

Rapor No. 44048 – TU

Türkiye'nin Gelecek Nesillere Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye'nin Kalkınması

Haziran 2008

İnsani Kalkınma Sektörü
Türkiye Birimi
Avrupa ve Orta Asya Bölgesi



Dünya Bankası Dokümanıdır

KUR EŐDEĐERLERİ

(30 Mayıs 2008 itibariyle geçerli döviz kuru)

Para Birimi = Yeni Türk Lirası
1 ABD\$ = 1,21 Yeni Türk Lirası

MALİ YIL

1 Ocak – 31 Aralık

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
GSYH	Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla
HİA	Hanehalkı İŞgücü Anketi
İŞKUR	Türkiye İŞ Kurumu
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MYO	Meslek Yüksek Okulu
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
OECD	Ekonomik İŐbirliđi ve Kalkınma Teşkilatı
OKS	Ortaöğretim Kurumları Sınavı
ÖSS	Öğrenci Seçme Sınavı
KİPD	Katılımcı İŞgücü Piyasası Değerlendirmeleri
PISA	Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİSK	Türkiye İŞveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İŐadamları Derneği
BM	BirleŐmiŐ Milletler
WDR	Dünya Kalkınma Raporu
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu

Başkan Yardımcısı:	Shigeo Katsu
Ülke Direktörü:	Ulrich Zachau
Sektör Direktörü:	Tamar Manuelyan Atinc
Sektör Yöneticisi:	Arup Banerji
Ekip Lideri:	Gordon Betcherman

Türkiye
Türkiye'nin Gelecek Nesillerine Yatırım Yapmak:
Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye'nin Kalkınması

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
Yönetici Özeti.....	i
1. Giriş.....	1
2. Demografik Eğilimler ve Ekonomik Önemler	6
3. Türkiye'de Okuldan İşe Geçiş Sürecinin Teşhisi	9
4. Daha İyi Okuldan İşe Geçişler Yoluyla Gençlik İstihdamı Sonuçlarının İyileştirilmesi	27
Referanslar.....	36
Ek Tablo A.1: Hangi Sorun için hangi Program?.....	39

TABLULAR

	Sayfa
Tablo 1: Temel İşgücü Piyasası Göstergeleri, 2005	16
Tablo 2: İşgücü Piyasasında Olmama için Gösterilen Sebepler, 2005	20
Tablo 3: Okuldan İşe Geçiş Geliştirmek için Politika Seçenekleri	30

METİN KUTULARI

Metin Kutusu 1: Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri.....	3
Metin Kutusu 2: Paydaşlarla Görüşmeler.....	3

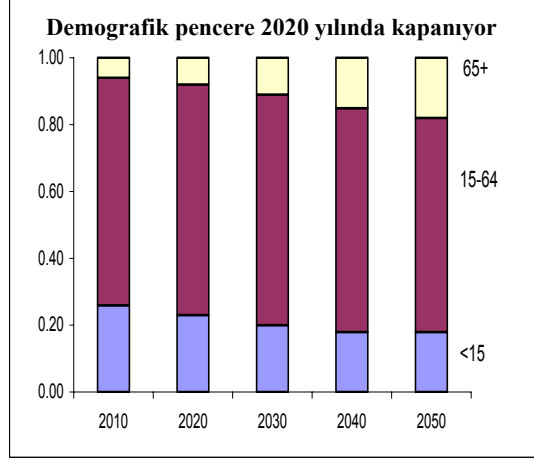
ŞEKİLLER

Şekil 1: Türkiye’de Okuldan İşe Geçiş	1
Şekil 2: Gençler Tarafından Okuldan İşe Geçişte Tespit Edilen En Önemli Zorluklar,Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri.....	4
Şekil 3: Ekonomik Büyümenin ve Demografik Geçişin Biçimlendirilmiş Modeli.....	7
Şekil 4: Kentsel ve Kırsal Toplam Nüfusu ve Projeksiyonlar, 1927 – 2050.....	8
Şekil 5: Sınav Puanlarının Büyüme Üzerindeki Etkisi Eğitim Süresinden Daha Büyük Bir Etkiye Sahip	10
Şekil 6: Lise Mezuniyet Oranları, Türkiye, 1995 ve 2005, Seçili OECD Ülkeleri ve OECD Ortalaması, 2005	11
Şekil 7: 2006 PISA Matematik Performansı ve Kişi Başına Düşen GSYH (SAGP), son yıl.....	13
Şekil 8: Kadın İstihdam Oranları, 15-24 yaş, seçili Güney Avrupa Ülkeleri, 2006	17
Şekil 9: Farklı Eğitim ve İşgücü Piyasası Statülerinde Geçen Yıl,15-29 yaş, Seçili OECD Ülkeleri, 2005.....	18
Şekil 10: Aktivitelerin Yaşa ve Cinsiyete Göre Dağılımı, 2005	19
Şekil 11: Eğitim Durumuna Göre İstihdam ve İşsizlik Oranları, 2005	21
Şekil 12: Eğitim Durumuna Göre Kadınların Katılım Oranı, Kentsel Alanlar, 2005	22
Şekil 13: Farklı Gruplar için Eğitim Durumları ve Eğitim Getirileri	22
Şekil 14: Eğitim Durumuna Göre Kayıtlı İstihdama Geçiş.....	24
Şekil 15: Kentsel ve Kırsal Alanlarda Kadınların Katılım Oranları, 1989 ve 2005	25
Şekil 16: Eğitim Durumuna Göre Kentsel Alanlarda Yaşayan Kadınların Katılım Oranları, 1989 ve 2005	26

