

## GENÇLERİN İŞSİZLİĞİNE GENEL BİR BAKIŞ

Doç.Dr. Sedat MURAT(\*)

Günümüzde gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan tüm ülkelerin karşı karşıya buldukları işsizlik probleminin en temel özelliği gençler arasında yaygınlaşmış olmasıdır.

Aşağıdaki çalışmada; genç kavramı, uluslararası kuruluşların gençlerle ilgili çalışmaları, gençlerin işsizlik sebepleri ve genel olarak Türkiye'deki gençlerin işsizliğinin belli başlı özellikleri ele alınıp incelenecektir.

### A- Genç Kavramı

İnsan, doğumdan ölüme dek belirli çağlar içinde gelişir, duraklar ve çöker. Çocukluk, gençlik, olgunluk, yaşlılık olarak bilinen bu çağlar birbirlerinden kesin sınırlarla ayrılmamıştır. Bunlar bir önceki çağın etkisi altında oluşur, bir sonraki çağı etkiler. Çocukluk gençliği, gençlik olgunluğu oluşturur. Bu çağların birinden diğerine geçiş, sadece bireyin bedensel durumu ile ilgili olmayıp ruhsal, sosyal, iktisadi, kültürel faktörlerin rol oynadığı bir oluşum ve gelişimdir. Diğer yandan her çağ kendine has ve belirli bedensel, ruhsal toplumsal özellikler taşır<sup>(1)</sup>.

Gençliği, hayatın bir çağı olarak kronolojik şartlara göre tanımlama konusunda sık görülen bir eğilim mevcuttur. Bunun sonucu olarak gençlik programları genellikle 15-24 yaş gruplarının ihtiyaçlarını içine alır. Fakat bu sınıflandırma yeterli olmamaktadır. Çünkü her ülkede ve hatta aynı toplumun çeşitli bölgelerinde reşit sayılma yaşı ve gençliğe verilen serbesti mahalli kanunlara, kurumlara ve adetlere göre değiştiği için evrensel düzeyde bir gençlik tanımı yapmak daha da güçleşmektedir<sup>(2)</sup>.

(\*) İ.Ü. İktisat Fakültesi, Öğretim Üyesi.

Temelde biyolojik kavram olarak kabul edilebilecek "gençlik" tanımı günümüz şartlarında geniş boyutlarda değerlendirilmektedir. Ortak bir gençlik tanımına varılamamış olsa bile, tarif ve açıklamalarda biyolojik özellikler ve yaş sınıflamalarıyla sınırlı kalmadığı görülmektedir.

Gençlik yaşı genellikle 15-24 yaş grubu (15-24 yaşları bu gruba dahil bulunmaktadır) arası kabul edilmektedir. Bunun bazı istisnaları da bulunmaktadır. Meselâ gençlik yaşı Norveç, İsveç, İngiltere ve ABD'inde 16-24 yaş grubu arası kabul edilirken Belçika, İrlanda, İtalya, İspanya ve Hollanda da 14-24 yaş grubu arası kabul edilmektedir<sup>(3)</sup>.

UNESCO üç gençlik tanımına yer vermiştir. Birinci tanımda gençlik "15-25" yaş grubu olarak belirtilmiştir. Gençin kişilik yapısı da hesaba katılarak "genç, öğrenim yapan, hayatını kazanmak için çalışmayan ve kendine ait konutu bulunmayan kişidir" ve "genç geniş bir hayal gücüne sahip olan, cesaretin çekinceliğine ve macera isteğinin rahatlık duygusuna üstün geldiği insandır" şeklinde ikinci ve üçüncü tanımlar yapılmıştır<sup>(4)</sup>.

Ülkemizde de çeşitli araştırmacılar tarafından farklı "gençlik" ve "genç" tanımları yapılmıştır. Köknel'e göre genç "belirli ve sınırlı bir yaş dilimi içinde, duygu, düşünce, davranış ve tutum olarak gelişme çabası harcayan kişidir". Tütengile göre de, "insanı genç yapan biyolojik yapı ve fizyolojik işleyişin yanı sıra, o insanın düşünceleri ve hayat karşısında takındığı tavrıdır", Gökçe'nin tanımlaması ise "gençlik, buluşma ile başlayan fizyolojik ve psikolojik değişmeyi içeren, bireyi sosyal olgunluğa hazırlayan bir yaş dilimi" şeklindedir<sup>(5)</sup>. Tüm bu tanımlarda gençliğin toplum için ifade ettiği önemi belirtecek bazı ortak noktalar bulunduğu görülmektedir. Gençlik dönemi herşeyden önce yetiştirme, hazırlanma, öğrenme faaliyetlerini kapsayan dinamik ve değişken bir süreç olmaktadır.

Gençlik; kır gençliği, şehir gençliği, okuyan gençlik, okumayan gençlik, çalışan ve işsiz gençlik gibi sosyolojik kategorilere de ayrılabilir.

Pratikte gençlerin sosyal, iktisadi ve psikolojik durumları o derece büyük farklılıklar göstermektedir ki gençlik kavramının genel ve şumullü bir tanımını formüle etmek son derece güçtür.

Gençlik konusunda bu genel açıklamadan sonra genç işçi, genç işçi benzeri kişiler ve genç işsiz kavramları ele alınıp incelenecektir.

### 1. Genç İşçi

İşçi kavramı Türk İş Hukukunun temel kavramlarından birisidir. Çırak kavramı Türk İş Hukukunda ve Uluslararası hukukta önemli bir yer tutarken genç işçi kavramına açıklık getirilebilmiş değildir. Yasalarımızda genç işçilerin hangi yaş grubunu meydana getirdiği konusunda kesin bir hüküm bulunmamaktadır. Yasalarımızda bu konuda boşluk bulunup, bu boşluk hafâ doldurulamamıştır.

1961 T.C. Anayasasının 43. maddesinde "çocuklar, gençler ve kadınlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunur" ifadesi yer alırken, 1982 T.C. Anayasasının 50.

maddesinde "küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanların özel olarak korunacağı" belirtilmiştir. Her iki Anayasanın ilgili maddelerinde özel olarak korunması gereken üç ana grup belirtilmesine rağmen çalışma şartları konusunda hükme dayalı olarak mevzuatımızda yer alan hükümlerde sadece kadın ve çocuklardan söz edilmektedir.

1961 ve 1982 Anayasalarındaki bu hükümlerden başka 1593 sayılı Umumi Hıfzı-sıhha Kanunu ve İş Kanununda çocukları koruyucu hükümler yer almaktadır. İşçi olmalarına rağmen iş hayatının temel kavramlarından birini oluşturan çıraklar için de özel bir kanundan başka Borçlar ve Sosyal Sigortalar Kanunlarında bazı hükümlere rastlanmaktadır<sup>(6)</sup>.

Genelde gençlik çağı 15-24 yaş grubu arası kabul edildiğinden ve Türk İş Kanununun 67. maddesinde 15 yaşından küçük gençlerin çalıştırılması yasaklandığından genç işçi; "yaşı 15-24 yaşları (15 ve 24 yaşları dahil) arasında bulunan ve bir hizmet sözleşmesine dayanarak herhangi bir işte bir karşılık için çalışan kişidir" şeklinde tanımlanabilir.

## 2. Genç İşçi Benzeri Kavramlar

Genç işçi benzeri kavramlar arasında en önemlileri "çocuk" ve "çırak" kavramlarıdır.

Özellikle çıraklar, genç işçi sayılmaları veya benzeri olmaları sebebiyle özel hükümlerden de yararlanmaktadır.

### a. Çocuk

Çocuğu açıkça tanımlayan bir metne, Türk İş mevzuatında rastlanılmamaktadır. Ancak Türk İş mevzuatında çocuktan sözeden hükümler bulunmaktadır. İş Kanunu'nun 67, 69, 78 ve 80. maddeleri ile Umumi Hıfzı-sıhha Kanunu'nun 173, 174 ve 176. maddelerinde çocuk deyimini kullanılmıştır.

İş Kanunu'nun 67. maddesinde 15 yaşından küçük çocukların çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Ancak, çocukların sağlık ve gelişmelerine, okul veya mesleki eğitim ve mesleğe yöneltme programlarına devamlarına yahut öğrenimden faydalanma kabiliyetlerine zarar vermeyecek nitelikteki hafif işlerde 13 yaşını doldurmuş çocukların çalıştırılmaları mümkün kılınmaktadır.

İş kanunu'nun 69. maddesinde 18 yaşını doldurmamış çocukların sanayiye ait işlerde gece çalıştırılmaları yasaklanmıştır. 78. maddede ise 16 yaşını doldurmamış çocukların ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmaları yasaklanmıştır.

