2002-2007 döneminde yaklaşık 3 milyon tarım dışı istihdam yaratılmasına rağmen, aynı dönemde tarım dışı işgücünün 3,4 milyon kişi artması, tarım dışı işsizlik oranında iyileşme sağlanamamasına yol açmıştır. Bu dönemde uygulanan yapısal dönüşüm politikaları sonucu yakalanan büyüme performansı, 2007 yılından itibaren zayıflamaya başlamış; 2008 yılında ortaya çıkan küresel mali krizden Türkiye ekonomisi de etkilenmiştir.

3. Dünya ekonomisi 2004 yılından itibaren kesintisiz olarak yüksek oranlarda büyürken, 2008 yılından itibaren belirgin bir yavaşlama sürecine girmiştir. Küresel ekonomide II. Dünya Savaşından bu yana yaşanan en büyük daralma 2009 yılında gerçekleşmiştir. 2008 yılında yüzde 3 oranında artan dünya hâsılası, 2009 yılında yüzde 0,7 oranında azalmış, 2010 yılında ise yüzde 5,1 oranında büyümüştür. Bu gelişmenin temel dinamiği, yüzde 7,3 düzeyindeki yüksek büyüme performansı gösteren gelişmekte olan ülkeler olmuştur. Aynı dönemde gelişmiş ülkeler ise yüzde 3,1 oranında büyümüştür.

4. Uluslararası ticaret hacmi 2009 yılında yüzde 10,7 oranında daralırken, özellikle gelişmiş ülkelerde işsizlik oranları hızla yükselmiştir. Küresel ekonomi 2009 sonu itibarıyla beklenenden daha hızlı bir toparlanma sürecine girmiş, uluslararası ticaret hacmi 2010 yılında yüzde 12,8 oranında artış göstermiştir. Kümülatif rakamlar olumlu gelişmelere işaret ederken bazı Güney Avrupa ülkeleri başta olmak üzere krizin mali etkilerinin derinleşmesi riskiyle karşı karşıya bulunan ülkeler tedirginlik yaratmaktadır.

5. Tüm uluslararası aktörlerin gündeminde yer alan önemli bir risk faktörü artan işsizliktir. Küresel düzlemde gerek büyüme gerekse ticaret hacmi rakamlarında gözlenen önemli iyileşmeler işsizlik rakamlarına yansımamış, birçok ülkede işsizlik oranları artmıştır. 2010 yılı itibarıyla bu oran Avro Bölgesinde yüzde 10,1'e, ABD'de yüzde 9,6'ya ve OECD genelinde yüzde 8,6'ya ulaşmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tahminlerine göre dünya genelinde işsiz sayısı 27 milyon kişi artarak 212 milyona ulaşmıştır. Ancak, toparlanma süreci ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Özellikle, artan mali sorunları nedeniyle Avrupa Birliği (AB) ve bazı diğer ülkelerde toparlanmanın daha uzun süreceği öngörülmektedir. Küresel ekonomide toparlanma başlamış olmakla birlikte yüksek işsizlik temel sorun alanı olmaya devam etmektedir.

6. Küresel kriz Türkiye ekonomisini ticaret, finansman ve beklentiler açısından etkilemiştir. Türkiye'de ihracatın yaklaşık yüzde 50'sinin gerçekleştirildiği AB'nin küresel krizden ciddi oranda etkilenmesi ihracat performansına olumsuz yansımıştır. Diğer taraftan, küresel finans piyasalarında yaşanan çalkantı sonucunda likiditenin azalmasıyla diğer gelişmekte olan ülkelere benzer şekilde Türkiye'den de sermaye çıkışı olmuş, uluslararası doğrudan yatırımlar yavaşlamıştır. Son olarak, küresel kriz tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de belirsizlikleri artırmış, güven ortamını ve beklentileri olumsuz etkileyerek iktisadi faaliyetlerin ciddi oranda yavaşlamasına neden olmuştur. İktisadi faaliyetteki düşüşe paralel olarak, istihdam ve işsizlik oranlarında da olumsuz etkiler ortaya çıkmıştır.

7. Küresel krizin olumsuz etkilerini sınırlandırmak amacıyla, 2008 yılı ortalarından itibaren alınan tedbirlerle ekonomi beklenenden hızlı toparlanmaya başlamıştır. Krize karşı alınan istihdam bağlantılı tedbirler işveren sosyal güvenlik primlerindeki beş puanlık indirim; genç, kadın, özürü, mesleki eğitim mezunları ile mesleki yeterlilik belgesi sahiplerinin istihdamının teşviki; kısa çalışma ödeneğinin miktarının artırılması ve süresinin uzatılması, toplum yararına çalışma programları başta olmak üzere aktif işgücü piyasası programlarının yoğun olarak uygulanması şeklinde sıralanabilir. İstihdam bağlantılı olarak uygulanan bu programların 2008-2010 dönemi toplam maliyeti 8,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu önlemlere ilave olarak krize karşı alınan diğer tedbirler neticesinde 2009 yılında ekonomi, beklentilerin altında yüzde 4.7 oranında daralmış, 2010 yılında yüzde 8,9 büyüyerek bahse konu daralmayı telafi etmiştir. 2011 yılının ilk yarısında büyüme, yüzde 10,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2011 yılsonu itibarıyla büyümenin yüzde 7,5 düzeyine gerilemesi ve ilerleyen süreçte ekonominin azalan oranlarda büyümesi öngörülmektedir.

8. Ülkemizde küresel krizin en belirgin etkisi işgücü piyasasında gözlenmiştir. Hızla düşen küresel talep, başta sanayi sektöründe olmak üzere üretimin gerilemesine yol açmış; üretimdeki gerileme ve küresel ekonomiye ilişkin belirsizliklerin uzun süre devam etmesi, istihdamın hızla erimesine neden olmuştur. Yaşanan istihdam kayıplarının yanı sıra işgücüne katılımdaki artış da işsizlik oranlarının hızla yükselmesine yol açmış, işsizlik oranları 2009 yılının Şubat ayında zirveye

ulaşmıştır. 2009 yılı ikinci çeyreğinden itibaren iktisadi faaliyetteki toparlanmayla beraber istihdam beklenenden hızlı toparlanmaya başlamış, aynı yıl yüzde 14 seviyesinde gerçekleşen işsizlik oranı izleyen yıl yüzde 11,9 seviyesine gerilemiştir. 2004-2010 döneminde işgücü piyasası verilerine yansıyan gelişmeler Tablo-1’de özetlenmektedir.

Tablo 1: İşgücü Piyasasına İlişkin Göstergeler

Gösterge	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nüfus (Bin Kişi)	66.379	67.227	68.066	68.901	69.724	70.542	71.343
15+ Nüfus (Bin Kişi)	47.544	48.359	49.174	49.994	50.772	51.686	52.541
Genç Nüfus (15-24 yaş) (Bin Kişi)	11.840	11.757	11.670	11.583	11.490	11.513	11.548
İşgücü (Bin Kişi)	22.016	22.455	22.751	23.114	23.805	24.748	25.641
- Erkek	16.348	16.704	16.836	17.098	17.476	17.898	18.257
- Kadın	5.669	5.750	5.916	6.016	6.329	6.851	7.383
- Genç	4.474	4.436	4.365	4.364	4.381	4.454	4.426
- Tarım	5.793	5.215	4.978	4.955	5.080	5.350	5.583
- Tarım Dışı	16.223	17.240	17.773	18.159	18.725	19.398	17.082
İşgücüne Katılma Oranı (%)	46,3	46,4	46,3	46,2	46,9	47,9	48,8
- Erkek	70,3	70,6	69,9	69,8	70,1	70,5	70,8
- Kadın	23,3	23,3	23,6	23,6	24,5	26,0	27,6
- Genç	37,8	37,7	37,4	37,7	38,1	38,7	38
İstihdam (Bin Kişi)	19.632	20.067	20.423	20.738	21.194	21.277	22.594
- Erkek	14.585	14.959	15.165	15.382	15.598	15.406	16.170
- Kadın	5.047	5.108	5.258	5.356	5.595	5.871	6.425
- Genç	3.554	3.554	3.533	3.493	3.484	3.328	3.465
İstihdamın Sektörel Dağılımı (Bin Kişi)							
- Tarım	5.713	5.154	4.907	4.867	5.016	5.254	5.683
- Tarım dışı	13.919	14.913	15.516	15.871	16.178	16.023	16.911
- Sanayi	3.919	4.178	4.269	4.314	4.441	4.130	4.496
- İnşaat	966	1.107	1.196	1.231	1.241	1.249	1.431
- Hizmetler	9.033	9.628	10.051	10.327	10.495	10.644	10.986
İstihdam Oranı (%)	41,3	41,5	41,5	41,5	41,7	41,2	43
- Erkek	62,7	63,2	62,9	62,7	62,6	60,7	62,7
- Kadın	20,8	20,7	21,0	21,0	21,6	22,3	24
- Genç	30,0	30,2	30,3	30,2	30,3	28,9	30
İşsiz (Bin Kişi)	2.385	2.388	2.328	2.376	2.611	3.471	3.046
- Erkek	1.762	1.746	1.671	1.716	1.877	2.491	2.088
- Kadın	622	642	658	660	734	979	959
- Genç	919	881	832	871	897	1.126	961
- Tarım	81	61	71	88	64	96	
- Tarım Dışı	2.304	2.327	2.257	2.288	2.547	3.375	
İşsizlik Oranı (%)	10,8	10,6	10,2	10,3	11,0	14,0	11,9
- Erkek	10,8	10,5	9,9	10,0	10,7	13,9	11,4
- Kadın	11,0	11,2	11,1	11,0	11,6	14,3	13
- Genç	20,6	19,9	19,1	20,0	20,5	25,3	21,7
- Tarım	1,4	1,2	1,4	1,8	1,3	1,8	
- Tarım Dışı	14,2	13,5	12,7	12,6	13,6	17,4	14,8
Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranı (%)							
- Okuryazar olmayanlar	4,3	4,9	4,8	5,2	6,3	8,0	6,0
- Lise altı eğitilmişler	9,7	10,1	9,8	9,8	10,7	13,9	11,6
- Lise ve dengi meslek liseliler	15,2	13,8	13,0	13,0	12,9	16,9	14,6
- Yükseköğretim	12,2	10,0	9,6	9,7	10,3	12,1	11,0
Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)	50,1	48,2	47,0	45,4	43,5	43,8	43,3
- Tarım	89,9	88,2	87,8	88,1	87,8	85,7	85
- Tarım Dışı	33,8	34,3	34,1	32,3	29,8	30,1	29
- Ücretlilerde Kayıt Dışı Oranı	32,1	32,0	31,5	29,4	26,4	26,2	20

Kaynak: TÜİK

9. İstihdamın sektörel dağılımı incelendiğinde, tarım sektörü istihdamının toplam istihdam içindeki payının düşüş eğilimine koşut yapısal bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Nitekim tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı, 1990 yılındaki yüzde 47 seviyesinden 2000 yılında yüzde 36'ya, 2004 yılında yüzde 29'a ve 2007 yılında yüzde 23,5'e gerilemiştir. Son yıllarda bu oranda söz konusu düşüş eğiliminin tersine 2008'de yüzde 23,7 seviyesine, 2009 yılında yüzde 24,6'ya ve 2010 yılında 25,2 seviyesine yükselmişse de bunun önemli ölçüde krizin etkisine bağlı kısa süreli bir gelişme olduğu değerlendirilmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile tarım nüfusunun toplam nüfus içindeki payı arasında ters yönlü bir ilişki olduğu ve son yıllarda tarım sektöründe kaydedilen gelişmeler dikkate alındığında uzun dönemde tarım nüfusundaki çözülmenin devam etmesi beklenmektedir.

10. Tarım istihdamındaki azalma sürecine paralel olarak sanayi ve özellikle hizmetler sektörü istihdamının payı önemli artış göstermektedir. 1990 yılında sanayi ve hizmetler sektörlerinin sırasıyla yüzde 15,3 ve yüzde 37,8 olan istihdam içerisindeki payları, 2000 yılında yüzde 17,7 ve yüzde 46,3'e 2010 yılında ise, yüzde 19,9 ve yüzde 55 seviyelerine yükselmiştir.