TÜRKİYE’NİN GELECEK NESİLLERİNE YATIRIM YAPMAK: OKULDAN İŞE GEÇİŞ VE TÜRKİYE’NİN KALKINMASI¹

YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye, bugünkü büyük genç nüfusunun sunduğu potansiyel faydalardan yararlanabilmek için gençlerine yatırım yapmak zorundadır. Oldukça yüksek genç nüfusu sebebiyle, Türkiye’nin çalışma çağındaki nüfusu önümüzdeki onyılda her yıl 800.000’in üzerinde artmaya devam edecektir. Bu “üretken nüfus”, demografik pencerenin kapanmaya başlayacağı 2020 yılına kadar büyümeye devam edecektir. O yıllara gelindiğinde, Türkiye yaşlanan bir toplumun nüfus profiline sahip olacaktır. Doğu Asya’nın 1970’lerdeki ve 1980’lerdeki ekonomik mucizesi, büyük bir genç nüfus grubunun yüksek ekonomik büyüme sağlayabileceğini göstermiştir. Bununla birlikte, Latin Amerika gibi başka bölgelerdeki deneyimler bu sonucun hiçbir şekilde garanti edilemeyeceğini göstermiştir. Bugün çocuklara ve gençlere yapılan yatırımlar, Türkiye’nin bu “demografik fırsattan” ne ölçüde yararlanabileceğinin belirlenmesinde oldukça önemli bir role sahip olacaktır.



Potansiyel faydalar oldukça büyük olmakla birlikte, eğer günümüzdeki büyük genç nüfus grubu yarının işgücü piyasasında ve toplumunda yerini bulamazsa, riskler de oldukça büyük olacaktır. Bu demografik profilin potansiyel dezavantajı da oldukça önemlidir. Eğer Türkiye’nin gençleri çalışma dünyasına iyi hazırlanmazsa ve işgücü piyasası da bu gençler için daha fazla ve daha iyi iş yaratamazsa, büyük genç nüfus grubu sosyal ve ekonomik baskı ve gerilim kaynağı haline gelecektir. Gerçekten de, yetişkinliğe geçiş sürecinin yönetilmesi, Türkiye’nin Dokuzuncu Kalkınma Planının özünü oluşturan istikrar, eşitlik ve rekabetçilik hedeflerine ne kadar iyi bir şekilde ulaşılabilceğinin belirlenmesinde çok önemli bir faktör olacaktır.

Günümüzdeki genç nesil, yetişkinliğe oldukça hızlı bir şekilde değişen bir ortamda girecektir. Günümüz gençlerinin, rekabet ortamının zorlu ve standartların yüksek olduğu

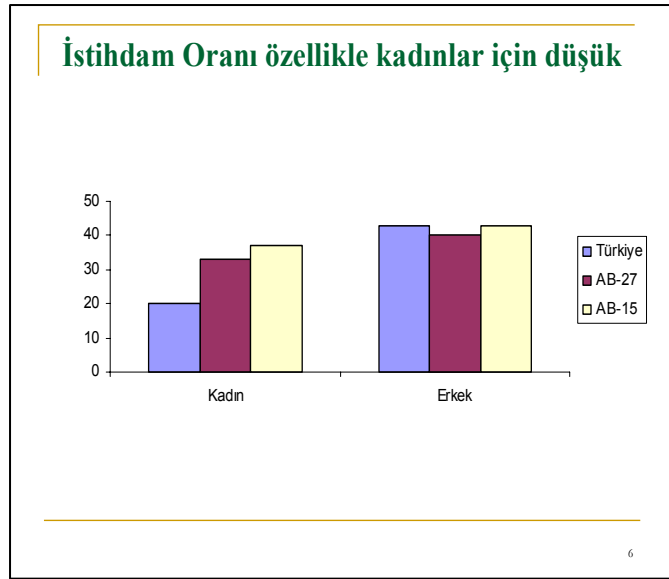
¹ Bu rapor, Gordon Betcherman (ekip lideri), Jean Fares, Maureen McLaughlin ve Susana Puerto tarafından hazırlanmıştır. Arka plan çalışmaları Hakan Ercan; Jean Fares ve Laura Sanchez; Susana Puerto; ve Sam Mikhael tarafından hazırlanmıştır. Eda Özdek, Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmelerinin özet raporlarını hazırlamıştır. Yazarlar projeye katkılarında dolayı John Innes, Ozan Çakmak, Emin Fidan, Jennifer Manghinang, Kerry Papps, Zeynep Özbil, Elif Yüksek, Raif Can, Arzu Uraz, Jesko Hentschel ve Sangeetha Malaiyandi’ye teşekkür eder. Devlet Planlama Teşkilatı, bu çalışma için T.C. Hükümeti’ndeki ana muhatap kuruluş olmuştur. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile TÜİK de çeşitli şekillerde önemli katkılarda bulunmuştur. Raporun nihai haline getirilmesinde Aralık 2007’de Hükümet yetkilileri, gençlik grupları, işverenler ve sendikalar ile yapılan görüşmelerden de yararlanılmıştır.

açık bir ekonomide yerlerini bulmaları gerekecektir. Eğer Türkiye Avrupa'daki ve OECD içerisindeki daha yüksek gelirli ülkelere yakınlaşma doğrultusunda yoluna devam etmek istiyorsa, ekonomik stratejisini düşük maliyetler üzerine dayandıramaz. Türkiye'nin bilgi, beceri ve yenilik esasında rekabet etmesi gerekmektedir ve bunun için sadece evrensel temel eğitim değil aynı zamanda ileri seviyeli beceriler ve insanların beşeri sermayelerini kullanmalarına olanak tanıyacak açık bir işgücü piyasası gerekmektedir.