Uluslararası ölçüleri gözönünde bulunduran kaynaklar, çocuk denilince, yaşları 15'e kadar olan kişilerin anlaşılacağını belirtmektedir<sup>(7)</sup>.

Uluslararası ölçüler ve Türk İş Kanunu'nun 67. maddesi gözönüne alınarak 15 yaşından küçükleri çocuk olarak adlandırmak yerinde olacaktır.

## b. Çırak

Genç işçiye benzer kavramlar içerisinde yer alan çırakların hukuki durumu, Çırak Kalfa ve Ustalık Kanunu'nun çıkartılmasından önce 818 sayılı BK. m. 313, 318, 330 ve 342'de düzenlenmişti. Söz konusu hükümlerden BK. m. 330/1'in "çıraklık mukavelesinde, usta çırağa sanatı olanca dikkat ve itinasıyla öğretmeye mecburdur" biçimindeki anlatımı karşısında, öğretide çırak, "mesleği öğrenmek üzere borç altına giren kimse" olarak tanımlanmıştır<sup>(8)</sup>.

Ayrıca "aday çırak" kavramından da bahsedilmektedir. Nitekim 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu çırak ve aday çırağın ayrı ayrı tanımlarını yapmıştır. Kanunun 3. maddesinde " "aday çırak" şöyle tanımlanmıştır; "Çıraklığa başlama yaşını doldurmamış ve çıraklık döneminden önce kendisine işyeri ortamı tanıtılan, sanat ve mesleğin önbilgileri verilen kişidir".

Kanunda çıraklık yaşı 13 olarak tespit edildiğinden, ilkokulu 12 yaşında bitiren bir çocuk, bir yıl süre ile aday çırak olarak çalışabilecek, bu dönemde işyeri ortamını tanıyacak, sanat ve mesleğin önbilgilerini edinecektir. Ancak çırak olabilmek için aday çıraklık döneminden geçme zorunluluğu yoktur. Burada amaç, 13 yaşını dolduruncaya kadar çocuğu, mesleğe hazırlamaktır. Nitekim aynı kanunun 9. maddesinde "ilkokulu bitirmiş olanlar, bir mesleğe hazırlık amacı ile, çıraklık dönemine kadar işyerlerinde aday çırak olarak eğitilirler" denmiştir<sup>(9)</sup>.

Aynı kanunun 3/c. maddesinde çırak şöyle tanımlanmıştır : "Çırak, çıraklık sözleşmesi esaslarına göre bir meslek alanında mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri ve iş alışkanlıklarını iş içerisinde geliştiren kişidir". Aynı kanun m.11 ve 12'de aday çırak ve çırağın birer öğrenci olduklarını ve öğrencilik haklarından yararlanabileceklerini belirtmektedir.

Bu kanunun 3/c. maddesinde çırak olabilmek için "13 yaşını doldurmuş ve 19 yaşından gün almamış olmak, en az ilkokul mezunu olmak ve bünyesi ve sağlık durumu gireceği mesleğin gerektirdiği işleri yapmaya uygun olması" gerekmektedir.

Genç işçiyle çırak arasındaki ayrımın bilinebilmesi için genç işçiler ile çırakların hukuki durumlarının incelenmesi zorunludur. Genç işçiler ile çıraklar arasındaki önemli ayırıcı nokta, genç işçilerin hizmet sözleşmesi, çırakların ise çıraklık sözleşmesine göre çalışmalarındır. İşte, bu noktada çıraklık sözleşmesinin, hizmet sözleşmesi ve giderek, çırağın işçi sayılması gerekip gerekmediği sorunu ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sorun ise; genç işçi ile çırak arasındaki ayrımın kaynağını oluşturmaktadır. Bu sebeple, hizmet sözleşmesi ile çıraklık sözleşmesi arasındaki ayrılık noktalarının ortaya çıkarılması, bir anlamda genç işçinin, çıraktan farkının bilinmesine yaramaktadır<sup>(10)</sup>.

Çıraklık ve Meslek Eğitim Kanunu'nun 11. maddesinin çıraklara öğrencilik statüsünü tanıması, çıraklık sözleşmesinin Türk hukukundaki hukuki görünüş biçimine açıklık getirmiş ise de, gerek yabancı hukuklardaki düzenlemelere ve gerekse ülke gerçeklerine ters düşmektedir. Çünkü yabancı hukuk sistemlerinin çoğunluğu ve özellikle Alman ve İsviçre hukukları, çıraklık sözleşmesini hizmet sözleşmesinin özel bir türü olarak düzenlemiştir<sup>(11)</sup>.

### 3. Genç İşsiz

Genç, genç işçi ve genç işçi benzeri kavramların ele alınıp incelenmesinden sonra genç işsiz tanımı yapmak daha kolaylaşacaktır.

Sosyal siyaset literatüründe işsizliğin genel bazı tanımlarının yapılmasına karşılık, "genç işsiz" şeklinde bir tanım görülmektedir. Fakat işsizler yaş gruplarına göre tasnif edilirken sınıflandırmada gençlerin önemli bir miktar oluşturduğu görülmektedir.

Daha önce açıklandığı gibi, gençlik çağı yaş grubu kategorileri ülkeden ülkeye bazı farklılıklar göstermesine rağmen genelde en çok 15-24 arası yaş grubu kategorisi rağbet görmektedir.

Genç ve genç işçi kavramlarının açıklanmasından sonra "genç işsiz"i şu şekilde tanımlamak mümkündür: "Çalışma istek ve gücünde olup, makul ve uygun bir iş bulamayan 15-24 yaş arasında bulunan kişidir."

### B. Uluslararası Kuruluşların Gençlerle İlgili Çalışmaları

Genelde gençlik konusuyla ilgili olarak ulusal ve uluslararası düzeyde çok sayıda faaliyet ve kuruluştan bahsetmek mümkündür. Ancak konuya gençlerin işsizliği ve istihdamı açısından bakıldığında, özellikle bazı kuruluşlar ve faaliyetler ön plana çıkmaktadır. Uluslararası kuruluşlar ve faaliyetlerin ele alındığı bu kısımda genel olarak gençlerin işsizliği ve istihdamı üzerinde durulmuştur.

#### 1. Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'nın (MÇT) Çalışmaları

Genel olarak MÇT çalışmaları arasında ayrı bir "Gençlik programı" bulunmamaktadır. Ancak MÇT, istihdamı artırma, kalkınma, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi, eğitim ve mesleki eğitim, gençlerin çalışma hayatına hazırlanması, kooperatifçilik, çalışma şartları, çalışma ortamı, sosyal güvenlik, sınıai ilişkiler, işçi eğitimi ile uluslararası asgari çalışma standartlarının belirlenmesi programları çerçevesinde gençler ve genç işçilerin meselelerine de yer vermektedir. MÇT gençlerin problemlerinin tüm işçileri ilgilendiren problemlerin ekonomik ve sosyal bir bölümü olarak çözümlenmesi fikrinden hareket etmektedir.

Gençlik ve genç işçiler problemlerine MÇT'nin yaklaşımı yukarıda belirtildiği gibi tüm işçilerin problemleri çerçevesinde olmasına rağmen bazı MÇT çalışmaları özellikle gençlerle ilgili bulunmaktadır<sup>(12)</sup>.

Çocukların ve gençlerin korunması, her zaman için, MÇT'nin başlıca görevlerinden biri olarak sayılmıştır. 1919 yılından itibaren, bu durum hem MÇT anayasasının başlık bilgisinde hem de ihtiva ettiği genel ilkelere ifadesini bulmuştur. O tarihten bugüne kadar MÇT, bu ilgisini göstermiş ve özellikle gençlerin iş edinebilecekleri asgari yaş haddi, tıbbî muayeneleri ve gece işlerinde çalıştırılmaları gibi hususların birkaç uluslararası anlaşma ve önerinin konusu olduğu görülmektedir.

Bundan başka, gençlerin iş şartları ile istihdam ve öğrenimlerine ilişkin standartlar önerilere dahil edilmiş ve bu alanlardaki genel uygulamalarla ilgili birçok anlaşmaya olduğu kadar, göçmen işçilere ait standartlara da gençler lehine özel hükümler konulmuştur.

1960 yılına kadar MÇT'nin başlıca meşgalesi, halen de olduğu gibi, gençlerin erken istihdama ve çalıştırılacakları işlerde sömürüye karşı, özellikle çalışma şartları açısından, korunması olmuştur.