11. Türkiye işgücü piyasasının en temel yapısal sorunlarından biri kayıt dışı istihdamdır. 2004–2010 döneminde kayıt dışı istihdamın payı yüzde 50 seviyelerinden yüzde 43 seviyelerine gerilemiştir. Bu dönemde kayıt dışı istihdam oranı tarım sektöründe yüzde 90'dan yüzde 85,5'e, tarım dışı sektörlerde ise yüzde 34'ten yüzde 29'a düşmüştür. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi çerçevesinde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliğinin güçlenmesi, denetimlerin ve çapraz kontrollerin artması, vergi ve prim teşvikleri ile ekonomik gelişmenin getirdiği kurumsallaşma gibi faktörler kayıt dışılığın azalmasında etkili olmuştur. Ancak, halen Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Kayıt dışılık tarım, inşaat, toptan/perakende ticaret, otel ve lokantacılık ile ulaştırma sektörlerinde yaygındır. Ayrıca, gençler, yaşlılar ve eğitim seviyesi düşük olanlar arasında kayıt dışı çalışma oranı yüksektir. Diğer önemli bir husus da işyeri büyüklüğü arttıkça kayıt dışılığın azalmasıdır. Yabancı kaçak işçilik de kayıt dışı istihdam içinde ele alınması gereken önemli bir sorun alanı olmaya devam etmektedir.

12. Türkiye'de toplam işgücü arzının yüzde 16,9'unu gençler (15-24 yaş grubu) oluşturmaktadır. Türkiye'de gençler arasında işsizlik oranları genel işsizlik oranlarının oldukça üzerinde seyretmektedir. 2004-2010 döneminde gençler arasında işsizlik oranı, genel işsizlik oranının 9,7 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Ekonomik krizin etkisiyle 2009 yılında yüzde 25,3 düzeyine ulaşan gençler arasında işsizlik oranı 2010 yılında yüzde 21,7 seviyesine gerilemiştir. OECD verilerine göre 2010 yılı için 65 ve üzeri nüfusun toplam nüfusa oranı Türkiye'de yüzde 6,3 iken OECD ülkeleri ortalaması yüzde 14,8'dir. Genç istihdamında karşı karşıya kalınan güçlüklerle karşın Türkiye gelişmiş ekonomilere göre avantajlı demografik yapısını önümüzdeki on yıllarda daha verimli bir şekilde kullanarak ekonomik ve sosyal gelişme ivmesini artırma imkânına sahiptir.

13. Türkiye'de işgücüne katılım ve istihdam oranları gelişmiş ülkelerin gerisindedir. Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) 2010 yılı verilerine göre 15-64 yaş grubunda işgücüne katılım oranı Türkiye'de yüzde 51,9 iken, AB'de yüzde 71,0'dir. Benzer şekilde istihdam oranı Türkiye'de yüzde 46,3 iken, AB'de yüzde 64,2 düzeyindedir. Bu durum, Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı ve istihdam oranının AB ortalamasının oldukça altında kalmasından kaynaklanmaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranı 2010 yılında Türkiye'de yüzde 29,6 iken,

AB’de yüzde 64,5 olarak gerçekleşmiştir. Benzer bir durum kadınların istihdam oranlarında da gözlenmektedir. Aynı yıl Türkiye’de yüzde 26,2 olan kadınların istihdam oranı AB’de yüzde 58,2 düzeyindedir. Bununla birlikte, son yıllarda yaşanan küresel ekonomik kriz, kadınların kriz dönemlerinde işgücüne daha fazla katıldığı savını desteklemektedir. Ülkemizde kadın istihdamının orta ve üst gelir seviyesindeki ülkelerle karşılaştırmalı durumu sektörler itibariyle Tablo-2’de gösterilmektedir.

Tablo 2: Uluslararası Göstergeler ve Türkiye Karşılaştırması

Kategori	Gösterge	Yıl	Orta Gelirli Ülkeler (üst dilim)	Yüksek Gelirli Ülkeler	Türkiye
Demografik	Nüfus artış hızı (yıllık %)	2010	0,69	0,58	1,25
	Genç yaş bağımlılık oranı (çalışma çağı nüfusa göre %)	2010	30,82	25,80	38,96
	0-14 yaş nüfus (% pay)	2010	21,67	17,31	26,36
	15-64 yaş nüfus (% pay)	2010	70,3	67,1	67,65
	65+ yaş nüfus (% pay)	2010	8,0	15,57	5,97
	Doğumda yaşam beklentisi, kadın (yıl)	2009	75,06	82,41	75,77
	Doğumda yaşam beklentisi, erkek (yıl)	2009	70,33	76,9	71,19
İşgücü	İşgücüne katılma oranı (%)	2009	68,55	60,72	46,8
	İşgücüne katılma oranı, kadın (%)	2009	59,25	52,16	24
	İşgücüne katılma oranı, erkek (%)	2009	77,8	69,63	69,6
	Temel eğitilmiş işgücü, kadın (kadın işgücü % pay)	2007	27,9*	23,2	45,5
	Temel eğitilmiş işgücü, erkek (erkek işgücü % pay)	2007	37,1*	26,6	59,7
	Yüksek öğrenimli işgücü, kadın (kadın işgücü % pay)	2007	29,6*	42,3	17,5
	Yüksek öğrenimli işgücü, erkek (erkek işgücü % pay)	2007	19,5*	38,3	11,5
	İşsizlik oranı (toplam işgücü payı %)	2009	8,0*	8,04	14,0
İstihdam	İstihdam oranı (% 15+ nüfusa)	2009	64,68	55,79	40,3
	İstihdam oranı, kadın (% 15+ kadın nüfusa)	2009	55,98	48,1	20,6
	İstihdam oranı, erkek (% 15+ erkek nüfusa)	2009	73,39	63,8	60,0
	Tarım (toplam istihdam % pay)	2008	31,42	3,38	23,7
	Tarım, kadın (kadın istihdam % pay)	2008	9,3**	2,4	38
	Sanayi (toplam istihdam % pay)	2008	26,3	24,01	26,8
	Sanayi, kadın (kadın istihdam % pay)	2008	18,9**	12,3	15,0
	Hizmetler (toplam istihdam % pay)	2008	42,19	72,18	49,5
	Hizmetler, kadın (kadın istihdam % pay)	2008	71,7**	85,0	47,0
	Tarım dışı kadın istihdam oranı (tarım dışı istihdam % pay)	2008	44,6*	46,46	22,4

Kaynak: TÜİK, Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri

* veriler 2006 yılına aittir.

** veriler 2007 yılına aittir.

14. Türkiye’de yapısal işsizliğin yüksek olmasının temel nedenlerinden biri işgücünün niteliğinin düşük olmasıdır. 2010 yılı verileri incelendiğinde Türkiye’de işgücünün yüzde 63,7’si ve işsizlerin yüzde 60,2’si lise altı eğitim seviyesindekiler ve okur-yazar olmayanlardan oluşmaktadır. İş arayanların niteliği ile işgücü piyasasının talepleri arasındaki uyumsuzluk, bu durumun bir diğer göstergesidir. Ekonomik büyüme sürecinin sağlıklı ve istikrarlı bir yapıya kavuşmasında iyi yetişmiş ve üretken işgücüne işaret eden beşeri sermaye büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de beşeri sermayenin yetersiz olduğu gözlenmektedir. Buna bağlı olarak işgücü performansının düşük olması, toplam faktör verimliliğinin büyümeye yaptığı katkıyı da sınırlandırmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki yüksek beşeri sermaye, bu ülkelerin istikrarlı bir yapıda büyümesinde etkili olmuştur. Bu çerçevede, kamu kaynaklarının beşeri sermaye stokunu artıracak şekilde önceliklendirilmesi ülkemizin uzun dönemli büyüme performansı açısından önem arz etmektedir.

15. İşgücü piyasasının katılıkları ve ücret dışı işgücü maliyetlerinin yüksekliği, ekonomik büyümenin istihdam yaratması önündeki diğer engellerdir. Ücret dışı maliyetler 2004 yılından bu yana yapılan çeşitli düzenlemelerle azaltılmıştır. Prime esas kazanç alt sınırının asgari ücrete eşitlenmesi, asgari geçim indirimi uygulaması, beş puanlık sosyal güvenlik primi indirimi ile birlikte istihdamın artırılmasına yönelik diğer teşvikler, ücret dışı maliyetleri aşağı çekmiştir. Bunun sonucunda, ücret dışı maliyetlerin ücrete oranı açısından Türkiye evli olmayan çalışanlarda OECD ortalamalarına yakınsarken, evli ve iki çocuklu çalışanlarda OECD ortalamasının oldukça üzerindedir. Evli ve 2 çocuklu çalışan için yapılan hesaplamalarda 2010 yılı itibarıyla ücret dışı maliyetlerin ücrete oranı Türkiye’de yüzde 35,9 iken OECD ülkeleri ortalaması yüzde 24,8’dir. Evli olmayan çalışanlar için ise bu oran Türkiye’de yüzde 37,4 iken, OECD’de yüzde 34,9 seviyesindedir.

16. Türkiye’de iller ve bölgeler arasında işgücüne katılım ve işsizlik oranları önemli oranda farklılık arz etmektedir. Bazı illerde işsizlik oranının Türkiye ortalamasının iki katına yaklaştığı görülmektedir. TR90 Doğu Karadeniz Düzey 2 bölgesinde, işsizlik oranı yüzde 6,1 ile ülke ortalamasının (yüzde 11,9) oldukça altında iken, bölgede işgücüne katılma oranı yüzde 58,2 ile ülke ortalamasının (yüzde 48,8) oldukça üzerindedir. Buna karşın, TRC2 Güneydoğu Anadolu Düzey 2 bölgesinde, işgücüne katılma oranı yüzde 33,5 ile ülke genelinin oldukça altında iken, işsizlik oranı yüzde 13,1 ile ülke genelinin üstünde seyretmektedir. Bu durum işgücü piyasasına ilişkin politikaların bölgesel farklılıklar dikkate alınarak belirlenmesi ihtiyacını ortaya koymakta, yerel istihdam politikaları geliştirmeye yönelik mekanizmaların güçlendirilmesi gereğini göstermektedir.

17. Türkiye ekonomisinde istihdamın artırılması için, büyümenin sürdürülebilirliğinin yanı sıra, istihdamın büyüme esnekliğinin yükseltilmesi de önemli bir faktördür. İstihdam tedbirlerinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında yerel ihtiyaçların yanı sıra sektörel taleplerin de dikkate alınması söz konusu esnekliğin yükseltilmesine katkı sağlayacaktır. Türkiye’de tarım dışı istihdamın büyüme esnekliği 2004-2010 döneminde 0,84 civarında gerçekleşmiştir. Tarım dışı işgücü piyasasına her yıl ortalama 650 bin yeni işgücü katılmaktadır. Emek arzı ve talebi arasındaki bu farktan kaynaklanan işsizlik sorununu önümüzdeki dönemde çözebilmek için işgücü piyasasında, bu stratejide ortaya konulan tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin yukarı çekilmesine yönelik politika ve tedbirlerin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.

B. İstihdam Stratejisinin Dayandığı Politika Çerçevesi

İstihdamın artırılması, Dokuzuncu Kalkınma Planında belirlenen gelişme eksenlerinden biridir. Buna yönelik olarak Plan'da işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi politika öncelikleri olarak belirlenmiş; Ulusal İstihdam Stratejisinin hazırlanması öngörülmüş ve tedbir olarak 2010 Yılı Programına dâhil edilmiştir.

Ülkemizde işsizliğin doğal işsizlik düzeyine geriletebilmesi ve çalışma barışı korunarak istihdamın geliştirilebilmesi noktasında üç temel konu ön plana çıkmaktadır:

- İstikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması,
- Büyümenin istihdam etkisinin artırılması,
- Kayıt dışılığın azaltılması.

Dokuzuncu Kalkınma Planının hayata geçirilmesi açısından önemli bir adım olan ve müteakip Kalkınma Planı için önemli bir girdi sağlayacak olan bu Stratejinin başarılı olabilmesi için büyük öneme sahip bu konular, Stratejide öngörülen politikalar ve tedbirler gerçekleştirilerek belirlenen hedeflere ulaşabilmesine imkan sağlayacak çerçeveyi oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği adaylık süreci açısından önemli adımlarından biri Avrupa İstihdam Stratejisine uyum sağlamaktır. Avrupa İstihdam Stratejisinin hedefi, daha fazla iş yaratmanın yanı sıra gençler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, etnik azınlıklara mensup kişiler gibi iş bulmakta zorluk çeken dezavantajlı gruplara sadece maddi yardımlarla sınırlı olmayan ve onlara eşit fırsatlar ve yeni iş imkanları sağlayacak ortamlar hazırlamaktır. Bu çerçevede, Avrupa İstihdam Stratejisinin dört temel ayağı bulunmakta olup, bunlar; istihdam edilebilirlik, girişimcilik, gelişim ve değişim sürecine uyum sağlayabilme ve işgücü piyasasında herkese eşit fırsatlar sağlayabilmedir. Ulusal İstihdam Stratejisi söz konusu öncelikler dikkate alınarak hazırlanmıştır.