Türkiye pek çok bakımdan bu geleceğe hazırlanmak için önemli adımlar atmıştır. Günümüz gençleri geçmiştekilerden daha eğitilmiş ve sağlıklıdır; bu durum daha fazla ilerleme sağlamak için güçlü bir taban teşkil etmektedir. Özellikle temel eğitim olmak üzere eğitimde sağlanan başarılar dikkate değerdir. Okullaşma oranları tüm seviyelerde yükselmektedir. İşgücü piyasasını modernleştirmek özel sektörün başını çektiği bir ekonomiye uygun istihdam kuruluşları ile politikalarını oluşturmak için bazı önemli adımlar atılmıştır.

Bununla birlikte, bu rapor için gerçekleştirilen analizler pek çok gencin işgücü piyasasına girerken karşılaştığı önemli zorlukları vurgulamaktadır. Türkiye'nin 15 ve 24 yaş arası olarak tanımlanan genç nüfusunun yaklaşık yüzde 30'u istihdam

edilmektedir ve bu nüfus grubundaki işsizlik oranı ulusal oranın iki katından daha fazladır. Türkiye'nin gençlik katılım ve istihdam oranları Avrupa Birliği ortalamalarının oldukça altındadır. Faal olmama oranları özellikle bir endişe kaynağıdır: gençlerin yaklaşık yüzde 40'ı ne okula gitmekte ne de çalışmaktadır. Özellikle genç kadınlar oldukça düşük bir istihdam oranına sahiptir – 2006 yılında bu oran sadece yüzde 20 olmuştur. Bunun başlıca sebebi, büyük bir çoğunluğun işgücüne katılmamasıdır. Daha iyi eğitilmiş olanların işgücüne katılma olasılığı daha yüksektir; ancak kadınların eğitime erişiminde sağlanan kazanımların tek başına kadınlar arasındaki işgücüne katılım oranını artırması olası görünmemektedir. Aslında, Türkiye'deki iyi eğitilmiş kadınların işgücüne katılımı bir önceki nesil ile karşılaştırıldığında daha azdır.



Tüm ülkelerde, gençlik istihdamı hedefleri iki esasa dayanmaktadır –beceri sahibi gençler yetiştiren bir eğitim sistemi ve iyi işler yaratan bir işgücü piyasası. Pek çok genç için, beceri eksiklikleri işgücü piyasasına girişin önünde bir engel teşkil etmektedir. Eğitim durumunda iyileşmeler sağlanmış olmakla birlikte, Türkiye'nin daha fazla edinim sağlamak için yapması gereken çok şey bulunmaktadır. Örneğin, şu anda orta öğrenim mezuniyet oranları yüzde 50'ye yakındır, ancak yine de çoğu OECD ülkesindeki yüzde 80 düzeyinin çok altındadır. Eğitim kalitesi de önemli bir husustur.

Türkiye’deki en iyi öğrenciler beceri seviyeleri bakımından başka ülkelerdeki öğrenciler ile rekabet edebilecek düzeyde olmasına rağmen, yeterlilikler cinsiyete, bölgeye, aile gelirine ve okul türüne göre önemli değişiklikler göstermektedir. Genel olarak, hem eğitim durumu hem de eğitimin kalitesi bakımından, Türkiye’nin eğitim sistemi, alt orta gelir düzeyindeki ülkelerin seviyesindedir veya biraz daha altındadır, ancak çoğu AB ve OECD ülkesinin standartlarının çok gerisindedir.

Gelecek için daha iyi istihdam hedefleri, tüm gençleri okuldan sonra iyi bir iş sahibi olabilmeleri için gereken becerilerle donatacak eğitim reformları gerektirecektir.

Türkiye’nin önündeki temel zorluklardan birisi, eğitim sistemini sadece nispeten az sayıda öğrenciyi modern bir ekonomide ihtiyaç duyulan standartlarda eğiten bir sistemden, tüm öğrencilerini iyi eğiten bir sisteme dönüştürmektir. Bunun için, eğitim kalitesinde ciddi iyileştirmeler yapılması ve cinsiyetler, bölgeler ve gelir seviyeleri arasındaki eğitim durumu ve kalitesindeki eşitsizlikleri azaltmak için dikkatli bir şekilde çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Tüm öğrenciler için bir ortak beceri ve yetenek temeli oluşturabilmek amacıyla genel ve mesleki orta öğretim arasındaki bariyerlerin yıkılması ve yüksek öğrenimin modernize edilmesi ve genişletilmesi de önemlidir. Eğitim Sistemi ile işverenler arasında güçlü bağların olması, eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçları ile uyumunun artırılmasına yardımcı olacaktır. Bu rapor bu reformların ayrıntılarına inmemekle birlikte, bu konular Dünya Bankası’nın eğitim ve yüksek öğrenim ile ilgili son çalışmalarında ayrıntılı olarak ele alınmıştır (<http://www.worldbank.org/tr>).

İşgücü piyasasındaki hareketsizlik de gençler için bir engel teşkil etmiştir. Özellikle iyi işler olmak üzere işlerin mevcudiyeti son yıllarda sınırlı düzeyde olmuştur. 2002 ile 2006 yılları arasında, GSYİH yıllık %7,5 oranında büyürken, istihdam artışı yıllık ortalama %1,1 düzeyinde kalmıştır. Türkiye’nin 2006 yılındaki %46’lık istihdam oranı, tüm AB ülkelerinin gerisindedir ve %70’lik Lizbon standardının da çok altındadır. Türkiye’deki “iş açığının” bir başka yönü de, mevcut birçok işin kalitesinin çok düşük olmasıdır; tüm istihdamın yaklaşık yarısı kayıt dışı sektördedir.