1960 yılından zamanımıza kadar, MÇT, işin gerektirdiği vasıf ve yatkınlıkları geliştirerek, gençleri iş hayatına hazırlamak ve aynı zamanda, ait oldukları ülkenin ekonomik ve endüstriyel gelişmesine daha çok katkıda bulunabilmelerini sağlamak için çaba harcamıştır. Bu pratik faaliyetler, daha çok gelişmekte olan ülkelere yöneltilmiştir.

Son yıllarda, MÇT, genç işçilerin istihdamı ve çalışma hayatının kalitesi konusuna giderek artan bir ilgi göstermeğe başlamıştır. Aslında genç işçilerin istihdamı, dünyanın karşılaştığı en kritik sorunlardan biri olduğu için, MÇT, genç işçilerin meslek hayatına yeteri kadar intibak ederek, geliştirebilmeleri ve aynı zamanda, toplum için de daha yararlı olabilmeleri açısından çalışmalarını sürdürmektedir<sup>(13)</sup>.

İstihdam ve insan kaynaklarını geliştirme programı çerçevesinde MÇT, vasıfsız, işsiz ve okuldan ayrılmış gençlerin mesleki eğitimleri ile çalışma hayatına hazırlanmalarına özen göstermektedir. Ayrıca MÇT üyesi ülkelerde sayıları gittikçe artan genç işsizlere iş temini konusunda programlar uygulamaktadır.

1976 yılı Haziran ayında toplanan Dünya İstihdam Konferansı ile bu konferans sonucu kabul edilen uygulama programı çerçevesinde MÇT'nin 1969 yılında başlattığı Dünya İstihdam Programı yeni boyutlar kazanmıştır. Konferans sonucunda genç işsizlerin gittikçe artan problemlerine özel çözümler getirilmesi kabul edilmiştir. Diğer taraftan program, gelişmekte olan ülkelerde 20 yaşından küçüklerin nüfusun yarısından fazlasını oluşturduğunu ve bu gençlerin büyük bölümünün işsiz olduklarını gözönüne almıştır<sup>(14)</sup>.

Diğer taraftan MÇT ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (UNDP) uzmanlarından kurulu heyet Afrika, Amerika ve Asya'daki gelişmekte olan bazı ülkelerin istihdam sorunlarını incelemiştir. Bu incelemeler, gençler açısından özellikle kırsal kesimdekilerin eğitim kuruluşları ile olan ilişkilerinin azlığını ortaya koyarak, eğitim ile istihdam arasındaki kuvvetli bağı vurgulamıştır<sup>(15)</sup>.

İstihdam çerçevesindeki bu çalışmaların yanısıra MÇT, teknik işbirliği programı çerçevesinde hükümetlere gençler arasındaki işsizliği önleyici özel programlar için yardımda bulunmaktadır. Bu konuda 1970 yılında yapılan MÇT Genel Konferansında kabul edilen Tavsiye Kararı esas alınmaktadır. BM ailesi çerçevesinde MÇT, diğer özel ihtisas kuruluşları ile işbirliği yaparak çeşitli ülkelerde genç işsizlerin sorununa çözüm getiren uygulamalara katkıda bulunmaktadır.

Dünya istihdam Programı çerçevesindeki araştırmalar, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinin orta vadede iş hayatına atılacak gençlere çalışma imkânı oluşturmaktan

çok uzak bir tempoda gelişeceğini göstermiştir. Bu ülkelerdeki gençler, bu sebeple geleneksel kırsal kesimde çalışmak zorunda kalacaklardır. MÇT, kırsal kalkınma programlarını geliştirerek, başta gençler olmak üzere, kırsal kesimde istihdam imkânlarını artırıcı projeleri oluşturmakta ve uygulamaya koymaktadır. Ayrıca gençler için otel, turizm konaklara ve ağırlama sektörleri ile büro hizmetlerinde yeni istihdam imkânları oluşturulması üzerinde durulmaktadır<sup>(16)</sup>.

MÇT'nin temel programlarından biri olan İnsan Kaynaklarını Geliştirme Programı geliştirmekte olan ülkelerin nüfusunun yarısının gençlerden oluşması sebebiyle bir "Gençlik Programı" olarak nitelenebilir. MÇT, ulusal eğitim sistemi çerçevesinde fakat genişletilmiş bir biçimde mesleki eğitime önem vererek gençlerin ülke ekonomisinin gerektirdiği sektörlerde çalışma hayatına hazırlanmalarına yardımcı olmaktadır. Bu konudaki MÇT projeleri ayrıca, eğitimcileri eğitmeyi ve bu şekilde ülkelerin kısa vadede mesleki eğitim konusunda kendi kendilerine yeterli olmalarını amaçlamaktadır.

Sonuç olarak MÇT'nin gençler ve genç işçilerle ilgili çalışmalarını Teşkilatın genel çalışmaları çerçevesinde gittikçe gelişen bir biçimde önem kazanmaktadır. Gençlerin çalışma hayatına hazırlanması bu konudaki çalışmaların ağırlığını oluşturmuştur. Ancak dünyanın içinde bulunduğu ekonomik sıkıntılar ile bunun sonucu büyük boyutlara ulaşan işsizlik ve işsizler arasında gençlerin sayısının çok olması MÇT'nin gelecekte daha geniş ve değişik projelere girişmesini kaçınılmaz kılacaktır. MÇT, ilgili tüm diğer kuruluşlarla işbirliği yaparak, tam istihdama yönelik kalkınma politikalarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaya devam edecektir.

## 2. Milletlerarası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (ICFTU) Çalışmaları

Özellikle demokratik ülke işçi kuruluşlarının uluslararası bir üst kuruluşu niteliğindeki ICFTU da faaliyetleri arasında gençlerin işsizlik ve istihdamına yer veren uluslararası kuruluşlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

ICFTU'nun gençlerin işsizlik ve istihdam konusuna bakışımın ana hatlarını; 17-25 Ekim 1975 tarihlerinde Meksika'da yapılan 11. ICFTU Dünya Genel Kurulu tarafından kabul edilen "IFTU Gençlik Beyannamesi"nde görmek mümkündür.

Gençlik Beyannamesinde belirtilen amaç ve hedefler; tüm gençlerin teşkilatlanma hürriyetine sahip olmaları, eğitim ve özellikle mesleki eğitim imkânlarının sağlanması, çalışma hayatında korunmaları için gerekli tedbirlerin alınması, çalışma saatlerinin kişiliklerine uygun olarak düzenlenmesi, eşit ücret hakkına sahip olmaları, sosyal güvenliklerinin sağlanması, yeterli boş zaman imkânının verilmesi ve özellikle işsizlik sorunlarının halledilmesi şeklinde belirtilmektedir<sup>(17)</sup>.

Genç işçilerin sorunlarının özelliklerini gözönüne alan ICFTU "Gençlik Komitesi"ni kurmuştur. Bu komitenin faaliyetleri başlıca dört geniş alanı kapsamaktadır. Bunlar; genç işçi ve kursiyerler için koruyucu standart şartlar, daha fazla gençliğin katılımını sağlayacak ve organize olmuş sendikali gençlerle ilişkiyi geliştirecek küçük ölçekli sos-

yo-ekonomik projeler, genç göçmen işçilerin problemleri, sendikacılığı geliştirme faaliyetleri ve genç işsizlik gibi temel konularda seminerler, bölgesel kuruluşların işbirliği ile geliştirmekte olan ülkelerdeki genç sendikacılar için kurslar şeklinde sıralanmaktadır<sup>(18)</sup>.

ICFTU, hür dünya işçilerinin hak ve çıkarlarını koruma çalışmaları yanında, genç işçilere ayrı bir özen göstermektedir. İster bir işçi olsun, isterse çalışma hayatına hazırlanmak için eğitim görmekte olsun, genç işçilerin ekonomik, sosyal ve kültürel sorunları diğer çalışanlara kıyasla bazı özelliklere sahiptir. Bu sebeple ICFTU, genç işçilerin haklarının özel olarak korunması, çalışma şartlarının gençlere göre belirlenmesi ve özellikle işsizlik problemlerinin halledilmesi konusuna büyük önem vermektedir.

### 3. İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) Çalışmaları

OECD, daha önce kurulup fonksiyonunu tamamlamış bir kuruluşun yeniden düzenlenerek yürürlüğe konmuş bir şekli olup, bir bakıma eskisinin devamı niteliğini taşımaktadır.