1. İstikrarlı ve Yüksek Büyümenin Sağlanması

İstikrarlı ve yüksek büyüme, yeterli düzeyde iş yaratılmasının ön koşuludur. Dokuzuncu Kalkınma Planı yüksek ve istikrarlı büyüme ortamının sağlanması için gerekli politika ve öncelikleri de ortaya koymuştur. Buna göre, Türkiye'de ekonomik gelişmenin hızlandırılması için:

- Makroekonomik istikrarın sürdürülmesi,
- İş ortamının iyileştirilmesi,
- Finansal sistemin aracılık hizmetlerini etkinleştirecek şekilde iyileştirilmesi,
- Ar-Ge ve yenilikçiliğin geliştirilmesi,
- Beşeri sermayenin güçlendirilmesi,
- Altyapı yatırımlarının geliştirilmesi,

- Yapısal reformların sürdürülmesi

amaçlarına yönelik olarak politika ve öncelikler belirlenmiştir.

Gerek Avrupa İstihdam Stratejisine uyum, gerekse Orta Vadeli Program, Yıllık Program ve bütçe süreçleriyle uygulamaya konulan bu politika çerçevesinin kararlılıkla uygulanacağı Strateji'de temel varsayım olarak kabul edilmiştir. Türkiye'nin özellikle küresel kriz sonrasında yakaladığı büyüme performansını orta vadede de sürdürmesi beklenmektedir. Bu performansın istenilen düzeyde istihdam artışı yaratmasının, Stratejinin istihdama ilişkin hedeflerine ulaşılabilmesinde önemli etkisi olacaktır.

2. Büyümenin İstihdam Etkisinin Artırılması

Stratejinin beklenen düzeyde istihdam artışı sağlayabilmesi için, tarım dışı sektörlerde büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin artırılması son derece önemlidir. İstihdamın büyüme esnekliği olarak kavramlaştırılan bahse konu kapasite, ancak işgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesiyle artırılabilir. Stratejinin temel politika eksenleri belirlenirken bu husus dikkate alınmıştır.

Ülkemizde eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizliği, işgücünün nitelik sorunu, bazı grupların istihdama erişimde karşılaştıkları ciddi güçlükler, bir taraftan kayıtdışı istihdamın yüksekliği diğer taraftan kayıtlı işgücü piyasasındaki katılıklar, sosyal yardım sisteminin kayıtlı istihdamı teşvik etmedeki yetersizliği gibi temel yapısal sorunlar işgücü piyasasının etkinliğinin dolayısıyla büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin artırılmasının önündeki engellerin ilk sıralarında yer almaktadır. Belirtilen engellerin aşılması yönünde kaydedilecek gelişmeler, büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin artırılmasına önemli katkı sağlayacaktır. Strateji, temel olarak bu engellerin ortadan kaldırılması perspektifiyle hazırlanmıştır.

3. Kayıt Dışılığın Azaltılması

Strateji'nin hedeflerine ulaşabilmesi için Türkiye işgücü piyasasının en temel yapısal sorunlarından biri olan yüksek kayıt dışı istihdamın azaltılması gerekmektedir. Çok farklı nedenlerle, farklı şekillerde ortaya çıkan kayıt dışı istihdamı kabul edilebilir düzeye çekmek üzere toplumun tüm kesimlerinin irade göstermesi gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamla mücadelede caydırıcı ve özendirici tedbirlerin bir arada uygulanması yaklaşımıyla, aşağıda sıralanan beş başlıkta yürütülecek çalışmaların eşgüdüm içinde uygulanmasına özen gösterilmelidir.

a. Kayıtlı Sektörlerin Güçlendirilmesi

Türkiye'de kayıtlı sektörlerin daha güçlü hale gelmesi kayıt dışı istihdam talebinin düşmesini sağlayacaktır. Bu kapsamda işletmeler üzerinde idari, mali ve yasal yükümlülüklerin bütçe imkânları doğrultusunda azaltılarak, işletmeleri kayıt dışı faaliyetlere ve kayıt dışı istihdama yönelten bürokratik formalitelerin kaldırılması ve aşırı düzenlemelerden kaçınılması gerekmektedir. Türkiye'de önemli ölçüde istihdam sağlayan ve kayıt dışı istihdam oranının yüksek olduğu KOBİ'lerin finansman sorunlarının çözülmesi hem istihdam artışına hem de kayıt dışılığın azalmasına etki edecektir.

b. Kayıt Dışı İstihdamın Engellenmesi

Kayıt dışı istihdamla mücadelede merkezi ve yerel düzeyde kamu kurumları arasındaki koordinasyonu ve çapraz kontrolleri artırmak, kayıt dışı istihdama yönelik yaptırım ve etkin denetimlere hız vermek, vergi ve prim affı uygulamalarına son vermek kişileri zorunlu olarak kayıtlı çalışmaya yahut çalıştırmaya yöneltecektir. Ayrıca, yeşil karta ya da ebeveynine ait ölüm aylığı gelirin sahip olanlar ile sosyal yardımlardan faydalananların bu imkânlarını kaybetmemek için kayıt dışı çalışmayı tercih edebildikleri gerçeği göz önünde bulundurularak bu alanlarla ilgili denetimler sıklaştırılmalı, yasal ve idari önlemler alınmalıdır.

c. Kayıtlı Sisteme Girişlerin Artırılması

Kayıt dışı istihdam düzeyinin yüksek olmasının önemli bir nedeni, işgücünün eğitim ve istihdam edilebilirlik düzeyinin yetersiz olmasıdır. Strateji'nin içerdiği aktif işgücü piyasası politikaları ile genel ve mesleki eğitim seviyesini artıracak tedbirler, özellikle kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu gençler ve kadınlar olmak üzere, tüm çalışanların kayıtlı hale gelmesini olumlu etkileyecektir. Bunun yanı sıra, ilk işe başlamada verilecek teşvikler ile iş ve meslek seçiminde sunulacak danışmanlık hizmetlerinin de kayıtlı sisteme girişleri artırması öngörülmektedir. Ayrıca işgücü piyasasının esnekleştirilmesi başlığı altında ele alınan ve kayıt dışı çalışma potansiyeli yüksek olan esnek çalışanların sosyal güvenlik haklarının temini bu alandaki kayıt dışılığı azaltacaktır.

d. Kayıtlı İstihdam Konusunda Farkındalığın Artırılması

Kişilerin kayıtlı çalışmaya yönelik olumsuz tutum ve davranışlarının değiştirilmesi, işletmelerin ve çalışanların kayıtlı istihdam konusunda bilinçlendirilmesi uzun vadede kayıt dışı istihdamla mücadeleyi olumlu etkileyecektir. Kamu hizmetlerine olan memnuniyetsizliğin azaltılması da kişilerin kayıtlı sistemde yer almasını teşvik edecektir.

e. Yabancı Kaçak İşçiliğin Önlenmesi

Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdamın bir unsuru da yabancı kaçak işçiliktir. Yabancı kaçak işçiliğin ülkemiz işgücü piyasası üzerindeki etkisinin büyük olduğu bilinmektedir. Yabancı kaçak işçilik bir yandan işsizliği artırırken, diğer yandan kayıt dışı çalışmayı beslemektedir. Yabancı kaçak işçiler buldukları hemen her ülkede küçük işyerlerinde ve marjinal olarak nitelenebilecek işlerde formel piyasa dışında ve denetim imkanının görece az olduğu niteliksiz iş kollarında çalışmaktadır.

AB ve diğer OECD ülkelerinde yabancı kaçak işçiliği önlemek için sınır kontrolleri ve denetimler arttırılmakta, kaçak işçilere ve bunları çalıştıran işverenlere verilen cezalar ağırlaştırılmaktadır. Birçok ülkede yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenler ile yabancı kaçak işçilerin ülkeye girmesini sağlayan ve bunlara yardımcı olanlara oldukça ağır cezalar uygulanmaktadır. Fransa, Almanya, Finlandiya, Norveç, İsviçre, Yunanistan, Belçika ve Japonya'da yabancı kaçak işçi çalıştıran işveren veya yabancı kaçak işçi çalıştırmaya aracılık edenlere 1-3 yıl arasında değişen hapis cezaları ve ağır para cezaları verilmektedir.

Türkiye’de yabancı kaçak işçilikle mücadelede; hapis cezalarını da kapsayan ağır cezaların verilmesi, tekrarı halinde kamu hakları ve ihalelerden men cezası uygulanması, işverenin yasadışı çalıştırdığı işçiye hak ettiği tüm kanuni hak ve ücretlerini ödeme zorunluluğu getirilmesi, alt işverenin çalıştırdığı kaçak işçiden asıl işverenin de sorumlu tutulması, denetimlerin artırılması ve kamu kurumları arasında sıkı bir işbirliği ve koordinasyon sağlanması yabancı kaçak işçiliği önemli ölçüde azaltacaktır.

Yukarıda yer verilen politika çerçevesinin başarıyla hayata geçirilmesi noktasında ilgili kurumlar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi önem arz etmektedir. Farklı kurumlar tarafından geliştirilen politikaların ve sunulan hizmetlerin tamamlayıcı nitelikte olması uygulamanın etkinliğini artıracaktır. Bu nedenle çalışmaların, veri ve bilgi paylaşımına dayalı katılımcı bir yaklaşımla yürütülmesi ve uygulamaların izlenmesi, ihtiyaçların doğru tespit edilmesi, önceliklendirilmesi ve planlanması süreçlerine büyük katkı sağlayacaktır. Aynı yaklaşımla, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak düzenlemelerin istihdama etkilerinin analiz edilmesi ve analiz sonuçlarının ÇSGB ve İŞKUR başta olmak üzere işgücü piyasası aktörleriyle paylaşılması son derece önemlidir. Bu süreç ilgili kurumların düzenleme ile ortaya çıkacak ihtiyaçları karşılama imkanlarını geliştirmek suretiyle düzenlemenin etkinliğinin artmasına yardımcı olacaktır.

II. STRATEJİNİN TEMEL HEDEF VE İLKELERİ

A. Temel Hedefler

Ortaya konulan politika ve tedbirler ile stratejinin dayandığı politika çerçevesi kapsamında Ulusal İstihdam Stratejisinin temel hedefleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

1. İşsizlik oranının 2023 yılı itibarıyla yüzde 5 düzeylerine indirilmesi hedeflenmektedir.
2. İstihdam oranının 2023 itibarıyla yüzde 50’ye yükselmesi hedeflenmektedir.
3. Tarım dışı istihdamın büyüme esnekliği, 2010–2023 döneminde 10 puan artışla 0,52 seviyesinden 0,62’ye yükseltilecektir.
4. Tarım dışı sektörde 2010 yılı itibarıyla yüzde 29,1 olan kayıt dışı istihdam oranı, 2023 yılında yüzde 15’in altına indirilecektir.

B. İlkeler

1. Bütüncül Yaklaşım

İstihdam Stratejisi’nin dört temel politika ekseninde önerilecek politika ve tedbirlerin birbirleriyle uyumlu ve tutarlı bir şekilde etkileşimini de dikkate alarak bütüncül bir yaklaşımla geliştirilmesi ve uygulanması esastır.

2. Fırsat Eşitliği

Tüm grupların istihdamda eşit fırsatlara sahip olmaları için bazı kişilerin ve demografik grupların özel durumlarını dikkate alan politikaların geliştirilmesi esastır. İşgücü piyasasına daha zor erişen kadınlar, özürllüler, yoksullar gibi kesimlere eğitimden başlayarak sağlanacak destekler ve ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliği ilkesi belirleyicidir.

3. İşi Değil İnsanı Korumak

İşin değil, kişilerin istihdam edilebilirliklerinin garanti altına alındığı bir işgücü piyasasında, kişilerin işsizlik ve işsizliğin neden olduğu risklere karşı korunmalarının sağlandığı bir yapının oluşturulması esastır.