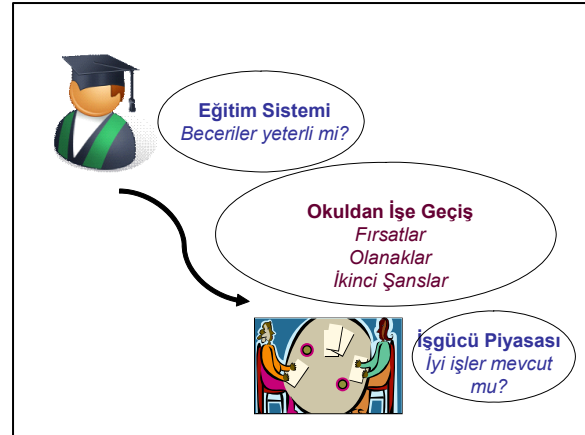
Korumayı “işler” üzerinden “işçiler” üzerine kaydıracak olan işgücü piyasası politika reformları, gençlerin iyi işlere erişimini arttırmada önemli bir adım olacaktır.

Türkiye, seçilen bazı işgücü piyasası politika değişiklikleri ile istihdam performansında iyileşmeler bekleyebilir. Reformların genel dürtüsü, genel politika duruşunu “işler yerine işçileri korumaya” dönüştürmek olmalıdır. Bu, kayıtlı sektörde istihdam yaratmak ve özellikle gençler, kadınlar ve daha yaşlı işçiler için işgücüne katılımı genişletmek için teşvik sağlayacaktır. Genellikle “esnek güvenlik” olarak adlandırılan bu strateji, bir yandan işçilerin işgücü piyasasındaki değişikliklere uyum sağlamak ve becerilerini geliştirmek için mevcut araçlarını güçlendirirken, diğer yandan düzenleyici reformlar yoluyla işgücü piyasası esnekliğini arttırarak hayata geçirmektedir. Bu yaklaşımın ayrıntıları Dünya Bankası’nın son “İşgücü Piyasası Raporu ve Ülke Ekonomik Raporu”nda yer almaktadır (<http://www.worldbank.org/tr>). 5763 sayılı kanun kapsamında Mayıs 2008’de yapılan işgücü piyasası reformları çerçevesinde, özellikle aktif işgücü piyasası programları ile ilgili yararlı olması muhtemel önlemler alınmıştır.

Beceri eksikliklerine ve sınırlı yeni iş olanaklarına ek olarak, gençler bilgi eksikliğini de okuldan işe geçiş sürecinde bir sorun olarak görmektedir. İstatistiksel analizler ve gençlerden alınan geri bildirimler, eğitim sistemi ve işgücü piyasası ile ilgili sorunlara ek olarak, bunlar arasındaki geçiş yollarının da Türkiye’de gençlerin karşılaştıkları sorunlara katkıda bulunduğunu göstermektedir. Pek çok genç, eğitimlerini tamamladıktan sonra işgücü piyasasına girişte geçiş ile ilgili sorunlar yaşamaktadır. Gerçekten de, ülkede gerçekleştirilen durum tespiti çalıştaylarına katılan gençlerin büyük bir oranı, bilgilendirme eksikliğinin okuldan işe geçiş sürecinde karşılaştıkları önemli bir engel olduğunu belirtmiştir. Sıklıkla, gençler işgücü piyasasında kendileri için ne gibi işlerin mevcut olduğu ve bu işler için ne tür becerilerin ve eğitimin gerekli olduğu konusunda çok az bilgi sahibidir.

Aslında, okuldan işe geçiş uzun bir zaman almaktadır; pek çok genç ise zamanlarının büyük bir kısmını ne okulda ne de çalışma hayatında geçirmektedir. Bununla birlikte, kadınlar ile erkekler ve iyi eğitilmişler ve daha az eğitilmişler arasında önemli geçiş farklılıkları bulunmaktadır. Özellikle “iyi bir iş” arayan gençler başta olmak üzere, okuldan işe geçiş sürecinde önemli engellerle karşılaşmaktadır. Eğitim büyük bir fark yaratmaktadır, ancak yine de geçişin kısa sürede ve sorunsuz olacağını garanti etmemektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, önemli endişelerden birisi, çok sayıda gencin 10’lu yaşlarının sonlarında ve 20’li yaşlarında zamanlarının büyük bir kısmını okul ve çalışma hayatının dışında geçirmesidir. Bu “aktif olmama” durumu Türkiye’de diğer OECD ülkelerinden çok daha yaygındır. Özellikle genç kadınlar bu kategoriye girmektedir –bunların çoğu temel sorumlulukları olarak ev işlerini bildirmektedir. Aktif olmayan genç erkeklerin sayısı çok daha az olmasına rağmen, çoğu okuldan sonra işsiz olarak zaman geçirmekte ve bazen de cesaretleri kırıldığından dolayı bir süreliğine işgücünden çıkmaktadırlar. İş bulduklarında ise, bu işler genellikle kayıt dışı sektörde ve nispeten daha düşük ücretli olmaktadır. Bazıları için bu kayıt dışı işler kayıtlı sektörde daha iyi iş bulabilmek için bir basamak olmaktadır; ancak eğitim seviyesi daha düşük olan pek çok genç bu geçişi yapamamaktadır.