1948'de kurulan OECE 1 Ekim 1961'de yerini OECD'ye bırakmıştır. 18 Avrupa ülkesinden başka Kanada ve ABD'yi de içine almaktadır. OECE Avrupalı ülkeler arasında ticari mübadelenin liberasyonunu gerçekleştirmiştir. OECD ise özellikle üye ülkelerin iktisadi kalkınmasını kendisine gaye edinmiş, sermaye ve teknik teçhizat yardımlarıyla ihraç mallarına daha geniş pazarlar oluşturulması sorununu ön plana almıştır<sup>(19)</sup>.

OECD kendine üye olan ve olmayan ülkelerdeki ekonomik gelişme, istihdam, hayat standartlarının yükseltilmesi ve sürdürülmesi gibi konularla ilgili politikaların geliştirilmesi ve uygulanması ile ilgilenmektedir<sup>(20)</sup>.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, OECD üyesi ülkelerde görülmedik bir biçimde, genç işsizlik sorunu 1974 yılından sonra başlayan ekonomik gerileme ile ortaya çıkmıştır. Özellikle 1975 ve 1976 yılları bu sorunun büyük boyutlara ulaştığı ve zaten yüksek olan işsizler ordusuna okullarını bitirerek iş arayan gençlerin katıldığı bunalımlı yıllar olmuştur. Toplumlar için büyük bir sorun olan gençler arasındaki işsizliğe karşı hükümetler, çeşitli tedbirler almak zorunluğunu duymuşlardır. OECD üyesi ülkeler arasında alınan tedbirlerin değişik biçimde olmalarına rağmen, amacı bir olmuştur. Gittikçe artan işsizler ve özellikle genç işsizler sorununa acil bir çözüm bulmak. Bu amaçla OECD, gençlerin işsizliği ile ilgili araştırmalar yapmakta, yayınlar neşretmekte, tedbirler almakta ve bu konularda üye ülkelere bazı tavsiyelerde bulunmaktadır. Nitekim OECD uzun süren araştırmalar ve hazırlıklar sonucunda, 1977 yılında "Gençlerin Çalışma Hayatına Girişi" konusunda bir rapor hazırlamıştır. Bu raporun birinci bölümünde üye ülkelere derlenen bilgi ve istatistiklerin ışığı altında gençlerin çalışma hayatına geçişte karşılaştıkları güçlükler ele alınmıştır. İkinci bölümde ise, genç işsizler sorununa çözüm getirmek amacıyla çeşitli ülkelerde uygulamaya konan önlemler incelenmiştir<sup>(21)</sup>. OECD ülkelerinde gençlere yönelik olarak alınan önlemler şu şekilde özetlenebilir; işverenlere yapılacak bazı yardımlarla gençlere iş sağlanması, gençlerin istihdam hayatına kolayca geçebilmeleri için eğitim imkânlarının tedarik edilmesi, genç işgücününün geçici olarak

azaltılması için gerekli önlemlerin alınması, ekonomik bunalım dönemlerinde işsizliğin dönemsel dalgalanmalarını önlemek ve gereğinde azaltılmak için geleneksel olarak "yeni iş oluşturma" programlarının uygulanması ve işini kaybeden gençlere işsizlik ödeneklerinin verilmesidir(22).

Görüldüğü gibi OECD gerek üyesi olan ve gerekse üyesi olmayan ülkelerde, toplumların önemli bir sorunu olma özelliğini devam ettiren gençlerin işsizliği konusunda gerekli duyarlılığı göstermekte, bu konudaki yayın ve araştırmalarıyla problemin haline yardımcı olmaya çalışmaktadır.

#### 4. Avrupa Topluluğunun (AT) Çalışmaları

Özellikle ekonomik gerilemenin başladığı 1974 yılından beri bütün topluluk üyeleri çok acil olan işsizlik ve bu arada gençlerin işsizlik sorunlarına çare bulmak gayesiyle gerekli tedbirler almaktadır. Bununla birlikte bu tedbirlerin ekonomik durgunlukla gerçekleştirilemeyeceği belirginleşmektedir.

Topluluğun özel olarak gençlerle ilgili faaliyetleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir(23).

Kısa vadeli çözüm tedbirlerinin dışında topluluk işsiz gençlerin sorunlarına çözüm bulmak için gittikçe daha fazla çaba sarfetmektedir. Topluluk bu faaliyetlerini belirli iki alan içerisinde yürütmektedir.

- İşçi talebi
- Okuldan ilk işe başlama arasındaki geçiş devresi

Avrupa Tarım Rehberlik ve Garanti Fonu (EAGGF) genç tarım işçilerinin sosyo-ekonomik gelişiminin finansmanına iştirak etmiştir. 1975 yılında tarım sahasında çalışan genç işçilere özel mali yardım garantisi vermek üzere yönlendirici bir teklifte bulunmuştur.

1975'den bu yana, Avrupa Sosyal Fonu, iş dışında genç işçilerin mesleki eğitim programları hesap birimlerine 280 milyon EUR (Avrupa işsizlik ödeneği birimi) daha fazla yardımda bulunmayı garanti etmiştir. Özellikle mesleki hazırlığa yönelen 200.000'den çok genç bu yardımdan yararlanmıştır. Bu fon, gençlerin işe alınmalarını teşvik etmekte ve mesleki eğitim programlarını desteklemektedir. Bu fon için başvurular, sadece üye ülkelerin hükümetleri ile ve genelde istihdam-çalışma-eğitim kuruluşları aracılığı ile yapılabilmektedir(24).

Topluluğun iş eğitimi ve işe yerleştirme programları da bulunmaktadır(25). Bunlar;

Topluluk ülkelerinin çoğunda, yeni şartlara uyumda malî olmaktan öte teknik olarak birçok güçlüklerle karşılaşmıştır. Avrupa Komisyonu'nun icraati; kıyaslamalı çalışmalarını, test karşılaştırmalarını ele alarak ve işbirliğinin diğer şekillerini oluşturarak bu sistemi daha etkin bir biçime sokmaktır.

1977 yılında okuldan ayrılan genç işçilerin işe geçiş hazırlıklarını amaçlayan bir tavsiye kabul edilmiştir. Bu tavsiye, Avrupa Sosyal Fonu'na ve topluluk politikasını tespit gayesiyle 1977'de kurulan mesleki eğitimin geliştirilmesinde Avrupa merkezine rehber olmaktadır.

Üye ülkelerdeki çıraklık sistemi çok sayıdaki araştırmanın konusu olmaktadır. Komisyon, sürekli olarak bu araştırmaların neticelerini incelemektedir. Bu çalışmalar 1975 yılında başlayan çalışma pazarının daha geniş bir parçasını teşkil etmektedir. Ortaya konan hedeflerden bir tanesi çalışma pazarında arz ve talep arasında iyi bir dengenin oluşmasını sağlamaktır.

SEDOL (İş Arz ve Talebi Arasındaki Denge İçin Avrupa Sistemi) Ulusal işe yerleştirme hizmetlerinin amacı için hazırlanmış iş kataloğu oluşturmuştur. Ulusal işe yerleştirme hizmetlerinin yardımı ile toplulukta işçinin coğrafi sosyal statüsünün donanımı için SEDOL sisteminin pratik yaklaşımını hedeflemektedir.

Topluluk politikalarının büyük bölümü doğrudan gençliği de ilgilendirdiği için, Avrupa Gençlik Örgütleri kendileri için bir platform teşkil ederek, Avrupa Topluluğu düzeyinde bir "lobi" oluşturmuşlardır. Gençlik Form'u olarak bilinen bu platform'un bütçesi komisyon tarafından önerilmektedir. Bu amaçla ayrılan ve Kreissing Fonu olarak bilinen bütçe payı komisyon tarafından kullanılır. Bunun bir kısmı uluslararası gençlik kuruluşlarının faaliyetleri için ayrılır. Bütçenin yarısı, Topluluğun Uluslararası Enformasyon bürolarına tahsis edilmekte ve geriye kalan da okullarda Avrupa Topluluğu konusunda yapılan eğitim çalışmalarına ayrılmaktadır<sup>(26)</sup>.

Diğer taraftan 1980'li yılların başlarından beri Avrupa Sosyal Fonu'nun genç işsizliğinin yoğun olduğu belgelerde bölgesel gelişme yardımlarını sürdürmesi, yer değiştirme veya yeni bir mesleğe intibak yardımlarını yapması önerilmektedir<sup>(27)</sup>.