4. İşverenler Üzerine Ek Yük Getirilmemesi

Uygulanacak yeni teşvik politikalarının maliyetlerinin firmalarca değil genel bütçeden ve diğer kaynaklardan karşılanması, böylelikle işletmelerin rekabet gücünün gözetilmesi önemlidir.

5. Sosyal Diyalogun Esas Alınması

Stratejinin hazırlanmasında olduğu gibi uygulama aşamasında da başarılı olunması için istihdam ile ilgili bütün aktörlerin karar alma süreçlerine etkin katılımı esastır.

6. Özendirici Yaklaşım

Uygulanacak politikaların işgücü piyasasında yer alan tüm aktörler tarafından benimsenmesi ve sahiplenilmesi için emredici değil özendirici bir yaklaşım sergilenmelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

TEMEL POLİTİKA EKSENLERİ

I. EĞİTİM-İSTİHDAM İLİŞKİSİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

A. Durum Analizi

1. Küreselleşmenin özellikle ekonomi ve kalkınmaya etkileri, bilim ve teknolojide giderek hızlanan gelişmeler, kurumların bu değişimlere ayak uydurabilmek için organizasyonlarını yenilemeleri gibi birbirini etkileyen ve kuvvetlendiren faktörler, 1990'lardan başlayarak bilginin dolayısıyla da insan kaynaklarının önemini artırmıştır. Özellikle günümüzde yaşanmakta olan küresel ekonomik kriz ve artan işsizlik oranları, tüm ülkelerde eğitim ve beceri düzeyi düşük kitleleri ve yaşlı bireyleri daha olumsuz etkilemekte ve ülkeler için ciddi riskler oluşturmaktadır. Bu bireylere ve ailelerine yönelik koruyucu sosyal politikalara ek olarak kısa sürede tekrar işgücüne katılmalarını destekleyecek aktif işgücü piyasası politikaları oluşturulmakta ve uygulanmaktadır. Bu süreçte, özellikle işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik bilgi ve beceri düzeyini artırmayı amaçlayan eğitimler önemli rol oynamaktadır.

2. Eğitim-işgücü uyumsuzluğunun temel göstergelerinden biri işgücünün temel bilgi ve becerilerdeki yeterlilik düzeyidir. Türkiye temel bilgi ve becerilerde zayıf durumdadır. OECD tarafından her üç yılda bir düzenlenen Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) ile 15 yaş grubu öğrencilerin modern bir toplumda yerlerini alabilmeleri için gereken bilgi ve becerilere sahip olma düzeyleri ölçülmektedir. PISA kapsamında 2009 yılında yapılan testlerde Türkiye'den katılan öğrenciler ortalama puanlara göre okuma becerileri alanında 464, fen okuryazarlığı alanında 454, matematik alanında 445 puan ile araştırmaya katılan 33 OECD ülkesi arasında 31. sırada yer almıştır. OECD ortalama puanları ise okuma becerilerinde 493, fen bilimlerinde 501 ve matematikte 496'dır. Bu sonuçlara göre Türkiye, 2009 yılında genel değerlendirmeye alınan 65 ülke arasında fen ve matematik alanlarında 43., okuma yeterliliği alanında ise 41. sıradadır.

3. Eğitime yapılan kamu yatırımları olması gerekenin altındadır. Kamunun eğitime ayırdığı kaynakların GSYİH'e oranı 2007 yılına göre OECD ülkelerinde ortalama yüzde 4,6 düzeyindedir. UNESCO geliştirmekte olan ülkelere, sürdürülebilir bir kalkınma için GSYİH'nin yüzde 6'sını eğitim hizmetlerine ayırmalarını önermektedir. Türkiye'de ise merkezi yönetimin eğitim hizmetleri için yaptığı harcamaların (MEB Bütçesi) GSYİH'e oranı 2009 yılında yüzde 2,93, 2010 yılında yüzde 2,57, 2011 yılında ise yüzde 2,81 olarak gerçekleşmiştir.

4. Okullaşma oranları başta okul öncesi eğitim ve ortaöğretim olmak üzere, eğitim kademeleri itibarıyla AB ve OECD ortalamalarının gerisindedir. 2010-2011 eğitim-öğretim yılında okul öncesi eğitimde 3-5 yaş okullaşma oranı Türkiye'de yüzde 43,10 iken bu oran AB'de yüzde 86, OECD'de yüzde 78,9'dur. 2010-2011 eğitim-öğretim yılında orta öğretimde net okullaşma oranı Türkiye'de yüzde 69,33 iken, AB'de yüzde 84,4 ve OECD'de yüzde 81,5'tir.

5. Türkiye’de yabancı dil eğitiminde çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. 1997–1998 eğitim-öğretim yılından bu yana, ilköğretimin dördüncü sınıfında başlayacak şekilde yabancı dil eğitimi verilmesine karşın, yabancı dil eğitiminde halen istenen düzeye ulaşamamıştır. Bu durum bilgiye ulaşmada ve teknolojiyi kullanmada kısıtlar oluşturmakta ve Türkiye’ye yeterince doğrudan yabancı sermaye yatırımı çekilmesine engel teşkil etmektedir.

6. Türkiye’de son yıllarda eğitim alanında yapılan çalışmalara bağlı olarak bina ve derslik sayısı bakımından önemli gelişmeler sağlanmıştır. Örneğin, 2010 yılı itibarıyla derslik başına düşen öğrenci sayısı ilköğretimde 31, ortaöğretimde 34, genel ortaöğretimde 31, mesleki ve teknik ortaöğretimde 38’dir. Ancak, derslik başına düşen öğrenci sayısı bakımından mesleki ortaöğretimin Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu gözlenmektedir. Bu durum, söz konusu kurumlara daha fazla fiziki yatırım yapılmasını gerektirmektedir. Aynı şekilde, öğretmen başına öğrenci sayısı ilköğretimde 21, genel ve mesleki ortaöğretimde ise ortalama 18’dir.

7. Türkiye’de işgücünün eğitim düzeyi düşüktür. İşgücünün eğitim düzeyleri itibarıyla mevcut yapısı, işgücü verimliliği ve buna bağlı olarak ekonomik büyüme imkanları açısından olumsuz bir tablo sergilemektedir. 2010 yılı verilerine göre Türkiye’de işgücünün yüzde 63,7’si lise altı eğitimlidir.

8. Türkiye’de ortaöğretimde mesleki eğitime katılım düzeyi AB ve OECD ülke ortalamalarının nispeten gerisindedir. 2010-2011 yılı itibarıyla Türkiye’de yüzde 46,34 olan bu oran OECD ülkelerinde yüzde 47,8’dir.

9. Türk eğitim sisteminin zayıf yönlerinden birisi de mesleki bilgi, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin etkin sunulmamasıdır. Gençlerin mesleki eğitime zamanında, doğru ve etkin bir biçimde yönlendirilmemeleri ülke açısından önemli bir kaynak israfına neden olmaktadır.

10. Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim ve bu teknolojilerin kullanımında sorunlar bulunmaktadır. Günümüz ekonomileri daha hizmete yönelik, daha bilişim teknolojilerine dayalıdır ve bu nedenle daha çok bilgisayar becerisine sahip olmayı gerektirmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim ve bu teknolojilerin kullanımında -son yıllarda ciddi bir artış yaşanmakla birlikte- halen önemli eksikliklerimiz bulunmaktadır.

11. Türkiye’de eğitim sisteminin en önemli eksikliği ekonominin ihtiyacına uygun insan gücü sunamamasıdır. Eğitim sisteminin öğrenci ve öğretmen kalitesinden makine ve teçhizat eksikliğine kadar uzanan birçok sorunu mevcuttur. Bu kapsamda özellikle -öğrencilerin iş dünyası ile temasının başlıca aracı olan- stajların etkin bir şekilde uygulanamaması önemli bir eksikliktir. 6111 sayılı Kanun ile staj yapılabilecek işyerlerinin kapsamı genişletilmiş, staj esnasında ödenen ücretler işyeri büyüklüğü ile ilişkilendirilmiş ve staj yapmak isteyen yükseköğretim öğrencileri 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu kapsamına alınmıştır.

12. Örgün ve yaygın mesleki ve teknik eğitim programlarının iş dünyasının ihtiyaçlarına duyarlı olmaması, vasıflı meslek sahiplerinin yetiştirilmesine engel teşkil etmektedir. Bu programları tamamlayanlara verilen diploma veya belgeler, kişilerin sahip oldukları bilgi ve becerileri kanıtlamada yetersiz kalmaktadır. Eğitimle istihdam arasında doğru ilişkinin kurulması, mesleki ve teknik eğitim programlarının işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesinin sağlanması

ve bireylerin sahip oldukları bilgi, beceri ve yetkinliklerin uluslararası açıdan kıyaslanabilir düzeyde tanınmasını sağlayacak Ulusal Yeterlilik Sisteminin oluşturulmasına ilişkin çalışmalar Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) tarafından başlatılmıştır. Bu bağlamda, MYK'nın koordinasyonunda devlet, işçi, işveren ve meslek kuruluşları aktörlerinin uzlaşısıyla ulusal meslek standartlarının ve ulusal yeterliliklerin hazırlanmasına başlanmış, ulusal yeterliliklere göre ölçme, değerlendirme ve belgelendirmede pilot sistem kurulmuş ve Avrupa Yeterlilikler Çerçevesi ile uyumlu Ulusal Yeterlilik Çerçevesi taslak raporu oluşturulmuştur.

Ayrıca, eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi için bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör arasında işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi amacıyla; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının koordinasyonunda, ilgili tarafların katılımı ile "İstihdam ve Mesleki Eğitim İlişkisinin Güçlendirilmesi Eylem Planı" hazırlanmıştır. Ancak, bütün bu olumlu adımlar uygulama aşamasında olup mevcut tablodaki olumsuzlukları giderebilecek düzeye ulaşabilmesi uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ile ortaya çıkacaktır.

13. Aktif işgücü piyasası programları; işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikte işgücünü kısa sürede yetiştirmek, işsizlere mesleki deneyim ve iş disiplini kazandırmak, kendi işini kuracakları desteklemek ve işgücü piyasasındaki mevcut ve potansiyel açık işlerin kısa sürede doldurulmasını sağlamak amacıyla uygulanan etkin bir araçtır. Gelişmiş ülkelerde kökeni 1930'lu yıllara kadar uzanan bu programlar, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Türkiye'de aktif istihdam programlarına ilişkin ortak bir veri tabanı bulunmamaktadır. Bu durum sağlıklı verilerin elde edilmesini engellemektedir. Türkiye'de yakın zamana kadar AİPP'lere yeterli kaynak tahsis edilemediği için bu programlar sadece projeler kapsamında ve sınırlı sayıda gerçekleştirilebilmiştir. Ancak, İstihdam Paketleri olarak bilinen düzenlemelerle 2008 yılından itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan İŞKUR'a gerekli kaynak tahsis edilerek bu konuda yapısal bir dönüşüm başlatılmıştır.

14. İŞKUR tarafından 2009 yılından itibaren yürütülen faaliyetlerdeki önemli artışa rağmen, mevcut işsiz sayısı dikkate alındığında bu faaliyetlerin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu durumun hem yerel hem de ulusal düzeyde İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin -bugüne kadar olması gerektiği ölçüde- geliştiril(e)memesinden kaynaklandığı açıktır. Nüfusları itibarıyla Türkiye ile benzerlik gösteren AB ülkeleri ile kıyaslandığında, İŞKUR'un personel sayısının çok yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Eurostat 2009 verileri değerlendirildiğinde AB'ye üye 21 ülkenin ortalamalarına göre İstihdam Kurumlarında personel başına işsiz sayısı 62 iken, Türkiye'de 2010 yılı verilerine göre personel başına işsiz sayısı 917'dir. Bu verilere göre 21 AB ülkesi ile karşılaştırma yapıldığında personel sayısı açısından yaklaşık 15 kat daha az personel ile hizmet verilmektedir. Bu verilere ilave olarak, 2009 yılından itibaren aktif ve pasif politika uygulamalarında yaşanan önemli artış da İŞKUR'un iş yükünü geçmişle kıyaslanmayacak şekilde artırmıştır.