Yukarıda tartışılan eğitim sektörü ve işgücü piyasası reformları, becerileri ve yeni iş yaratımını geliştirerek gençlik istihdam sonuçlarını iyileştirmek için bir temel teşkil edecektir. Bununla birlikte, okuldan işe geçiş üzerinde odaklanan özel reformlar da bir fark yaratabilir. Bu rapor Dünya Bankası’nın eğitim ve işgücü piyasası ile ilgili daha önceki çalışmalarına bu bağlamda katkı yapmaktadır. Bu raporda ortaya konulan yeni politika önerilerinin amacı, okuldan işe geçiş sürecini iyileştirerek eğitim sektörü ve işgücü piyasası reformlarını tamamlamaktır. 2007 Dünya Kalkınma Raporu’nun (*Kalkınma ve Yeni Nesiller*) altında yatan çerçeveye dayanarak, bu öneriler geçiş sürecinde gençlere yönelik *fırsatları* arttıracak; daha iyi bilgilendirme sağlayarak iyi tercih



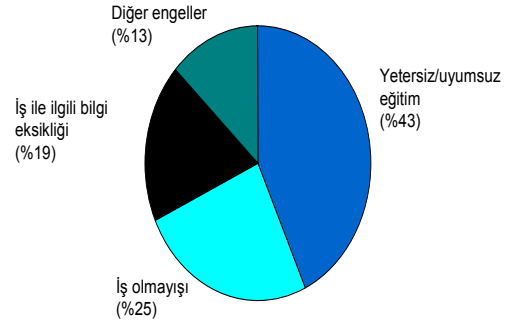
yapma olanaklarını arttıracak; ve ikinci şans fırsatlarını genişletecektir. Bu öneriler, raporun nihai hale getirilmesinden önce gerçekleştirilen istişare sürecinde Hükümet ile ve aralarında gençlerin de bulunduğu çeşitli paydaşlar ile tartışılmıştır.

Spesifik işgücü piyasası reformları, Türkiye'nin gençlerinin okuldan işe geçiş sürecindeki fırsatlarını geliştirecektir. Pek çok genç, okuldan işgücü piyasasına geçiş sürecinde sahip oldukları fırsatları sınırlı olarak görmektedir. Düşük ücretli işgücü için daha düşük sosyal güvenlik primleri ve esnek çalışma düzenlemeleri ile ilgili daha fazla seçenek ile, bu geçiş sürecindeki fırsatlar genişletilebilecektir.

- *Düşük ücretli işgücü için sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi*, kayıtlı sektörde gençlerin işe alınmasını teşvik edecektir. Düşük ücretli işgücü üzerindeki vergi yükü, Türkiye'de oldukça ağırdır ve bu durum işverenler için işe alım konusunda caydırıcı bir etki yaratmaktadır. Bu durumun işgücü piyasasında önemli bir yer teşkil etmesi gençleri önemli ölçüde etkilemektedir. Bu sorun kısa süre önce kabul edilen 5763 sayılı kanunda ele alınmıştır. Kanunda, bir sonraki yılda işe alınan 18-29 yaş arası yeni çalışanlar için geçici bir sosyal güvenlik primi desteği sağlanmaktadır. Bu önlemin etkisi bu rapor için değerlendirilememiş olmakla birlikte, gençlerin işe alınmasını teşvik etmesi olasıdır. Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen simülasyonlar, sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesinin çok önemli mali etkilere yol açmadan gençlik istihdamı üzerinde önemli etkilere sahip olabileceğini göstermektedir. Örneğin, bu tahminlere göre, 30 yaş altı çalışanların sosyal güvenlik primlerinin işveren paylarında 7 puanlık bir azaltma, ilave 70.000 yeni kayıtlı iş yaratacaktır; bu rakam bu yaş grubu için kayıtlı istihdamda yüzde ikilik bir artış anlamına gelmektedir.
- *Esnek çalışma düzenlemelerinin önündeki sınırlamaların kaldırılması*, işgücü piyasasına girecek gençlerin yararlanabilecekleri fırsatları genişletecektir. Geçici, yarı zamanlı ve sabit süreli işler, bireylerin işlerini eğitim ve aile sorumlulukları ile birlikte yürütebilmelerine olanak tanır. Uluslararası deneyimler özellikle kadınlar olmak üzere gençlerin çok sayıda bu tip işe girdiklerini göstermektedir. Şu anda Türkiye'de esnek çalışma şeklindeki istihdam çok düşüktür. Bunun önemli sebeplerinden birisi, Çalışma Kanunu'nun geçici ve sabit dönemli sözleşmeler için önemli sınırlamalar koymasındadır. Türkiye'nin bu gibi çalışma şekilleri ile ilgili kurallarını mevcut AB ve OECD uygulamaları ile uyumlaştırmak amacıyla söz konusu kanunda reform yapılması, gençler için yeni fırsatlar yaratacaktır. 2003 yılında yarı zamanlı istihdam için bir yasal çerçeve uygulamaya konulmuş olmasına rağmen, yarı zamanlı istihdam için caydırıcı etken teşkil etmemelerini sağlamak için sosyal güvenlik primlerinin ve diğer vergilerin hesaplanmasına yönelik formüllerin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Eğitim seçenekleri, farklı meslekler için gerekli beceriler ve iş fırsatları konusundaki bilgilere daha iyi erişim, gençlerin eğitim ve kariyerleri ile ilgili bilgilendirilmiş bir şekilde karar verebilmeleri için daha iyi olanaklar sağlayacaktır. Türkiye'deki gençler bilgi ve rehberlik eksikliğinin eğitimleri ve kariyerleri konusunda iyi karar verme yeteneklerini kısıtladığını belirtmektedir. Mesleki danışmanlık ve iş arama yardımı yoluyla bilgiye daha iyi erişim, bu bilgilendirme boşluğunu giderilmesine ve önemli bir engelin ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır

Gençler engel olarak eğitimi, iş olmamasını ve bilgi eksikliğini tanımlıyor



- Kariyer beklentileri, beklenen kazançlar ve farklı meslekler için gerekli eğitim ve beceriler konusundaki mevcut yüksek kaliteli bilgilere dayalı *kariyer danışmanlığı hizmetlerinin öğrencilere verilmesi*, öğrencilerin okul yaşamları ve kariyerleri konusunda daha dikkatli ve daha iyi bilgilendirilmiş bir şekilde karar verebilmelerini sağlayacaktır. Halihazırda, kariyer danışmanlığı Türkiye'deki okullarda çok gelişmemiştir. Aslında, gerçekleştirilen durum tespiti çalışmaları, pek çok öğrencinin ileride işgücüne katıldıklarında ne biliyor olmaları gerektiği konusunda yanlış bilgilendirilmiş olabileceklerini göstermektedir. Başarılı bir kariyer danışmanlığının önemli bir ilkesi, bu sürecin, bireysel hedeflerin erkenden tespit edildiği ve eğitim tercihlerinin buna göre yapıldığı bir “eşleştirme” süreci olmasıdır. Bu süreç “aktif kariyer planlaması” üzerinde odaklanmalıdır ve bireyler eğitim sisteminde ilerlerken ve işgücü piyasasına girerken sağlanacak kişisel ve mesleki gelişimi vurgulamalıdır.
- Öğrencilere okuldan ayrılmaya hazırlanırken ve işsiz gençlere de iş ararlarken *iş arama yardımının sağlanması*, okuldan işe geçiş süresinin düşürülmesine ve bireylerin ve işlerin daha iyi eşleştirilebilmesine yardımcı olacaktır. İş arama yardımı kapsamında; boş pozisyonlar ile ilgili bilgilere erişim, danışmanlık, iş kulüpleri ve fuarları, ve aktif işgücü piyasası programlarına yönlendirme yer almaktadır. Etki değerlendirmeleri, iş atama yardımı müdahalelerinin maliyet etkinliğini tutarlı bir şekilde ortaya koymuştur. Türkiye'nin iş arayan bireylere iş arama yardımı sağlamadaki deneyimi sınırlıdır ve daha çok geliştirilmesi gerekmektedir. Gençlerin işgücü piyasasına geçişi, İŞKUR'un bu hizmetleri sağlama kapasitesinin geliştirilmesi yoluyla daha iyi hale getirilecektir. 5763 sayılı kanun kapsamındaki yeni reformlar, İŞKUR'un etkili bir şekilde uygulandığı takdirde iş arama yardımı seçeneklerini geliştirecek olan programlama kapsamını ve kaynaklarını genişletecektir. Özel istihdam kuruluşları ile ilgili düzenleyici çerçevenin de, maliyet etkin iş arama hizmetleri sunabilmelerini sağlamak için gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Son olarak, dezavantajlı gençlerin beşeri sermayelerini oluşturabilmeleri ve toplumda ve ekonomide yerlerini alabilmeleri için tekrar yola koyulabilmelerini sağlamaya yönelik etkili ikinci şans programlarına ihtiyaç vardır. Daha geniş fırsatlar ve daha iyi

olanaklar yoluyla işgücü piyasasına başarılı bir geçişin sağlanması, tüm gençler için yeterli olmayabilir. Başlangıçta alınabilecek kötü sonuçlardan dolayı, bazı gençlerin umut vaat eden bir sürece tekrar başlayabilmeleri için ilave desteğe ihtiyacı olacaktır. İyi tasarlanmış ve maliyet etkin istihdam ve eğitim programları bu ikinci şansları sağlayabilir. Bu programlara yönelik öncelikli gruplar daha az eğitilmiş ve başka şekillerde daha hassas olan gençler olmalıdır.

- İşgücü piyasasına girişte en büyük sorunları yaşayanları desteklemek için, *dezavantajlı gençlere yönelik için ikinci şans programlarının hedeflenmesi* gerekmektedir. Türkiye’deki gençlere yönelik aktif işgücü piyasası programları en sık olarak orta öğretim mezunlarını ve daha yüksek seviyedeki mezunları hedeflemiştir. Bu gruplar okuldan işe geçişte zorluklar yaşamakla birlikte, daha az eğitilmiş olanlar ile karşılaştırıldıklarında sonuç olarak bir şekilde işgücü piyasasında daha sağlam bir şekilde tutunabilmektedirler. Gerçekten de, 30 yaşa kadar, daha iyi eğitilmiş gençler en düşük işsizlik oranına sahiptir. Gençlik istihdam programları, daha az eğitilmiş olan gençler, düşük gelirli ailelerden gelen gençler ve genç kadınlar üzerinde odaklanmalıdır; çünkü geçiş sürecinde en büyük zorlukları bu gruplar yaşamaktadır. Kaynaklar sınırlı olduğundan ve ikinci şans müdahalelerinin çoğu özellikle birden fazla hizmet sunulduğunda yüksek maliyetler içerebileceğinden ötürü, hedefleme önemli bir husustur.

* * *

Özet olarak, Türkiye kalkınma yolunda önemli bir dönemeçtedir. Demografik bir geçiş sürecinde ve oldukça rekabetçi bir ortamda bulunan Türkiye için, gelecek nesillere yatırım yapmak, bu neslin gelişimi ve ülkenin kalkınmasına yapacakları katkılar üzerinde önemli etkiler yaratacaktır. Eğitim sisteminin güçlendirilmesi ve işgücü piyasasının işleyişinin geliştirilmesi, reform gündeminin temelini oluşturmaktadır. Ayrıca, gençlerin önündeki fırsatları genişletmeyi, daha bilgilendirilmiş bir şekilde karar verme olanaklarını arttırmayı ve fırsatları kaçırmaları halinde onlara ikinci bir şans vermeyi hedefleyen politikalar, gençlerin okuldan işe geçiş süreçlerini kolaylaştıracak ve Türkiye’nin büyümesine ve yoksulluğun azaltılmasına bir an evvel katkı sağlamalarını sağlayacaktır.