Gençliğin işsizliğinin azaltılmasında genel AT politikaları dışında, her AT üyesi ülkenin kendi özel şartlarına göre aldıkları bazı özel tedbirler de bulunmaktadır<sup>(28)</sup>. Bunlar; yeni istihdam imkânlarının oluşturulmasına yardımcı olacak işsizlikle mücadele fonları ve vakıfların kurulması, kamu yatırımlarının işsizliğin yoğun olduğu bölgelere yönlendirilmesi, genç işsizlere sürekli bir işe yerleştirilene kadar geçici iş imkânlarının sağlanması, gençlere eğitim yardımlarının yapılması ve gençlere iş deneyimi kazandıran iş projelerinin uygulanmasıdır.

Gençlerin işsizlik ve istihdam problemlerine karşı belli başlı bazı uluslararası kuruluşların yaklaşımlarından sonra aşağıdaki kısımda gençlerin işsizliğine sebep olan faktörler tartışılacaktır.

### III. GENÇLERİN İŞSİZLİK SEBEPLERİ

Gençler arasındaki yüksek işsizliği tek bir sebebe bağlamak mümkün değildir. Fakat birçok araştırma meselenin kaynağında üç temel faktörün bulunduğunu ortaya koy-

maktadır. Bunlar; ekonomik durgunluk, demografik faktörler ve yapısal faktörlerdir. Ancak bunlardan hangisinin ne ölçüde etkili ya da daha etkili olduğu konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Gençlerin işsizliğine sebep olan bu faktörler aşağıda ele alınıp incelenecektir.

### **A. Ekonomik Durgunluk**

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, genç işsizler sorunu özellikle OECD üyesi ülkelerde görülmedik bir biçimde 1974 yılından sonra başlayan ekonomik gerileme ile ortaya çıkmıştır.

Özellikle ekonominin dönemsel bir biçimde çok değişken olması duraklamaya karşı ekonomik hayatın canlandırılmaması, birçok toplumda işsizlik sorununun kalıcı olduğu fikrine yol açmıştır.

Ekonomik gerileme dönemlerinde iş gücü piyasasında geçmişe oranla daha fazla kişinin bir veya birden fazla işsizlik dönemi ile karşılaşmaları ve her işsizlik döneminin süresinin ortalama diğerlerinden çok olduğu görülmektedir. Birçok ülkede ekonomik durgunluk ve gerileme dönemlerinde gençlerin özellikle iş bulmada güçlüklerle karşılaşmaları belirlenmiştir. Mevcut iş gücünden işçi çıkarmak zorunda kalan işverenler, yeni işçiler almaktan kaçınmakta ve gençlerin istihdam imkânı azalmaktadır. Ayrıca, işçi çıkarma sırasında "son işe giren ilk işten çıkar" ilkesi uygulandığından ve genellikle son işe girenlerin gençler olması dolayısıyla, gençler işten çıkarılmaktadır<sup>(29)</sup>.

Ekonomik durgunluk dönemlerinde gençler arasında genç kızların veya kadınların daha büyük güçlüklerle karşılaşmaları belirlenmiştir. Bunun bir sebebi kadınların yeni bir iş aramaktan daha kolay vazgeçmeleri olmaktadır.

Diğer taraftan, ekonomik durgunluk dönemlerinde birçok ülkede günlük çalışma süresinin kısaltılması, gençler arasındaki işsizlik oranına tesir etmektedir. Ayrıca, genel olarak ekonomik durgunluk dönemlerinde gençlerin, normal dönemlere oranla, daha alt kademelerde ve daha düşük ücretli işleri kabul ettikleri görülmektedir<sup>(30)</sup>.

Yukarıdaki belirlenen sebeplerde gençler arasında işsizliğin tespit edilmesinde dönemsel değişiklikler ile gençlerin istihdam eğilimlerindeki değişikliklerin gözönüne alınması gerekli olmaktadır.

### **B. Demografik Faktörler**

Nüfus, yaş, cinsiyet ve kırsal kesimlerden şehirlere göç gibi faktörler de gençlerin işsizliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

#### **1. Nüfus**

Gelişen ülkelerde hızlı nüfus artışı ve ortalama ömrün nisbeten kısa oluşuna bağlı olarak toplam nüfusun yarısına yakını çocuk nüfustan meydana gelmekte ve geniş taban-

lı bir nüfus piramidi ortaya çıkmaktadır. Böylece çalışma çağındaki nüfus, gelişmiş ülkelere nazaran nisbeten daha sınırlı kalmaktadır. Faal olmayan nüfus grupları ve bilhassa kadın nüfusu çıkarıldığı zaman geriye çok mahdut bir potansiyel emek arzı kalmaktadır<sup>(31)</sup>.

Gelişmekte olan, özellikle Asya kıtası ekonomilerinin ortak özelliğini, genç iş gücü arasında tespit edilen yüksek işsizlik oranları teşkil etmektedir. Bu ekonomilerin nüfuslarının yaş grupları itibariyle bünyesi, diğer bir deyişle, toplam nüfus içinde çocuk nüfusun çok önemli bir hacime varması her yıl emek piyasalarına dahil olan gençlerin miktarlarının artmasına yol açmakta, özellikle eğitim imkânlarının sınırlı oluşu, gençlerin daha erken yaşlarda emek piyasalarına girmelerini teşvik etmektedir. Böylece az gelişmiş bir ekonomide artan iş imkânlarının sınırlı olması, hızla genişleyen genç iş gücünün tam süreli olarak istihdamını imkânsız kılmakta, eğitim seviyeleri ne olursa olsun bir kısım genç eksik bir şekilde istihdam edilirken, büyük bir kısmı da işsiz kalmaktadır<sup>(32)</sup>.

Türkiye'de de gençlerin işsizliğinin en önemli sebeplerinden birisi de hızlı nüfus artışı gösterilmektedir. Fakat, Türkiye'de gençlerin işsizliğinin ortaya çıkmasının asıl sebebi, 1975-1984 dönemindeki nüfus artışının hızlanmasından daha çok 1977-1984 dönemindeki ekonomik durgunluğa bağlanmaktadır<sup>(33)</sup>.

Genç işsizliğini çözmeye takip edilmesi gereken yol; mevcut nüfus artış hızını yapay bir şekilde azaltmaktan daha çok bu genç nüfus grubuna gerekli beceri ve yeteneklerin kazandırılarak ekonomik açıdan faydalı hale getirilmeleridir.

## 2. Yaş

İşsizlik sorununda yaş faktörü olumsuz bir etki yapmaktadır. İşverenler hiçbir iş tecrübesi olmayan gençleri işe almakta tereddüt etmektedir. Özellikle bu gençlerin işverenin aradığı üstün ve teknik vasıflara sahip olmaması büyük önem taşımaktadır. Diğer taraftan, yüksek öğrenim görmüş ve üstün vasıflı gençler, kendileri için uygun bir iş aramaya daha çok zaman harcamakta ve bu süre içinde işsiz kalmayı tercih etmektedirler. Bu sebeple, çalışma hayatına atılacak gençlerin vasıfsız olanları iş bulmakta güçlük çekerken, teorik açıdan üstün vasıflı gençler de iş bulmakta güçlük çekmektedir.

## 3. Cinsiyet

Gençler arasında işsizlik sorunundan en olumsuz etkilenenlerin genç kız ve kadınlar olduğu belirlenmiştir. MÇT tarafından yapılan araştırmalar kadınların erkeklere oranla gerekli eşit imkân ve şartlara sahip olmadıklarını ortaya koymuştur<sup>(34)</sup>.

Genç kızlar arasında erkeklere oranla aynı vasıfta olmalarına rağmen, iş bulmada çekilen güçlük geleneksel olarak kadınların iş bulmakta güçlük çekmelerinden kaynaklanmaktadır<sup>(35)</sup>.

## 4. Şehirlere Göç

Az gelişmiş ülkelerde şehirleşme hareketinin önemli bir özelliği, bu ülkelerde kır-

sal bölgelerden şehirlere gelenlerin daha çok genç yaş gurubundan meydana geldiği ve ayrıca şehirleşme hareketine katılanlar içinde cinsiyet itibarıyla erkeklerin önemli bir yer tuttuklarıdır<sup>(36)</sup>.

Şehirlere göç konusunda rol oynayan faktörler arasında özellikle tarım sektöründeki geleneksel hayatın engellerine karşı gençlerin direnişi gelmektedir. Bu şartlar şüphesiz bir yandan şehirlerde açık işsizlerin miktarını artırırken, bazı ülkelerde tarımda takip edilecek milli gelişme planlarının gerçekleşmesini de aksatmaktadır<sup>(37)</sup>.