15. Yerel düzeyde uygulanan AİPP'lerini belirleme sorumluluğu olan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarında (İİMEK) henüz bu konuda istenen düzeyde farkındalığın oluşmadığı görülmektedir. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, Valilik, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile İl Ticaret ve Sanayi Müdürlüğü 81 ilde yapılan 383 toplantıya yüzde 90'ın üzerinde katılım sağlarken; İl Özel İdaresi, Türkiye Sakatlar Konfederasyonu, Üniversiteler ile İl Esnaf ve

Sanatkarlar Odalarının katılımı yüzde 80-90 aralığındadır. Belediyelerin katılım oranı yüzde 80'in altında kalırken, işveren ve işçi sendikalarının katılım düzeyi yüzde 70'lerde, İl Sanayi / Ticaret Odalarının katılımı yüzde 72 civarındadır.

16. Piyasanın ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünün hızlı bir şekilde yetiştirilmesini sağlamak amacıyla düzenlenen programlara ilişkin önemli bir eksiklik de etki analizlerinin yapılmaması ve etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulamamış olmasıdır.

17. İşgücünün teknolojik yenilikler karşısında kendini geliştirebilmesi ve istihdamda kalabilmesi, sadece okullarda verilen eğitimle sağlanamayacağından, bireyler okul dışında da eğitime ihtiyaç duymaktadırlar. Ancak, Türkiye'de hayat boyu öğrenmeye katılım düzeyi AB ülkelerine kıyasla yetersizdir. Türkiye'deki kayıtlara yansıyan Hayat Boyu Öğrenme (HBÖ) programlarına katılım oranları yalnızca MEB bünyesinde gerçekleştirilen yaygın eğitim faaliyetlerini içermektedir, dolayısıyla da gerçek oranları yansıtmaktan uzaktır. Başta İŞKUR olmak üzere diğer kamu kurumları, yerel yönetimler, üniversiteler ve STK'lar tarafından HBÖ kapsamında yürütülmekte olan faaliyetlerin MEB bünyesindeki e-yaygın portalına eklenmesiyle bu oran daha gerçekçi bir seviyeye yükselecektir.

Tablo 3: Hayat Boyu Öğrenmeye Katılım Oranı, (%)

	Erkek					Kadın				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
AB-15	7,2	7,2	8,5	9,4	10,1	8,4	8,5	10	11,1	11,9
AB-25	7,7	7,8	9,1	10,3	11,1	8,9	9,1	10,8	12	13
Türkiye	0,7	0,6	0,7	0,9	1,4	1,3	1,2	1,6	1,6	2,6

Kaynak: *Statistical Portrait of the European Union, 2007, European Commission*

18. Eğitimden istihdama geçişlerin sağlıklı bir şekilde izlenebilmesini sağlayacak ortak veri tabanının bulunmaması eğitim-öğretim programların etkinliğinin ölçülmesinde problemler yaratmaktadır. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemi ile entegre izleme ve değerlendirme alt yapısının kurulması önemlidir.

B. Temel Amaç

Eğitim ve öğretimin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılama yeterliliğinin artırılması ve herkes için erişilebilir hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

C. Hedefler

1. İş piyasasının önceliklerine göre belirlenen ulusal meslek standartları ve Avrupa Yeterlilik Çerçevesi ile uyumlu Ulusal Yeterlilik Çerçevesi 2012 yılı sonuna kadar hazırlanacaktır.
2. İŞKUR hizmetlerinde çalışan sayısı, sözleşmeli ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilenler dahil 2012 yılında 5.000'e, 2013 yılında 7.500'e, 2015 yılında 10.000'e çıkarılacaktır
3. İl bazında işgücü piyasası ihtiyaç analizleri yıllık olarak yapılacaktır.

4. AİPP kapsamında 2013 yılından itibaren her yıl 400 bin kişiye işgücü yetiştirme kursu sağlanacaktır.
5. İşgücü yetiştirme kursunu başarı ile bitirenlerin işe yerleştirilme oranı 2009 yılındaki yüzde 23 seviyesinden 2015 yılına kadar yüzde 40'a, istihdam garantili kursların toplam kurslar içindeki bütçe payı ise 2013 yılına kadar yüzde 50'ye çıkarılacaktır.
6. Hayat boyu öğrenmeye katılım oranı 2023 yılına kadar yüzde 8'lere çıkarılacaktır.

D. Politikalar

1. Erişilebilir bir eğitim sistemi içerisinde herkese okul öncesinden başlayarak temel beceri ve yetkinlikler kazandırılacaktır.
2. Genel ve mesleki eğitimin kalitesi ve etkinliği artırılacaktır..
3. Hayat Boyu Öğrenme (HBÖ) kapsamında açık öğrenme ortamları oluşturulacak ve hayat boyu öğrenme özendirilecektir.
4. Eğitim-işgücü piyasası arasında uyum sağlanacaktır.
5. Aktif işgücü piyasası politikalarının yaygınlaştırılarak etkinliği artırılacaktır.
6. Eğitim sistemi ve aktif işgücü piyasası politikaları ile proje merkezli yenilikçi ve girişimcilik desteklenecektir.

II. İŞGÜCÜ PİYASASINDA GÜVENCE VE ESNEKLİĞİN SAĞLANMASI

A. Durum Analizi

1. Günümüzde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündeminde olan işgücü piyasalarının esnekleştirilmesine yönelik politikaların temelinde küresel ekonomideki yapısal dönüşüm yatmaktadır. 1970'li yıllara kadar standart malların kitlesel üretimini içeren, üretimin talebi yönlendirdiği, istikrarlı istihdam ilişkilerinin yer aldığı, toplu pazarlığın belirleyici olduğu, işçilerin standart işler yaptığı fordist üretim modeli, yerini üretim, satış ve istihdam süreçlerinde esnekliğin esas olduğu post-fordist üretim modeline bırakmıştır. Çeşitli malların küçük ölçekli üretildiği, talebin üretimi yönlendirdiği, işletme ve fabrika ölçeğinin küçüldüğü, istihdamın daha esnek ve güvencesiz hale geldiği, çalışma ilişkilerinin çeşitlendiği, yerel ya da bireysel ücret pazarlığının ağırlık kazandığı, farklı işler yapan vasıflı ve heterojen işgücünün bulunduğu Post-Fordist üretim tarzı günümüzde ağırlığını artırmaktadır.
2. Bilgi teknolojilerinin hızlı değişimi ve küresel rekabetin artmasıyla her geçen gün değişen ekonomik şartlara uyum sağlamanın yanı sıra işletmelerin iç ve dış rekabet gücünü artırmak ve kronik hale gelmeye başlayan işsizlik sorunlarını çözmek amacıyla dünyanın birçok ülkesinde işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi öncelikli politika haline gelmiştir.

3. İşgücü piyasasının esnekliği; işletmelerin ekonomide ve üretim döngüsünde meydana gelen değişiklikler ve dalgalanmalara uyum sağlayabilme, çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsünü ifade etmektedir. Bu uyum işverenin ve çalışanın, mevzuata uygun olarak ve toplu iş sözleşmesi veya hizmet akdi gibi hukuki araçları da kullanarak çalışma koşullarını, önceliklerine ve ihtiyaçlarına göre düzenleyebilme imkânı çerçevesinde sağlanabilmektedir. Kayıt dışı istihdamın yaygın, genç işsizliğinin ise yüksek olduğu Türkiye işgücü piyasasında, işletmelerin rekabet ve verimlilik düzeyi üzerinde önemli etkisi olan esnekliğin sürdürülebilir büyümenin sağlanabilmesi açısından önemi açıktır. Diğer taraftan işgücü piyasaları esnekleştirilirken çalışanların güvencelerinin ve sosyal koruma tabanının geliştirilmesi de aynı hassasiyetle değerlendirilmektedir. İstihdam yaratan bir büyüme için işverenlerin ve çalışanların rollerinin esneklik-güvence dengesi temelinde yeniden tanımlanmasına ve esnek çalışma modellerinin aktif olarak hayata geçirilmesine zemin oluşturacak yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

4. İşgücü piyasalarının esnekleştirilmesinin istihdam koşullarını değiştirerek çalışanlar açısından güvencesizlik sorununu beraberinde getirmesi, AB ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkede “güvenceli esneklik” yaklaşımının benimsenmesine yol açmıştır. Güvenceli esneklik yaklaşımı, işgücü piyasasında esneklik ve güvencenin bir arada sağlanabileceğini öngörmektedir. Bir yandan, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ile işletmelerin rekabet ortamına ve değişen koşullara uyum gücünün artırılması hedeflenirken, diğer yandan işgücü piyasasında yer alanların istihdam ve gelir güvencesinin sağlanması hedeflenmektedir. İşin korunmasını ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden “iş güvencesi” yerini, istihdamın korunması ve tek bir işverene bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilmesi güvencesini ifade eden “istihdam güvencesi” önem kazanmaya başlamıştır. İstihdam güvencesinin sağlanmasında aktif işgücü piyasası programları ile iş arayanların ve hatta çalışanların istihdam edilebilirliğinin artırılması önem arz etmektedir. Gelir güvencesi ise sosyal sigorta ve sosyal yardımlar yoluyla işsiz kalan kişilerin gelir düzeyinin korunmasını amaçlamaktadır.

5. Güvenceli esneklik, başarılı Danimarka ve Hollanda uygulamalarının sonrasında, 2000 yılında AB'nin öncelikli politikası haline gelmiştir. Bu çerçevede, işgücü piyasalarında esnekliğin artmasının güvencenin azalması demek olduğu hipotezine karşı, uygun politikalarla hem güvencenin hem de esnekliğin gerek çalışanın gerekse işverenin lehine dengeli olarak artırılabilirliği öne sürülmektedir. Avrupa Birliği'nin güvenceli esneklik stratejisine göre, güvenceli esnekliğin başarılı şekilde uygulanabilmesi için esnek çalışma düzenlemeleri, aktif işgücü piyasası politikaları, hayat boyu öğrenme ve sosyal güvenlik sistemlerini içeren dört temel politika aracı uygulanmalıdır.

6. Güvenceli esnekliğin tam anlamıyla sağlanabilmesi için sosyal diyalog mekanizmalarının iyi işletilmesi önem taşımaktadır. Her ülkenin işgücü piyasası ve refah devleti düzenlemeleri ve uygulamaları farklılık gösterdiği için, her ülkenin kendi özelliklerini dikkate alarak özgün bir güvenceli esneklik modeli oluşturabileceği değerlendirilmektedir.

7. Türkiye, esneklik ve güvence göstergeleri açısından AB ülkeleri ile kıyaslandığında, esnek çalışma biçimlerinin yaygın olarak uygulanmadığı, kayıt dışı istihdamın fazla, işsizlik ödeneklerinden yararlanan kişi sayısının sınırlı, aktif işgücü politikalarının nispeten yetersiz ve

işsizliğin fazla olduğu bir ülkedir. Güvenceli olan ancak esnek olmayan kayıtlı çalışanlar ile esnek olan ancak güvencesi olmayan kayıt dışı çalışanlar arasındaki derin farklılıklardan dolayı bölünmüş bir işgücü piyasası mevcuttur. Bu çerçevede, ülkemizde esneklik-güvence dengesinin henüz sağlanamamış olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan, son yıllarda gerek kayıt dışı istihdamda gözlenen daralma gerekse sosyal güvenlik sisteminde ve aktif işgücü piyasası programlarında kaydedilen gelişmeler söz konusu dengenin sağlanması yönünde atılan önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir.

8. Türkiye’de esneklik-güvence dengesinin sağlanabilmesinde sosyal güvenlik sistemi önemli bir politika bileşeni oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik politikalarıyla esnek çalışanlar arasında kayıtlı istihdamın artırabilmesi ve bu alandaki sosyal güvenlik prim kayıplarının önüne geçilebilmesi, sistemin esnek çalışma biçimlerini tam olarak içermesine bağlıdır.

9. 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen esnek çalışma biçimlerine paralel olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda da esnek çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaya yönelik düzenlemelere yer verilmiştir (md. 4; 5; 41; 80; 88; ek md. 6; geçici md. 12). Bununla birlikte esnek çalışanların sosyal güvenlik kapsamına girme oranlarının nispeten düşük olduğu görülmektedir. Mevcut durumda esnek çalışanlar sistemin sunduğu olanaklara, gelir/ödenek/aylıklara hak kazanabilmek için gerekli olan koşulları yerine getiremeyeceklerini öngörerek kayıt dışılığı tercih edebilmektedir.

11. İsteğe bağlı sigortalılık esnek çalışanlar için önemli bir alternatif olarak görülmekle birlikte, hizmet akdi çerçevesinde kurulan ilişki çerçevesinde çalışanın sosyal güvenlik imkânlarından faydalanabilmesinde yalnızca kendi ödeme gücünün belirleyici olması nedeniyle eleştirilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin esnek çalışanların kayıtlı istihdamlarını teşvik edici düzenleme ve uygulamalar vasıtasıyla bu alanda daha işler kılınması gerekli görülmektedir.