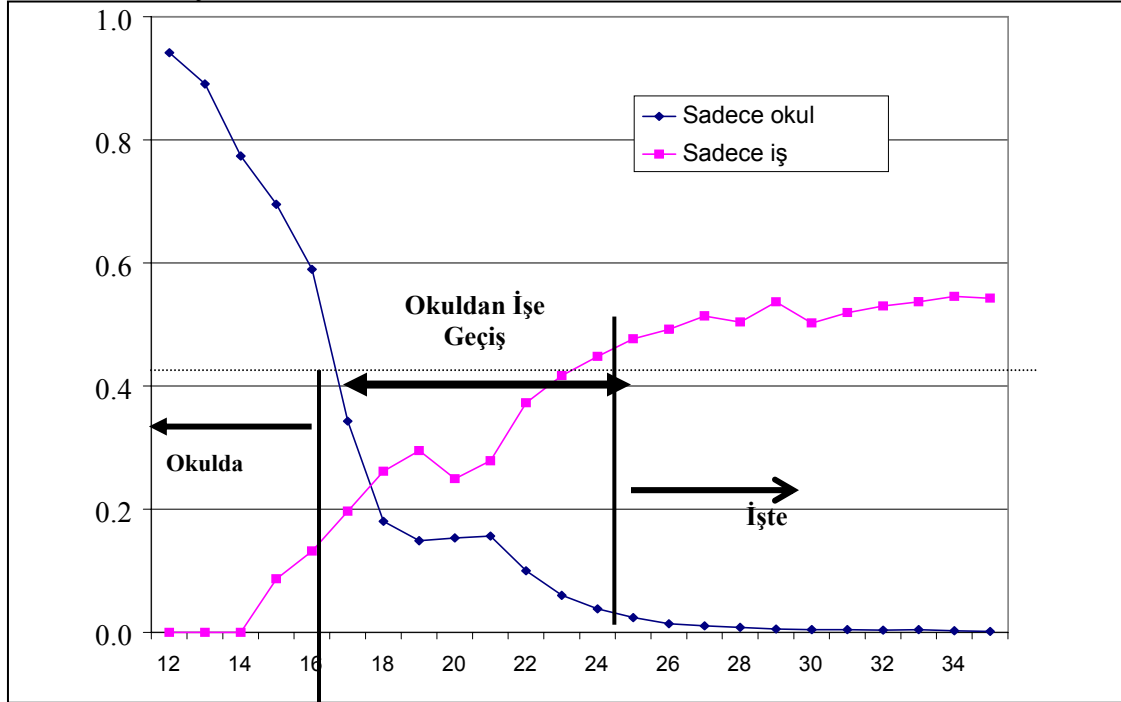
Türkiye'nin Gelecek Nesillerine Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye'nin Kalkınması

1. GİRİŞ

Bugünkü kalabalık genç nüfusunun yarının işgücü piyasasında ve toplumunda yerini almasını sağlamak için, Türkiye'nin gençlerine yatırım yapması gerekmektedir. Bu yatırım oldukça önemlidir ve ülkenin çalışma çağındaki kalabalık nüfusunun sunduğu "demografik fırsattan" yararlanabilmesi için bugün yapılması gerekmektedir. Bu "üretken nüfus", demografik pencerenin kapanmaya başlayacağı 2020 yılına kadar büyümeye devam edecektir. Gerçekten de, benzer bir demografik profil, Doğu Asya'nın 1970'lerde ve 1980'lerde gerçekleştirmiş olduğu "ekonomik mucizenin" neredeyse yarısına katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, potansiyel faydalar Türkiye'de de oldukça büyük olmakla birlikte, eğer bu kalabalık genç nüfus grubu umutlarını gerçekleştirmek ve ülkenin potansiyelini gerçekleştirmek için eğitim ve istihdam fırsatlarına sahip olmazsa, riskler de büyük olacaktır.

Bu rapor, "okuldan işe geçişi" inceleyerek Türkiye'nin gençlerinin geleceğini değerlendirmektedir. Çoğu kişi için bu süreç yaklaşık 15 ve 25 yaşları arasında gerçekleşmektedir, ki bu yaşlar sırasıyla gençlerin yarısından fazlasının artık sadece okulda olmadığı ve yarısından fazlasının sadece çalıştığı yaşları ifade etmektedir (Şekil 1). Ancak, bazı gençler için, bu geçiş daha uzun olabilmekte, 20'li yaşlarının ortalarından da öteye geçebilmektedir.

Şekil 1: Türkiye'de Okuldan İşe Geçiş



Not: Yatay eksen yaşı, dikey eksen işe sadece okulda olanların veya sadece çalışanların yüzdelerini göstermektedir. "Okuldan işe geçiş" süresi, çoğunluğun artık sadece okulda olmadığı ve çoğunluğun sadece çalıştığı yaşlar ile tanımlanmaktadır. Hesaplamalar Hanehalkı İşgücü Anketine dayanmaktadır.

Ülke için, okuldan işe geçiş sürecinin yönetilmesi zorluğu sadece ilgili grubun kalabalıklığını değil aynı zamanda ekonomi modernleştikçe ve sosyal ve kültürel değerler değiştikçe çok hızlı bir değişim gösteren bir ortamı da içermektedir. Türkiye'deki genç nüfus birçok bakımdan bu gelecek için hazırdır, ancak diğer bakımlardan önemli zorluklarla karşı karşıya bulunmaktadır.