### C. Yapısal Faktörler

Gençlerin işsizliğinde ekonomik durgunluk ve demografik faktörlerin yanı sıra, yapısal faktörlerin de önemli rolü bulunmaktadır. Gençlerin yetişkinlere göre iş piyasasındaki rekabet güçleri daha zayıftır. Birçok ülkede yetişkinler işgüvenliği mevzuatı, toplu sözleşme ve geleneksel personel uygulamaları ile korunmaktadır. Nisbî ücretlerin ve ücret dışı maliyetlerin trendleri, işverenlerin gençleri işe almada ve eğitmede isteksiz davranmalarına yol açmaktadır. Aşağıda, gençlerin işsizliğini olumsuz yönde etkileyen yapısal faktörlerin önemli bir kısmı ele alınıp incelenecektir

#### 1. Gençlerin Çalışma Karşısındaki Tutum ve Temayülleri

Genellikle gençler arasında işsizliğin yaygınlığının sebepleri üzerinde durulurken, gençlerin değişik ölçü ve oranda toplum içinde çalışma hayatına karşı isteksiz oldukları ileri sürülmektedir. Bu isteksizlik çalışmaktan kaçınma olarak yorumlanmamalıdır. Gençler kendi dilekleri ve istedikleri işlerde çalışmayı arzu etmekte, buna göre eğitim görmek, ancak isteklerine uygun çalışma ortamı bulamayınca isteksizliklerini belirtmektedirler. Kuşkusuz yetişkinlere nazaran gençlerin sanayide çalışmaları veya genellikle çalışmaya karşı tutumları konusunda farkları ortaya koyacak yeterli araştırmalar yapılmıştır. Fransa'da yakın tarihlerde yapılan bir araştırmada yaş, cinsiyet, sosyal orijin, eğitim seviyesi ve işin tipine bağlı olarak önemli davranış farkları olduğu ortaya konmuştur<sup>(38)</sup>.

Diğer taraftan binlerce işsiz gencin mevcut olan az sayıdaki işe girebilmek için birbirleriyle rekabet etmeleri işverenlere büyük üstünlük sağlamaktadır. Böylece işverenler diledikleri şartlar ve ücret düzeyleri ile işçi bulabilmektedirler.

Yine özellikle gelişme durumundaki ülkelerde yüksek tahsilliler veya genellikle tahsilliler arasında görülen işsizlikte, bugün üzerinde çok durulan, siyasi ve sosyal sonuçları itibarıyla fevkalade önemli bir problemdir. Şüphesiz bu durum yanlış bir yatırım ve insan gücü politikasının sonucu olarak doğmaktadır.

Üniversite mezunlarının işsiz kalması, iş fırsatlarının onun statüsüne, yahut eğitim seviyesine uymamasından dolayı, onun herhane bir işi kabul etmemesinden doğmaktadır. Gelişen ülkelerde üniversite eğitimi gerçekçi olmayacak şekilde genellikle çok yüksek istihdam ümitleri oluşturmaktadır. Bazı ülkelerde üniversiteden mezuniyete devlet hizmetlerinde güvenilir iyi bir iş bulmak garantisi gözü ile bakılmaktadır. Birçok ülkede ise, yüksek eğitim elit sınıfa dahil olabilmek için bir araç kabul edilmektedir.

Üniversite mezunları, lise ve ortakouldan ayrılmış olanlar, mesleğine veya stütüsüne uymayan bir işi kabul etmek veya ülkenin ücra ve geri kalmış kırlık bölgelerinde bir iş tutmak yerine işsizler grubuna katılmaktadır.

Aslında eğitim görmüşlerin önemli bir kısmı kendi vasıf ve eğitim seviyelerine uymayan bir işi kabule zorlanarak gelişen ülkelerde eksik istihdamın genişlemesinde önemli bir etken olmaktadır.

Diğer yandan yurt dışında burslu veya başka şekillerde eğitim görenlerin gelişmiş ülkede öğrendikleri bilgiler ve kazandıkları vasıflar kendi esas ülkelerinin vasıf bünyesine birçok hallerde uymamaktadır. Gelişmiş ülkede yaşanan hayatın oluşturduğu alışkanlıklar veya gelişmiş ülkede tahsil esnasındaki evlenmeler de bu süreci hızlandıran başka vasıtalar olarak önemli rol oynamaktadırlar<sup>(39)</sup>.

## 2. İşverenlerin Eğilimleri

Genellikle işverenler, işe yeni işçi almada veya istihdamın devamında gençler yerine uzmanlaşmış, yetişkin ve tecrübeli işçileri tercih etmektedirler. Böyle bir davranış işverenler açısından çeşitli sebeplere dayanmaktadır. İleri sürülen görüşlere göre, gençler için iş fırsatları birçok müessesevi uygulamalarla nisbeten daha sınırlı bulunmaktadır. Bu arada iş yaşlarında çocuk ve genç işçilerin çalışma yaşı ile ilgili düzenlemeler ve asgari ücret seviyesinin hızla yükselmesi sebebiyle eğitim görmemiş ve beceri kazanmamış genç işçi çalıştırmanın işverenler açısından ekonomik bulunmayışı sayılabilir<sup>(40)</sup>.

Diğer taraftan çoğu ülkede genç erkeklerin zorunlu askerlik hizmeti, çalışma hayatına geçişlerinde büyük bir güçlük oluşturmaktadır. Yasal olarak askerlik görevinden sonra aynı işe dönmelerinin zorunlu kılındığı ülkelerde işverenler, bu hizmeti yerine getirmemiş gençleri daimi işe almaktan kaçınmaktadır. Bunun sonucu gençlerin orta öğrenimden sonra hemen askerlik görevlerini yerine getirmeye yöneldikleri ve bu eğilimin askerlik açısından bir birikmeye yol açtığı belirlenmiştir". Ancak, askerlik çağından önce öğrenimden ayrılan gençler, bir iş bulma güçlüğü ile karşılaşmaktadır. Özellikle bu gruptaki gençlerin çalışma hayatına geçişlerinde karşılaştıkları güçlükler, işverenlerin eğilimlerine bağlı olmaktadır.

## 3. Mesleki Eğitim

Gençlerin iş piyasasında karşılaştıkları güçlükler, kısmen, eğitim sistemindeki aksaklıklara bağlanmıştır. Yıllardır tespit edilmiş ve tartışılmış olan sorunlar, okulun gençleri iş dünyasına hazırlamak rolü etrafında düğümlenmektedir. Pek çok ülkede, bir tarafta yer alan eğitim sistemi ile karşı tarafta yer alan iş piyasası ve ilgili kurumları arasında pek az bir iletişim kurulabilmiştir.

İyi imkânlara sahip durumda olan gençlerle olmayanlar arasında, eğitim ve öğretimden yararlanma açısından, bir korelasyon bulunmaktadır. İyi imkânlara sahip olmayan gençler genellikle kırsal kesimde ve şehirlerin fakir bölgelerinde oturmaktadır. Dü-

şük eğitim seviyeleri ve fakirlik, gençlerin büyük bir kısmının özellikle marjinal durumdakilerin bir işe yerleştirilmesinde karşılıklı olarak birbirlerini etkilemektedir.

Verimli bir çalışma veya serbest çalışma imkânları sağlayamayan eğitim ve öğretim gençlerin karşılaştıkları problemleri çözememektedir. Eğitim, öğretim ve istihdam arasındaki bağ sağlam milli bir politika ile sağlanabilir ki bu da pratikte pek başarılamamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kırsal ve fakir şehir kesimlerindekilerinin durumuyla sanayileşmiş ülkelerdeki yüksek risk kategorilerindeki gençler arasında bazı paralellikler görülebilir. Her iki kategorideki gençlik, kendilerine üretken bir iş imkânı sağlayabilecek ve işe uyumlarını kolaylaştırabilecek bir arkadaş ve akraba çevresinden yoksundur. Her iki grup kültürel olarak dezavantajlı durumdadır ve sosyal açıdan düşük gruplar içerisinde tabakalaşmışlardır. Bu sebeplerle bu gençlerin çalışma hayatına geçişleri güçleşmektedir.