12. Güvenceli esnekliğin en önemli bileşenlerinden biri esnek çalışma biçimleridir. Özellikle gelişmiş ülkelerde farklı esnek çalışma biçimlerinin yaygın olarak uygulandığı görülmektedir. En yaygın esnek çalışma biçimleri arasında kısmi süreli çalışma, belirli süreli çalışma, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici süreli çalışma, uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma, evden çalışma, iş paylaşımı ve esnek zaman modeli ile çalışma bulunmaktadır.

13. Kısmi süreli çalışma, en eski ve yaygın olarak uygulanan esnek çalışma biçimidir. 4857 sayılı İş Kanununun 13.üncü maddesinde düzenlenmiş olan kısmi süreli çalışma, normal çalışma süresinden daha az sürede yapılan çalışmadır. Örneğin, Ülkemizde haftalık 30 saatten az olan çalışmalar kısmi süreli olarak değerlendirilirken, ABD’de 35 saatten az, Kanada ve İngiltere’de 30 saatten az, Almanya’da ise 36 saatten az olan çalışmalar bu kapsama girmektedir. Eurostat verilerine göre, 2010 yılında kısmi süreli çalışan oranı AB-27’de yüzde 19,2’dir. Kısmi süreli çalışmanın en yaygın olduğu ülkeler arasında Hollanda (yüzde 48,9), İsveç (yüzde 26,4), Almanya (yüzde 26,2) ve İngiltere (yüzde 26,9) bulunmaktadır. Türkiye’de ise kısmi süreli çalışan oranı yüzde 11,7 olmakla birlikte bu oranın içinde ücretsiz aile işçileri büyük bir yer tutmaktadır.

14. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 11. Maddesinde düzenlenmiş olan *Belirli süreli çalışma*, belirli bir işin tamamlanması, belirli süreli işlerde veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi durumlarda uygulanan esnek bir çalışma biçimidir. 2009 yılı Eurostat verilerine göre, belirli süreli çalışan oranı

AB27 ülkelerinde yüzde 13,5'tir. Bu çalışma sisteminin en yaygın olduğu ülkeler arasında Polonya (yüzde 26,5), İspanya (yüzde 25,4), Portekiz (yüzde 22) ve Hollanda (yüzde 18,2) bulunmaktadır. Ülkemizde belirli süreli çalışmanın oranı yüzde 10,7'dir.

15. Bir diğer önemli esnek çalışma biçimi, özel istihdam büroları aracılığıyla yapılan geçici çalışmadır. Özel istihdam büroları, iş sözleşmesi imzaladığı çalışanlarını diğer işletmelere geçici olarak çalışmak üzere devrederler. İşçi, işçiyi istihdam eden ve işveren olan özel istihdam bürosu ile işçiyi çalıştıran ve iş emirlerini veren işletme arasındaki istihdam ilişkisi “üçlü iş ilişkisi” olarak tanımlanmaktadır. Son 20 yılda, özellikle Avrupa’da bu kapsamda çalışan kişi sayısında artış görülmüştür. Özel İstihdam Büroları Avrupa Konfederasyonu (Eurociett) verilerine göre, 2009 yılında yaklaşık 9 milyon kişi bu şekilde çalışmıştır. 2009 yılı verilerine göre, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici olarak çalışanların toplam çalışana oranı Avrupa’da yüzde 1.5’dir. AB üye ülkelerinde, büro çalışanlarının sayısı ve özelliklerine bakıldığında, 2009 yılında Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını Geliştirme Vakfının yayınlamış olduğu rapora göre; özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici çalışma özellikle Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, İspanya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde yaygındır. Büro çalışanları arasında 30 yaşın altındakiler çoğunluğu teşkil etmektedir. Çalışanların eğitim düzeyi incelendiğinde ise, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, çoğunluğunun düşük ve orta düzeyde eğitime sahip olduğu görülmektedir. Sektörel dağılım açısından, özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici olarak çalışanlarının, pek çok ülkede hizmet sektöründe ağırlıklı olduğu görülmektedir.

16. Birçok AB ülkesinde, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisine ilişkin hükümler mevzuat ile düzenlenmiştir. 1960’lı yıllardan itibaren bu alanda düzenlemeler yapan birçok AB ülkesinde, geçici çalışmanın düzenlenmesi konusunda sosyal tarafların uzlaşısını sağlamak üzere iki yöntemin benimsendiği görülmektedir. Bunlardan ilki, “eşit muamele ilkesi” ile ilgili düzenlemelerin açık ve net şekilde yapılması, ikincisi ise, çalışanların istismarını önlemek amacıyla geçici iş ilişkisine yönelik birtakım kısıtlamalar getirilmesidir. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici olarak çalışanlarının haklarını güvence altına almak amacıyla hazırlanan 2008/104/EC sayılı AB Direktifinin temel ilkesi, güvenceli esnekliğin bir gereği olarak, eşit muamele ilkesinin güvence altına alınmasıdır.

18. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici çalışmanın, işletmelerin çeşitli nedenlerle karşı karşıya kaldığı kısa süreli işgücü ihtiyacını karşılamada önemli bir mekanizma olduğunu değerlendirilmektedir. Diğer taraftan bu mekanizmanın özellikle kadınlar, gençler ve uzun süreli işsizler gibi istihdama erişimde deneyim eksikliği engeliyle sıklıkla karşılaşılan grupların istihdam edilebilirliğini artıracacağı, çeşitli nedenlerle geçici istihdamı tercih edenlerin iş bulma ve çalışma koşullarını iyileştireceği öngörülmektedir.

19. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi ulusal mevzuatımızda düzenlenmemiştir. Bununla birlikte Kanunun “Geçici İş İlişkisi” başlıklı 7 inci maddesinde ülkemizin kendine özgü ve dar kapsamlı bir geçici iş ilişkisi modeline imkan tanınmıştır.

20. Uzaktan çalışma, bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak işyerinin dışında uygulanan esnek bir çalışma biçimidir. Ulusal mevzuatımızda düzenlenmemiş olan bu çalışma biçimi, bilgi iletişim teknolojilerinin gelişmesine paralel olarak 1980’lerden bu yana özellikle gelişmiş ülkelerde hızla yayılmaktadır. 2005 yılı itibarıyla AB-27’de uzaktan çalışma oranı yüzde 7’dir. Önemli bir esnek

çalışma biçimi olan ve özellikle iş-aile yaşamının uyumlaştırılmasında önem taşıyan uzaktan çalışmanın daha da yaygınlaşması beklenmektedir.

21. 4857 sayılı İş Kanununun 14. maddesinde düzenlenen çağrı üzerine çalışmanın, talebin arttığı dönemlerde özellikle hastane, otel, lokanta ve gazetecilik işletmelerinde yaygın olduğu gözlenmektedir. Eurostat'ın 2001 yılı verilerine göre, AB-15'te işgücünün yüzde 1,4'ünün çağrı üzerine çalıştığını göstermektedir. Ülkemizde bu çalışma biçimi yaygın değildir.

22. Evden çalışma; işçinin, ücret karşılığı işverenin belirlediği bir malı veya hizmeti üretmek amacıyla bir veya birden fazla işverene bağlı olarak ancak işverenin denetimi dışında ve genellikle işçinin kendi evinde iş görme edimini yerine getirdiği yazılı sözleşmeye dayalı iş ilişkisidir. Evden çalışma modeli, 11/1/2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 461-469. maddelerinde düzenlenmiş olmasına karşın 4857 sayılı İş Kanununda söz konusu çalışma modeline ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

23. İş paylaşımı, özellikle kriz zamanlarında işten çıkarmaları azaltmak için çalışma sürelerinin kısaltılarak işin iki veya daha fazla işçi arasında paylaşılması ile üretimin sürdürülmesini amaçlayan bir esnek çalışma biçimidir. Ulusal mevzuatımızda düzenlemesi bulunmayan bu çalışma biçiminde bir işçi tarafından yapılabilecek "tam gün" süreli bir işin, birden fazla işçi tarafından günün veya haftanın belirli saatlerinde yapılarak ve bu iş için öngörülen ücret ve diğer sosyal hakların, işi paylaşan işçiler arasında paylaşılması öngörülmektedir. Almanya ve İngiltere, bu uygulamada en başarılı ülkeler arasındadır.

24. Esnek zaman modeli, işçilerin işe başlama ve bitirme saatlerinin işletme yönetiminin belirlediği bir limit çerçevesinde değişmesi olarak tanımlanabilecek çalışma sürelerinde esneklik sağlayan bir modeldir. AB ülkelerinde giderek yaygınlaşan esnek zaman modeli, özellikle iş-aile yaşamının uyumlaştırılması açısından önemli bir esneklik türüdür.

25. İşgücü piyasalarının esnekliğinin artırılmasına yönelik olarak 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu ile birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Ancak gelinen noktada Kanunda düzenlenen esnek çalışma biçimlerinin uygulamada yaygınlık kazanmadığı bilinmektedir.

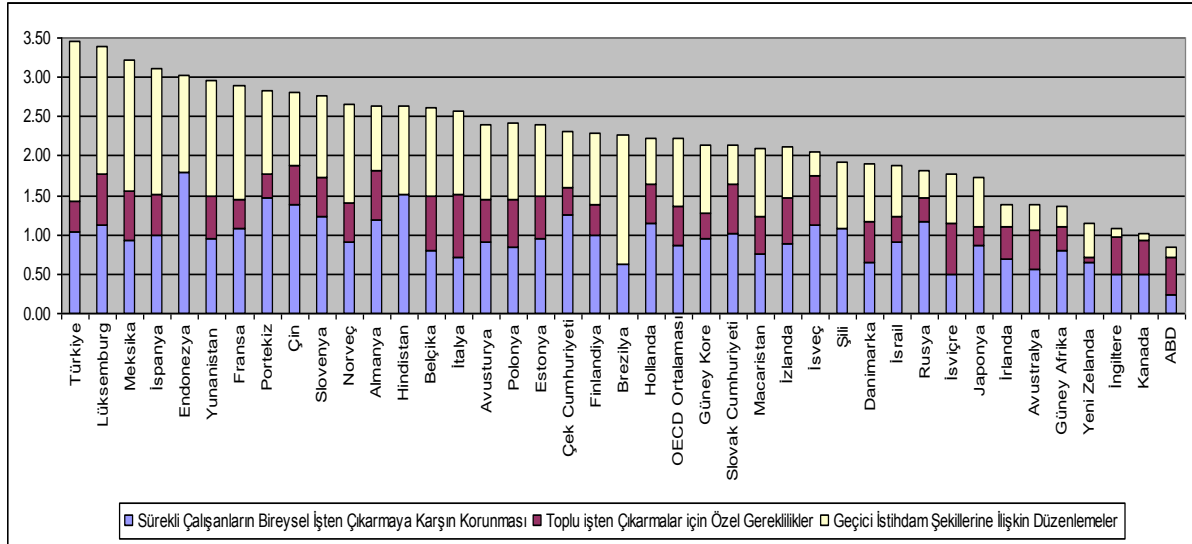
26. Türkiye'de esnek çalışmanın yaygınlaşmamasına sebep olan başlıca sorun alanları şunlardır:

- a. Kayıt dışı istihdamın fazla olması ve uygulamada yaygın olarak yasal sürenin üzerinde fazla çalışma yapılması, esnek çalışma biçimlerinin uygulama alanını daraltmaktadır. TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi verilerine göre, 2010 yılında kayıt dışı istihdam oranı tarım sektöründe yüzde 85,4 iken tarım dışı sektörlerde yüzde 29,06 oranındadır. Tarım dışı sektörlerde ücretli/yevmiyeli çalışanlarda kayıt dışı istihdam oranı yüzde 25,6 olup yaklaşık 3,5 milyon ücretli/yevmiyeli kayıt dışı çalışmaktadır. Eurostat verilerine göre, 2011 yılı ikinci çeyreğinde, Türkiye'de tam zamanlı çalışanlar açısından fiili haftalık çalışma süresi 53,1 saattir. Bu oranla Türkiye, haftalık çalışma süresi 41,6 olan AB-27 ortalamasının oldukça üzerindedir.

- b. 5510 ve 6111 sayılı Kanunlarla bazı düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte sosyal güvenlik mevzuatının halen esnek çalışanlara yönelik yeterli düzenlemelere sahip olmaması, esnek çalışanların kayıt altına girmekten imtina etmesine neden olmaktadır.
- c. Esnek çalışmanın önemli araçlarından biri olan belirli süreli iş sözleşmelerine ilişkin olarak mevzuattan kaynaklanan esaslı bir neden olmadıkça üst üste yapılamama koşulu, bu uygulamanın yaygınlaşmasını engellemektedir.
- d. Geçici istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin mevzuatta düzenlenmemiş olması, işletmelerin karşı karşıya kaldığı kısa süreli işgücü ihtiyacının karşılanması, özel politika gerektiren gruplar başta olmak üzere işsizlerin işgücü piyasasına entegrasyonu ve işsizliğin azaltılması açısından önemli bir eksikliklerdir.
- e. Esnek çalışma uygulamalarına ilişkin olarak yeterli veriye sahip olunmaması, bu alana yönelik doğru politikaların oluşturularak uygulamanın yaygınlaştırılmasının önündeki önemli engellerden biridir.

27. Gerek bazı esnek çalışma biçimlerinin mevzuatta yer almaması, gerekse de mevzuatta yer alan esnek çalışma biçimlerinin yukarıda açıklanan sebeplerden dolayı istenilen düzeyde yaygınlık kazanmamış olması nedeniyle, Türkiye’de kayıtlı işgücü piyasası oldukça katı bir yapıya sahiptir. Dünyada işgücü piyasalarının esnekliğine ışık tutan ve OECD tarafından yayınlanan İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi (Şekil 1) de bu tespiti teyit eder niteliktedir. 2008 yılı verilerinin yer aldığı söz konusu endekse göre, Türkiye, istihdam koruma mevzuatı açısından 30’u OECD üyesi olmak üzere toplam 40 ülke içinde en katı mevzuata sahip ülke konumundadır.

Şekil 1: OECD’ye Üye Ülkeler ile Diğer Bazı Ülkelerde İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi¹



Kaynak: OECD

¹ Ölçek, 0-6 arasındadır. İlgili alanlardaki mevzuat açısından 0 en esnek durumu, 6 en katı durumu ifade etmektedir.

28. Sürekli çalışanların bireysel işten çıkarılması, toplu işten çıkarmalar için özel koşullar ve geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemeleri dikkate alarak oluşturulan endekste, Türkiye geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde en katı mevzuata sahip ülke olarak görülmektedir. Geçici istihdam bürolarına ilişkin düzenlemelerin bulunmaması, belirli süreli iş sözleşmelerine ilişkin koşullar, süre ve miktar kısıtlamaları bu alanda katılık yaratan temel nedenler olarak öne çıkmaktadır.

29. Toplu işten çıkarmanın tanımı, ilave ihbar koşulları, ihbar süresi başlangıcından önceki ilave ertelemeler ile işverenlerin katlandığı diğer maliyetleri içeren toplu işten çıkarmalar için özel gereklilikler alt endeksinde ise Türkiye, OECD ülkelerinden daha esnek düzenlemelere sahiptir.

30. İhbar prosedürü, ihbar ve kıdem tazminatı, haklı/haksız nedenle işten çıkarmanın tanımı, deneme süresi, haksız nedenle işten çıkarmada tazminat ve azami itiraz süresini dikkate alan sürekli çalışanların bireysel işten çıkarılması alt endeksinde ise Türkiye, 40 ülke içerisinde en katı mevzuata sahip 14'üncü ülke konumunda bulunmaktadır. Bu alanda özellikle kıdem tazminatı miktarının yüksekliği işgücü piyasasının katılık düzeyini artırmaktadır.

31. Ayrıca, Dünya Bankası tarafından yayınlanan 2010 yılı İş Yapma Kolaylığı Raporunda Türkiye, işçi istihdam etme kriterleri açısından 183 ülke arasında 145'inci sıradadır. Bu endekste de özellikle belirli süreli sözleşmelere ilişkin kısıtlamalar ile kıdem tazminatının yüksekliği işgücü piyasasında katılık yaratan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

32. Yukarıda bahsedilen İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksinin oluşturulmasında kullanılan kıdem tazminatı verilerine göre Türkiye, OECD ülkeleri arasında Portekiz ile beraber en yüksek düzeyde kıdem tazminatı ödemesini zorunlu tutan ülke konumundadır. Buna ek olarak, yine yukarıda bahsi geçen İş Yapma Kolaylığı Raporuna göre Türkiye, en yüksek kıdem tazminatı düzeyine sahip ilk 20 ülke arasındadır.

33. Kıdem tazminatının yüksekliği, işletmeler açısından önemli bir maliyet kaleminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İşletmeler bu yükten kurtulmak için kayıt dışı istihdama yönelebilmekte ya da çalışanların kıdem tazminatına hak kazanmasını önlemek için kanuna karşı hile yoluna başvurabilmektedir. Bunun sonucunda, işletmelerde önemli oranda verimlilik kayıpları yaşanmaktadır.

34. İşçiler açısından değerlendirildiğinde, kıdem tazminatına erişme düzeyinin son derece yetersiz olduğu bilinmektedir. Kıdem tazminatı alacağının işyerleri arasında transfer edilememesi, işgücünün hareketliliğini sınırlandırmaktadır. Uygulamada sıklıkla işini değiştirmek isteyen çalışanların söz konusu tazminatı kaybetmemek için işinden ayrılmadığı yahut iş değiştirmek üzere iş sözleşmesini feshederek birikmiş kıdem tazminatı hakkını kaybettiği gözlenmektedir.

B. Temel Amaç

İşgücü piyasasının esnekliği artırılarak çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ile istihdam edilebilirliklerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

C. Hedefler

1. İstihdam Mevzuatı Koruma Endeksi'nde, Türkiye'nin 3,46 olan endeks değeri, 2012 yılında 2,23 olan (2010) OECD ortalaması düzeyine getirilecektir.
2. İş Yapma Kolaylığı Endeksi içinde yer alan ve Türkiye için 0,64 olan İşçi İstihdam Etme Endeksi değeri, 2012 yılında 0,41 olan (2010) OECD ortalaması düzeyine getirilecektir.

D. Politikalar

1. Yasal düzenlemesi bulunan ancak yeterli uygulama alanı olmayan esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliği artırılacaktır.
2. Türk mevzuatında düzenlenmemiş olan esnek çalışma biçimleri için yasal düzenlemeler yapılacaktır.
3. Esnek çalışma biçimlerine ilişkin işçi ve işverenlerin bilinç düzeyi artırılacaktır.
4. Ekonomik koşullara uygun olarak asgari ücretle ilgili düzenlemeler yapılacaktır.
5. Esnek çalışanların ekonomik ve sosyal haklara erişebilme imkanları geliştirilecektir.
6. Aktif işgücü piyasası tedbirlerinden faydalandırılmak suretiyle esnek çalışanların istihdam edilebilirliği artırılacaktır.
7. Tüm işçilerin erişebilirliğini güvence altına alan bir kıdem tazminatı reformu yapılacaktır.
8. Çalışanların bilgilendirilme ve yönetime katılma hakları güvence altına alınacaktır.
9. Aşırı çalışmanın önlenmesine yönelik tedbirler alınacaktır.
10. Denetim faaliyetlerinin rehberlik rolünün güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması ile caydırıcılığının artırılması yoluyla kayıt dışı istihdamın azaltılması ve esnek çalışanların haklarının korunması sağlanacaktır.

III. ÖZEL POLİTİKA GEREKTİREN GRUPLARIN İSTİHDAMININ ARTIRILMASI

A. Durum Analizi

1. Türkiye'de kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler ve özürllüer başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplar, yasal engel olmamasına hatta yasalardaki pozitif ayrımcılık içeren düzenlemelere rağmen; işgücü piyasasına sınırlı olarak katılmakta, "düzgün iş kapsamı dışındaki işler" olarak adlandırılan kayıt dışı ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmekte ve daha yüksek işsizlik riskine maruz kalmaktadır. Hemen hemen tüm ülkelerde kendini gösteren bu durum ile çeşitli politikalarla mücadele edilmektedir.

2. Türkiye’de kadınların işgücüne katılma oranı 2010 yılı itibariyle yüzde 27,6 düzeyinde, erkeklerle kıyaslandığında oldukça düşüktür. Kadın istihdamının sektörel dağılımına bakıldığında; kadınların öncelikli olarak tarım sektöründe, ardından ise hizmet sektöründe daha fazla yer aldığı görülmektedir. Tarımsal çözüme ve kırdan kente göç nedeniyle daha önce tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar, çoğunlukla işgücü piyasasından çekilmekte, işsiz kalmakta veya düşük ücretli ve sosyal güvencesi olmayan işlerde çalışmaktadır. Ayrıca, iş piyasasında iş ve mesleklerin "kadın işleri" ve "erkek işleri" olarak ayrışması ve bu şekilde toplumsal kabul görmesinden dolayı, kadınlar geleneksel kadın mesleklerinde yoğunlaşmakta ve bu durum kadınların görece yüksek ücretli ve sosyal güvencesi olan diğer alanlara girmesini engellemektedir.

3. Ülkemizde kadınların işgücüne katılma oranının düşük olması eğitim seviyesi ile ilişkilendirilebilir. TÜİK 2010 yılı verilerine göre, okuma yazma bilmeyen kadınların işgücüne katılma oranı yüzde 16,3 iken, yükseköğretim mezunu kadınların katılma oranı yüzde 71’dir. Bu durum kadınların eğitim seviyesi ile işgücü piyasasına katılım oranları arasında doğru orantılı bir ilişkinin varlığını ortaya koymakta, kadınların eğitim seviyelerinin artırılmasının önemini göstermektedir.

Eğitim seviyesinin düşük olmasının yanı sıra, kadınların işgücüne katılımının ve istihdamının önündeki engellerden birisi de, çalışma sorumluluğunu erkeğe yükleyip; ev işi, çocuk, yaşlı ve özürlü bakımını kadının görevi olarak benimseyen toplumsal cinsiyet anlayışıdır. Bu noktada, bakım hizmetlerine ilişkin kurumsal destek mekanizmalarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması kadının istihdama katılım oranının artırılmasında önem arz etmektedir.

Türkiye, kadınların işgücü piyasasına katılma oranlarının düşük olmasının yanı sıra işsizlik oranlarının yüksekliği nedeniyle OECD ve AB ülkeleri ile kıyaslandığında olumsuz bir tablo sergilemektedir.

4. Gençlerde (15–24 yaş grubu) 2010 yılı itibariyle işgücüne katılım oranı yüzde 38,3’dür. Türkiye’de, genç erkeklerde işgücüne katılım oranı yüzde 50,9 iken genç kadınlarda ise yüzde 26,3 olmuştur.

5. TÜİK HİA 2010 verilerine göre, genç işsizler toplam işsizlerin yüzde 32’sini oluşturmalarına rağmen ilk kez iş arayanlara baktığımızda genç işsizler ilk kez iş arayan işsizlerin toplamının yüzde 63’üdür. Ayrıca ilk kez iş arayan gençler toplam işsizlerin yüzde 9,4’üdür. Dolayısıyla, işgücü piyasasına uyum sürecinde olan gençlerin, işgücü piyasasında staj imkânlarının kısıtlı olması, işverenin istediği donanımları öğrenim yaşantısında edinememeleri, iş yapıları hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları gibi nedenlerle iş bulmakta zorlandıkları görülmektedir. Bu nedenle gençler arasındaki işsizlik (yüzde 21,7), ortalama işsizlikten (yüzde 11,9) daha yüksek seviyelerdedir. Dolayısıyla, ilk kez işe yerleştireceklere yönelik politikalar gençlerin istihdam edilebilirliklerini olumlu yönde etkileyebilecektir.

6. TÜİK ve Özürümler İdaresi Başkanlığı tarafından 2002’de yapılan son araştırmaya göre özürümlerin işgücüne katılım oranı ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel özürümlerde yüzde 21,71; süregen hastalığa sahip olanlarda yüzde 22,87’dir. İşsizlik oranları ise aynı gruplar için sırasıyla yüzde 15,46 ve yüzde 10,77 olarak ortaya çıkmıştır. Özürümlü erkeklerin işgücüne

katılma oranı yüzde 30'un üzerindeyken özürlü kadınlarda bu oran yüzde 7'ye kadar düşmekte ve bu durum kadının işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumunun özürlü kadınlar söz konusu olduğunda daha ciddi boyutlara ulaştığını göstermektedir.