Birçok sanayileşmiş ülke, beceri kazandırma ve işe hazırlamayı temin edici eğitim programlarını yaygınlaştırıcı tedbirler almaktadır. Çoğu sanayileşmiş ülkelerde, akademik ve mesleki eğitim arasında geleheksel bir ayırım olmasına rağmen, iş hayatına girişte asgari bir mesleki eğitime ihtiyaç olduğu da görülmüştür<sup>(42)</sup>.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, gençleri iş hayatına hazırlamakta başarısız olan eğitim sistemleri ekonomik gelişme ve yüksek emek talebinin bulunduğu dönemlerde pek göze çarpmamaktadır. Fakat son yıllarda görüldüğü gibi, iktisadi durgunluk dönemlerinde zayıf ve tutarsız eğitim ve öğretim sistemleri olumsuz konumdaki genç nüfusun iş ve istihdam durumlarını kötüleştirmektedir. Çoğu OECD ülkelerinde görüldüğü gibi genç işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde işsiz gençler için bir depo (reservoir) görevi görecektir eğitim programlarına yöneliş vardır. Birçok genç, eğitim programlarına, kendilerine iş için gerekli vasıfları kazandıracağı ümidiyle katılmaktadır. Politikacılar da mikro ekonomik teşvik politikası harcamalarından daha çok eğitim ve öğretim programlarındaki harcamalara önem vermektedirler. Bu programların nisbi faydaları ulusal çevre ve şartlara bağlı olmakta ve kesin görülmektedir. Bununla beraber bu programlar hemen istihdam imkânı oluşturması da gençlerin uzun dönemli mesleki durumları ve gelecekteki iş piyasasının gerekleri gözönünde bulundurulmaktadır<sup>(43)</sup>.

1970 başlarında Belçika, Fransa, F. Almanya, İtalya ve ABD'nde mesleki eğitim görmüş 20-24 yaş grubu arasındaki gençlerin işsizlikten, diğerlerine nisbetle daha az etkilendikleri görülmüştür<sup>(44)</sup>. Bu tip işçiler işbaşında eğitime daha az ihtiyaç duyduklarından çalışma motivasyonları ve çalışmadan beklemedikleri ümitler konusunda daha gerçekçi oldukları için bu tip işçilerin maliyet fayda oranları daha elverişli bulunmaktadır.

#### 4: İstihdam Giderleri

İşverenler, beceri ve deneyim kazanmış yetişkinleri, daha yüksek öğrenim giderlerine ve sık sık personel değiştirmek risklerine yol açan becerisiz gençlere tercih etmektedir.

Yürürlükteki asgari ücrete yan ödemeler, genel idare giderleri ve sosyal sigorta katkıları da ilave edildiğinde işveren, gençlerin istihdamından kaynaklanan ve külfeti tümü ile kendisi tarafından karşılanacak olan bu giderleri, gençlerin üretime sağladığı katkıya kıyasla çok yüksek görebilir. Bundan başka, bazı ülkeler, genç işçilerle yetişkin işçiler arasındaki gerçek ücret ve kazanç farkını daraltmıştır.

Avrupa ülkelerinin bir kısmında yapılan inceleme: "gençlerin istihdam giderleri kısa süre içinde firmaya sağlayabilecekleri yarar düzeyini aşmaktadır... Ücret beklentileri de verimliliklerine kıyasla yüksektir" sonuçlarını ortaya koymuştur. Deneyimsiz genç işçilerin istihdamı ihtimaline karşı duyulan bir isteksizlik, iş imkânlarının kısıtlandığı ve işverenlerin işçi seçiminde daha titiz davrandıkları, ekonomik faaliyetlerin yavaşladığı bir dönemde daha belirginleşmektedir<sup>(45)</sup>.

### 5. İstihdam Güvenlik Önlemleri

Bu alanda dikkati çeken önemli bir gelişme de işten çıkarılma konusunda yetişkin işçiyi koruyan yasa ve toplu sözleşme düzeniyle getirilmiş istihdam güvencesi uygulamasıdır. Böyle bir uygulama, genç işçi istihdamını, özellikle emek piyasalarından ilk defa iş arayan gençlerin istihdamını önemli ölçüde etkilemektedir. Mesela, İtalya'da işletmeler iş açıklarını doldururken daha önceki yıllardan işten çıkardıkları işçilere ilk defa müracaat etmek zorundadır. Fransa, İsveç ve F. Almanya'da işçinin bireysel ve toplu şekilde işten çıkarılmasında uygulanan yöntemler ve kurallar mesela işletmeye "ilk girenin son çıkması" yaşlı işçilerin korunması, kıdem tazminatı, diğer bir deyişle istihdam güvencesi konusundaki uygulamalar genç işçi istihdamını önemli bir biçimde etkilemektedir<sup>(46)</sup>.

### 6. Asgari Ücret Uygulaması

Ülke çapında tüm yaş grupları için aynı asgari ücretin uygulanması yetişkin işçilerin istihdamını teşvik etmektedir.

Diğer taraftan toplu iş sözleşmesinde vasıf, yaş, kıdem ve eğitim seviyesine bakılmaksızın bütün işçiler için uygulanan seyyanen mutlak ücret zammı sistemi de istihdam politikasında gençler yerine yetişkinlerin tercihine yol açmaktadır.

Bazı ülkelerde asgari ücret değişik yaş gruplarına göre farklı şekilde uygulanmaktadır. Meselâ, Danimarka'da asgari ücret 15 yaşını geçmiş olanlara uygulanmakta, bu yüzden genç işçiler arasında işsizlik oranları nispeten düşük bulunmaktadır<sup>(47)</sup>.

### 7. Emeklilik Yaşı

Yetersiz sosyal güvenlik sistemleri sonucu emeklilik yaşının yüksek tutulması; gençleri emekliliğin oluşturduğu istihdam ve yükselme imkânlarından yoksun bırakmaktadır.

#### D. Türkiye'de Gençlerin İssizliđi

Birçok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de gençlerin işsizliği önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizdeki bu mesele gelişmiş ülkelere nisbeten daha çok gelişmekte olan ülkelerin özelliklerini göstermektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü 1994 Nisan Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, ülkemizdeki gençlerin işsizliği aşağıdaki özellikleri göstermektedir<sup>(48)</sup>.

Türkiye genç bir nüfus yapısına sahiptir. 15-24 yaş grubu nüfusun toplam nüfus içindeki oranı % 20 civarındadır. Ancak bu grubun hizmet talep eden tüketici bir özellik taşıması iktisaden faal nüfusu büyük bir yükü karşı karşıya bırakmakta, diğer bir ifadeyle bağımlılık oranının yükselmesine sebep olmaktadır.

Türkiye'de çocuk ve genç nüfusun diğer yaş dilimlerine oranla yüksek oluşu insan gücü, eğitim ve iktisadi açıdan önem taşımaktadır.

Türkiye'deki gençlerin % 55'i kentlerde, % 45'si de kırsal kesimde ikamet etmektedir. Gençlerin şehirlerdeki oranının yüksek oluşu herşeyden önce genel olarak şehirleşme temayülünün bir sonucudur. Bunun yanısıra özellikle gençlerin iktisadi, sosyal ve kültürel sebeplerle köylerden şehirlere göç etmeleri de şehirlerdeki gençlerin oranını arttırmaktadır.

Türkiye'deki 21.586.032'lik işgücünün % 24,8'ini gençler oluşturmaktadır. Genç işgücünün % 43'ü kentlerde, % 57'si de kırsal kesimdedir.

Türkiye'de iktisaden faal nüfusun genç bir yapı arzemesi iktisadi kalkınmamız açısından olumlu bir durum gösterse bile, bu husus iktisadi verimlilik için yeterli değildir. Çünkü verimlilikte işgücünün dinamik ve enerjik yapısı önemli olmakla beraber, burada asıl önemli olan işgücünün vasıf itibarıyla yapısıdır.

İktisaden faal olmayan nüfus içinde gençlerin oranı % 26'dır. İktisaden faal olmayan gençlerin çoğunluğu (% 46) öğrencidir. İktisaden faal olmayan gençlerin çoğunluğunu öğrencilerin oluşturması, bunların çalışma hayatına sosyo-ekonomik ve kültürel sebeplerle tam olarak giremediğini göstermektedir. İktisaden faal olmayan gençlerin çoğunluğunu öğrencilerden sonra kadınlar oluşturmaktadır.

Önemli bir potansiyel emek arzı gözüyle bakılabilecek ve yakın zamanda işgücüne dahil olması muhtemel öğrenci grubunun eğitime, bölgesel ve cinsiyet farklarının da azaltılarak, önem verilmesi ilerde hem işgücü hem de iş piyasaları için olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Genç işgücünün yaklaşık olarak yarısı (% 51,7) tarımsal faaliyetlerle ilgili vasıfsız veya yarı vasıflı mesleklerde ve genellikle ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir. Bu husus genç işgücünün yarısının vasıfsız veya yarı vasıflı durumda olduğunu göstermektedir ki, bu da işsizliklerinin en önemli sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye'de iktisadi gelişme ve sanayileşme ile birlikte verimli istihdamı gerçekleştirmek için hem işgücüne yeni katılan gençlerin eğitimi, hem de tarımsal kesimden sanayi

ve hizmetler sektörüne geçecek yarı vasıflı veya vasıfsız işgücünün eğitiminin ihmal edilemeyeceği açıkça görülmektedir.