7. "Bir yıl ve daha uzun süredir işsiz kalanlar" olarak tanımlanan uzun süreli işsizlerin durumu işsizliğin yapısıyla ilgili önemli ipuçları vermektedir. Türkiye'de uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranı, 2010 yılı itibariyle yaklaşık yüzde 24'tür. İşsizlik süresi arttıkça bireyin becerilerinin işgücü piyasasının taleplerini karşılama olasılığı ve iş bulma umudu azalmakta, işverenlerin uzun süreli işsizleri istihdam etme eğilimleri düşmektedir. Bu nedenlerle işsizlik kronikleşmekte ve işsizlik oranını azaltmak güçleşmektedir.

8. Kadınlar, gençler, özürllü ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplar işgücü piyasasına girişte ve işgücü piyasasında, kendilerine özgü sorunlarla karşılaşmaktadır. Söz konusu grupların genel olarak eğitim ve beceri düzeylerinin görece düşüklüğü, esnek çalışma biçimlerinin henüz mevzuata ve çalışma hayatına yeterince yansıtılmamış olması, kadınlarda toplumsal cinsiyet rolleri ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik mekanizmaların yetersizliği, gençlerde ilk işe girmede yaşanan güçlükler, özürllülerde ise toplumsal önyargılar bu sorunların akla ilk gelenleridir.

B. Temel Amaç

Kadınlar, özürllü, gençler ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplarının işgücüne ve istihdama katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması amaçlanmaktadır.

C. Hedefler

1. Kadınların işgücüne katılım oranı, 2010 yılındaki yüzde 27,6 seviyesinden 2023 yılında yüzde 35'e çıkarılacaktır.
2. Genç işsizlik oranı, genel işsizlik oranına yaklaştırılacaktır.
3. 2010 yılı itibariyle kamu sektöründe 29.693 olan özürllü memur açık kontenjanının tamamı derhal, kamu ve özel sektörde 24.369 olan özürllü işçi açık kontenjanının tamamı ise 2015 yılına kadar doldurulacaktır.
4. Uzun süreli işsizlerin oranı, 2010 yılındaki yüzde 28,6 seviyesinden, 2023 yılına kadar yüzde 20'ye indirilecektir.

D. Politikalar

1. Kadınların işgücüne katılım oranı ve istihdamı artırılacaktır.
2. Genç işsizliği azaltılacaktır.
3. Özürllülerin işgücüne katılım oranı ve istihdamı artırılacaktır.
4. Uzun süreli işsizlerin işe dönüşü hızlandırılacaktır.

IV. İSTİHDAM-SOSYAL KORUMA İLİŞKİSİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

A. Durum Analizi

1. Türkiye’de işgücüne katılımın ve kayıtlı istihdam düzeyinin düşük olması nedeniyle çalışma çağındaki nüfusun çoğunluğu sosyal sigorta sistemi dışında kalmakta, bu durum sosyal yardımlara olan ihtiyacı artırmaktadır.
2. İşgücü piyasasında yer alan ancak uzun süreli işsizler ile yüksek işsizlik riskiyle karşı karşıya olanlar sosyal korumaya duyulan ihtiyacı artırmaktadır.
3. Türkiye’de kırsal alanda istihdam çoğunlukla kişi başı katma değeri düşük olan tarım sektöründedir. Nitekim 2010 yılında istihdamın yüzde 25,2’si tarım sektöründe iken, bu sektörün GSYİH’daki payı sadece yüzde 8’dir. Söz konusu durum kırsal alandaki yoksulluğun yüksek olmasındaki en önemli etkidir. Bunun yanı sıra, tarımdan kopan nüfusun çok büyük bir bölümü kentteki işlere göre niteliklerinin yetersiz kalması nedeniyle işgücü piyasası dışına çıkmakta veya düşük ücretlerle geçici ve güvencesiz olarak çalışmaktadırlar. Tarımın istihdam içindeki payı ile gelirden aldığı pay arasındaki dengesizlik ve tarımdan kopan nüfusun kentteki işgücü durumu, gerek kentte gerekse kırdaki sosyal korumaya olan ihtiyacı artırmaktadır.
4. TÜİK’in 2009 yılı verilerine göre, nüfusun yüzde 18,08’i gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Yoksul nüfustaki çalışabilir durumdaki nüfusun önemli bir bölümü istihdamda olmasına rağmen, bu kesim gerek vasıf düzeylerinin düşük olması gerekse yoğunlukla çalıştıkları tarım sektörü ile kentlerdeki marjinal sektörlerin özellikleri itibarıyla geçici ve güvencesiz işlerde düşük ücretlerle çalışmaktadırlar. Nitekim ücretsiz aile işçileri ile yevmiyeliler arasındaki yoksulluk oranları genel yoksulluk oranının sırasıyla 11,5 ve 8,8 puan üzerindedir. Kayıt dışı çalışan kesimin yanı sıra, özellikle asgari ücret ile çalışan ve hanede tek gelir kaynağının asgari ücret olduğu çocuklu hanelerde de yoksulluk riski yüksektir. Dolayısıyla sosyal sigorta kapsamında özellikle asgari ücretle çalışan veya kayıt dışı çalışan yoksul kesimler sosyal korumaya olan ihtiyacı artırmaktadır. Ayrıca, sosyal yardımlar çoğunlukla sosyal sigorta kaydı olmayanlara yapılmakta ve bu durum da hem bireyleri kayıtlı çalışmaktan caydırabilmekte hem de kayıtlı çalışan ancak muhtaç durumdaki kişilerin sosyal yardımlardan daha az yararlanabilmesine neden olmaktadır.
5. İşsizlik ödeneği brüt asgari ücretin yüzde seksenini geçemeyecek şekilde ortalama brüt kazancın yüzde kırkı olarak belirlenmiştir. 2010 yılında 3.046.000 işsizden 329.707’sinin (yüzde 10,8) işsizlik ödeneğinden yararlandığı görülmektedir. Hak kazanma koşullarının katı olması ve ödenek miktarının düşük olması sosyal korumaya olan ihtiyacı artırmaktadır. Bu durum da işsizlik sigortasının işsizlere tek başına yeterli koruma sağlayamadığını göstermektedir. Üstelik ülkemizde prim ödeme süresine bağlı olarak altı ila on ay arasında değişen yararlanma süresi, 16,5 ay olan OECD ortalamasının altındadır.
6. İşsizlik sigortası kapsamında olmayan veya işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi bitmiş ya da yetersiz prim ödemesinden dolayı bu hakkı hiç kazanamamış işsizlere, birçok ülkede vergilerden finanse edilerek uygulanan işsizlik yardımlarının ülkemizde sistemli bir şekilde sunulmaması sosyal korumanın yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

7. Çalışabilir durumdaki yoksul vatandaşları üretken duruma getirecek, sürdürülebilir gelir elde etmelerini sağlayacak projeler desteklenmekte ve 2010 yılında uygulanmaya başlanılan “Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı” doğrultusunda sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki kişilerin işgücü piyasasına kazandırılmaları doğrultusunda çalışmalar sürdürülmektedir. Ancak, sosyal yardım istihdam bağlantısının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir.

8. Türkiye’de sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kurumlar arasındaki iletişim ve işbirliği eksikliği, nesnel ölçütlerin olmayışı gerçek ihtiyaç sahiplerine etkin ve yeterli hizmet sunumunu ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorlaştırmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin daha koordineli bir şekilde yürütülmesi için 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi” yürütülmekte olup, hayata geçirilen Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) ile mükerrer yardımların önüne geçilebilmektedir. Ayrıca, sosyal yardımlardan yararlanmada nesnel kriterler belirlenmesi için “Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi” yürütülmektedir. Söz konusu projelerin tamamlanıp hayata geçirilmesi gerekmektedir.

9. 2010 yılında yüzde 16,7 olarak gerçekleşen Türkiye’de sosyal harcamaların GSYİH’ye oranı AB ortalamalarına göre oldukça düşüktür. Bunun yanı sıra yoksulluğun azaltılmasında sosyal transferlerin etkisi beklenen düzeyde değildir.

10. Yoksulluğu azaltmayı amaçlayan kamu sosyal yardım harcamalarının ülkemizde GSYH’ya oranı AB ortalamasının gerisinde olmasına rağmen 2002 yılından bu yana artış göstermektedir. Söz konusu oran 2002 yılında yüzde 0,5 iken, 2010 yılında yüzde 1,2’ye yükselmiştir.

B. Temel Amaç

Ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu olarak toplumun tüm kesimini kapsayan, bireyleri sosyal yardımlara bağımlı kılmayan ve çalışmayı teşvik eden etkin ve bütüncül bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

C. Hedefler

1. İşsizlik ödeneği alanların toplam işsizlere oranı, 2010 yılındaki yüzde 10,8 seviyesinden 2023 yılında yüzde 25’e yükseltilecektir.
2. 2008, 2009 ve 2010 yıllarının ortalamasına göre; yüzde 31 olan işsizlik ödeneği alanlardan işten çıkış tarihinden itibaren bir yıl içinde işe girenlerin oranı 2015 yılında yüzde 40’a yükseltilecektir.
3. 2023 yılında gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırı altında kalan nüfusun oranı yüzde 10’un altına düşürülecektir.
4. 2023 yılında sosyal yardımların GSYH’ye oranı yüzde 3’e çıkarılacaktır.

5. Sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların tamamının İŞKUR kaydı 2012 yılından itibaren her yılsonuna kadar yapılacaktır.
6. 2023 yılında sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olan ve İŞKUR kaydı olanların tamamına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti sunulacaktır.
7. 2023 yılında sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olan ve İŞKUR kaydı olanların yüzde 25'i işe yerleştirilecektir.

D. Politikalar

1. Sosyal yardımlar hak temelli ve önceden belirlenmiş objektif kriterlere dayalı olarak sunulacaktır.
2. Sosyal koruma hizmeti, hane halkı kompozisyonu da dikkate alınarak kişilerin ihtiyaçlarına göre çalışmayı teşvik edici şekilde tanımlanacak ve sınıflandırılacaktır.
3. İşsizlik sigortası daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.
4. Kayıt dışılıkla mücadele edilecek, bu kapsamda kayıt dışı çalışan yoksullara ve yoksulluk riski altında olan kişilere yönelik faaliyetler artırılacaktır.
5. Kayıtlı çalışanı olan yoksul veya yoksulluk riski olan hanelerin, hane halkı özellikleri dikkate alınarak, sosyal yardımlardan faydalanması olanaklı kılınacaktır.
6. Kamu tarafından uygulanan sosyal korumaya yönelik programların koordineli bir şekilde yürütülmesi sağlanacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İZLEME VE DEĞERLENDİRME

2023 yılı perspektifiyle hazırlanmış olan Ulusal İstihdam Stratejisi, ikişer yıllık dönemler için hazırlanacak ve her yılsonunda güncellenecek olan eylem planları aracılığıyla hayata geçirilecektir.

Ulusal İstihdam Stratejisi, eki eylem planları üzerinden Ulusal İstihdam Stratejisi İzleme ve Değerlendirme Kurulu tarafından izlenir ve değerlendirilir. Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, işçi ve işveren konfederasyonları, kamu kurumu niteliğinde meslek örgütleri ile uygun görülen sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Gerekli görüldüğünde ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri de toplantıya davet edilir.

Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında yılda iki kez toplanarak stratejinin hayata geçirilme sürecini takip eder. Yılsonunda yapılan Kurul toplantılarında, güncel gelişmeler ve uygulamada karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak gerekli revizyonlar karara bağlanır. Kurul, uygun bulunan konularda teknik komiteler kurabilir.

Kurulun ikişer yıllık eylem planının sunulduğu ve geçmiş dönemdeki çalışmalarının değerlendirildiği toplantısı kurumları temsilen Bakanlar ve ilgili kuruluşların başkanlarının katılımı ile gerçekleştirilir.

Kurulun sekreteryaya hizmetleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir. Sekreteryaya, Kurul toplantıları öncesinde eylem planı güncel durum dokümanı hazırlayarak Kurul üyelerine gönderir. Güncel durum dokümanının hazırlanmasında eylemlerden sorumlu kurumlardan alınan bilgiler esas alınır. Toplantılar sonrasında güncellenmiş eylem planları ile alınan kararların yer aldığı toplantı notları Sekreteryaya tarafından tüm katılımcılara iletilir.