Birçok faktörün olumsuz etkisiyle meydana gelen işsizlik, potansiyel üretim gücünün tüketici duruma geçmesine sebep olmakta ve bunun sonucunda insan gücünün israf olmasına yol açmaktadır.

Hızlı nüfus artışı, mesleki eğitimin ihmal edilmesi, iş kurmada kişilere gereken desteğin sağlanamaması, yüksek enflasyon ve benzeri sebepler işsizliğin belli başlı unsurlarıdır.

Türkiye'de işsizliğin en önemli özellikleri; işsizliğin yapısal olması, müzminleşmesi ve özellikle gençler arasında yaygın olmasıdır.

15-24 yaş grubu gençlik kesiminde 847.866 işsiz bulunmakta ve tüm işsizlerin % 48'ini oluşturmaktadır. Türkiye genelinde işsizlik % 8 olarak görülürken bu oran gençler arasında % 15.7'dir. İşsizlerin yarıya yakın bir kısmını gençlerin oluşturması, Türkiye'de bir genç işsizliği probleminin varlığını ortaya koymakta ve bu önemli problemin niteliğinin gözönünde bulundurularak gerekli politikaların oluşturulmasını gündeme getirmektedir.

Türkiye genelinde olduğu gibi, genç işsizler arasında da çoğunluğu (% 71.6) erkekler oluşturmaktadır.

Yine Türkiye genelinde olduğu gibi gençlerde de işsizlerin çoğunluğu (% 68) kentlerdedir. Ayrıca her iki bölgede de işsizlerin çoğunluğunu erkekler meydana getirmektedir.

Genç işsizler içinde hanehalkı reisi durumundakilerinin oranı düşük olup, gerek hanehalkı reisi ve gerekse hanehalkı reisi olmayan işsizlerin çoğunluğunu erkekler oluşturmakta ve her iki grup işsizlerin çoğunluğu da kentlerde bulunmaktadır.

Genç işsizlerin çoğunluğunu ilkökul (% 48), ortaokul (% 13) ve lise mezunları (% 22) oluşturmaktadır. Bunların ekseriyetinin vasıfsız olarak kabul edilmesi, ülkemizdeki işsizliğin de gerçek sebeplerinden birini açıkça ortaya koymaktadır.

Belirli vasıfların kazandırıldığı meslek okullarından mezun olanların işsizler içindeki oranı düşüktür. Bu husus, ülkemizin ihtiyaç duyduğu vasıflı ara insangücü ihtiyacının karşılanabilmesi için meslek okullarına ağırlık verilmesi gerçeğini açıkça göstermektedir.

Gençlerin ekseriyeti (% 60) emeklerini iş piyasalarına ilk kez sunmaktadır. İlk kez iş arayanların % 31'ini okuldan yeni mezun olanlar ve % 17'sini de askerden yeni gelenler oluşturmaktadır. İlk kez iş arayan gençlerin dışındaki işsiz gençlerin işsizliklerinin başında "işlerin geçici olup bitmesi" (% 14.4), "ücret yetersizliği" (% 6.4), "işten çıkarılma" (% 7) ve "işten memnun olmama" (% 3.3) gelmektedir.

15-24 yaş grubundaki işsizlik oranına ekteki istihdamdakilerinin oranının da eklenmesiyle bu yaş grubundaki işsizlik oranı % 26'ya yükselmektedir. Bu oran kentlerde % 31'e yükselirken, kırsal kesimde de % 20'ye düşmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin en önemli sosyal problemlerinden birinin işsizlik ve özellikle gençlerin işsizliği olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca, her yıl istihdam hayatına girmesi muhtemel öğrenciler, ev kadınları ve iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanların bir kısmına gerekli istihdam alanlarının oluşturulmaması durumunda genç işsizliğinin daha vahim bir durum arzedeceği aşikârdır. Bunlara eksik istihdamdakileri ve istihdam edildikleri halde iş arayan gençleri de ilâve edersek bu problem daha da artacaktır. Dolayısıyla, sosyal bir faciaya sebep olma ihtimali büyük olan bu problemin halledilmesi için başta devlet olmak üzere özel kesime ve tüm topluma önemli görevler düşmektedir.

### DİPNOTLAR

1. Lordođlu, Kudret; Çalışma Ekonomisine Giriş, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986, s. 92.
2. Köknel, Özcan; Cumhuriyet Gençliği ve Sorunları, İstanbul: Cem Yayınevi, 1979, s. 28.
3. OECD; Youth Unemployment: The Causes and Consequences, Paris, 1980, s. 13.
4. Gökçe, Birsen; Cumhuriyet Döneminde Çocuk ve Gençlere Ait Yasal Düzenlemeler ve Yayınlar. Ankara : T.C. Gençlik ve Spor Bakanlığı, 1983, s. 18.
5. Ünver, Özkan; 12-24 Yaş Gençlerin Sosyo-Ekonomik Sorunları, Ankara : Gazi Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi İstatistik Bölümü, 1986, s. 1.
6. TÜRK-İŞ/ICFTUTL Genç işçilerin Sorunları (Genişletilmiş 2. Baskı), Ankara : Türk-İş Yayınları No : 135, 14-18 Nisan 1980, s. 51.
7. Centel, Tankut; Çocuklar ile Gençlerin İş Güvenliği, İstanbul : İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 3041, 1982, s. 35.
8. Centel, a.g.e., s. 42.
9. Kutal, Metin; "Çocukluk ve Meslek Edinme Kanunu'nun Hukuki Esasları ve Sorunları", Orhım Görüşler Serisi, İstanbul, 1989, s. 80.
10. Centel, a.g.e., s. 48.
11. Centel, a.g.e., s. 49.
12. TÜRK-İŞ/ICFTU, a.g.e., s. 135.
13. TÜRK-İŞ/ICFTU, a.g.e., s. 30.
14. TÜRK-İŞ/ICFTU, a.g.e., s. 136.
15. TÜRK-İŞ/ICFTU, a.g.e., s. 136.
16. TÜRK-İŞ/ICFTU, a.g.e., s. 139.
17. TÜRK-İŞ/ICFTU, a.g.e., s. 101-108.
18. ILO; Youth Report V. Geneva, 1986, s. 19.
19. Ülken, Yüksel; 20. Yüzyılda Dünya Ekonomisi, İstanbul: İ.Ü. Yayınları No. 3114, 1984, s. 432.

20. Kuyucuklu, Nazif; Üretim Güçleri ve Üretimin Dağılışı, İstanbul : İ.Ü. Yayınları No. 2391, 1977, s. 73.
21. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 159.
22. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 207-209.
23. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 213.
24. Erkan, Necmeddin; Katılımcı Gençlik Örgütleri, Ankara, 1985, s. 37.
25. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 214.
26. Erkan, a.g.e., s. 35.
27. Kutal, Gülten; Avrupa Ülkelerinde Genç İşsizliği Sorunu ve Uygulanan Başlıca İstihdam Politikaları, Ankara : İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 262, 1991, s. 2.
28. Kutal, Gülten, a.g.e., s. 3-10.
29. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 195.
30. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 198.
31. Ekin, Nusret; Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İstanbul : İ.Ü. Yayınları, No. 1397, 1971, s. 99.
32. Ekin, a.g.e., s. 252.
33. TÜRK-İŞ; Genç İşçilerin Sorunları ve Çözüm Yolları Ulusal Sempozyumu, İstanbul: Türk-İş Yayınları No. 1170, 24-25 Mart 1988, s. 83.
34. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 137.
35. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 164.
36. Ekin, a.g.e., s. 211.
37. Ekin, a.g.e., s. 260.
38. Ekin, Nusret; "Gençlerin İşsizlik Sorunu", Sosyoloji Konferansları 18. Kitap, İstanbul, 1980, s. 43.
39. Ekin, Gelişen Ülkelerde, a.g.e., s. 118, 139, 141, 142.
40. Ekin, Gençlerin İşsizlik ... a.g.e., s. 41.
41. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 182.
42. ILO; Youth, a.g.e., s. 16.
43. a.g.e., s. 17.
44. Ekin, Gençlerin İşsizlik ..., a.g.e., s. 42.
45. TÜRK-İŞ/İCFTU, a.g.e., s. 20.
46. Ekin, Gençlerin İşsizlik..., a.g.e., s. 42.
47. a.g.e., s. 42.
48. DİE; Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Nisan 1992), Ankara, 1992.