- *Özellikle temel eğitimdeki eğitim başarıları dikkate değerdir, ancak sistem ortaya yeni çıkan iki zorluk ile karşı karşıyadır.* İlk olarak, Türkiye, eğitim sistemini çok az sayıda öğrencisini en yüksek uluslararası standartlarda eğiten bir sistemden tüm öğrencilerini iyi eğiten bir sisteme dönüştürmek için eğitim başarılarını nasıl daha ileriye götürebilir? İkinci olarak, Türkiye'nin ortaöğretim ve ortaöğretim sonrası eğitim sistemleri, bir yandan kapsam ve kaliteyi uluslararası standartlara yükseltirken diğer yandan giderek kalabalıklaşan bir genç nüfusun daha fazla eğitim talebine ve bu yöndeki ilave baskıya nasıl cevap verebilir?
- *İşgücü piyasası, yeni girenlerin işlerinde kalıcı hale nasıl geleceklerini etkileyen yeni bir işleyişle çalışmaktadır.* İlk olarak, işgücü piyasası daha fazlasını talep etmektedir, ancak şu anda şirketler mezunların işgücü piyasasına getirdikleri beceriler ile kendi ihtiyaç duydukları beceriler arasında bir uyumsuzluk görmektedir. İkinci olarak, ekonomi giderek daha fazla kentleşmekte ve hizmet sektörüne yönelmektedir ve bu da iş arayanlarda çok daha farklı yetenekler ve beceriler gerektirmektedir. Üçüncü olarak, dış rekabete açılmaktadır. Türkiye'nin gençleri dünyanın başka yerlerindeki ülkelerle düşük maliyet bazında rekabet edememektedir; dolayısıyla hızlı büyüyen gelişmekte olan ülkelerdeki ve yeni AB üyelerindeki rakipleri ile bilgi ve becerileri bazında rekabet etmelidirler.
- *Son olarak, gençler de daha fazlasını talep etmektedir.* Daha fazla eğitim ve dış dünya ile daha fazla etkileşim ile birlikte, Türkiye'deki gençlerin beklentileri de artmaktadır. Daha iyi eğitim fırsatları, işgücü piyasalarına ve iyi işlere daha iyi erişim, eğitim ve istihdam seçenekleri ve eğitimden istihdama geçiş bakımından daha fazla esneklik talep etmektedirler.

Bu çalışma, söz konusu geçiş ile ilgili birkaç soruyu deneysel olarak ele almaktadır: Eğitim ve öğretim sistemi gençleri istihdam için ne kadar iyi hazırlıyor? İşgücü piyasasındaki ilk deneyimleri neler? Eğitim ve işgücü piyasasında güçlü bir şekilde tutunabilmek için gençlerin ve ailelerinin elinde ne gibi araçlar mevcut? Okuldan işe geçiş yollarının etkililiğini ne gibi reformlar arttırabilir ve bu şekilde bugünün gençlerinin gelecekte Türk ekonomisine ve toplumuna yapabileceği katkıları arttırabilir? Bir başka deyişle, 25 yıl önce Doğu Asya ülkelerinin yaptığını yapmak Türkiye'ye ne gibi faydalar sağlar?

Bu sorular, demografik, eğitim ve işgücü piyasası verilerinin ampirik bir analizine dayanan bir dizi çalışmanın bulgularından yararlanılarak ele alınmıştır. Çalışma aynı zamanda ülkenin farklı bölgelerindeki beş topluluktan gençler, işverenler, eğitimciler ve devlet yetkilileri ile yapılan durum tespit aşamasında toplanan nitel kanıtlara da dayanmaktadır (bakınız Metin Kutusu 1).

Metin Kutusu 1: Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri

Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri (KİPD), yerel bir topluluk içindeki gençleri, işverenleri, eğitimcileri ve devlet yetkililerini okuldan işe geçiş ve gençlik istihdam sonuçlarını iyileştirmek için ne gibi adımları atılabileceği konuları üzerinde odaklanan bir tartışmaya dahil etmeyi amaçlayan interaktif çalıştaylardır. Mayıs ve Temmuz 2007 arasında, ülkenin farklı bölgelerindeki beş şehirde Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmesi toplantıları gerçekleştirilmiştir: Antalya, Bursa, Malatya, Trabzon ve Van. Genç katılımcılar, gençlik gruplarını, üniversiteleri ve sivil toplum kuruluşlarını hedefleyen bilgilendirme kampanyaları yoluyla toplantılara çekilmiştir. Bu KİPD toplantıları Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ve Dünya Bankası tarafından düzenlenmiş ve Japon Sosyal Kalkınma Fonu'ndan sağlanan bir hibe ile finanse edilmiştir. Her bir şehirde, toplantıları düzenleyen görevliler yerel gençlik merkezleri ve kuruluşları, eğitim kurumları ve kamu temsilcileri ile birlikte çalışmıştır.

Toplantılar, yerel işgücü piyasasındaki koşulları, gençlere yönelik istihdam olanaklarını, gençlerin okuldan işe geçişlerinde eğitim ve öğretim sistemlerinin kalitesi ve rolünü ve okul terk durumunda uygulanan ikinci şans programlarını tartışan o topluluk içindeki kamu ve özel sektör temsilcisi konuşmacıların panel sunumları ile başlamıştır. İkinci oturumda sadece genç katılımcılar yer almış ve aynı konular bir çalıştay tartışması şeklinde ele alınmıştır. Bu oturumda gençlere algılamaları ve durumun iyileştirilmesi için tavsiyeleri sorulmuştur. Her KİPD sonunda bu gençler kısa bir anket formu doldurmuştur. Anket formunda kişisel geçmiş ile ilgili bilgiler, mevcut eğitim ve istihdam durumu, eğitim ve iş tercihleri ile kararları kimin verdiği, eğitimlerinin işgücü piyasası için yararlı olup olmadığı hakkında görüşleri, istihdam beklentileri, işgücü piyasası ile ilgili bilgilere sahip olup olmadıkları, okul sonrası eğitime ve aktif işgücü piyasası programlarına katılımları, okuldan işe geçişte karşılaştıkları zorluklar ve bu geçişi kolaylaştırmak için devletin atması gereken adımlar sorulmuştur. Toplam 149 genç bu anket formlarını doldurmuştur.

Son olarak, çalışmanın bulgularını tartışmak ve doğrulamak amacıyla, Dünya Bankası ekibi rapora son halini vermeden önce bir istişare süreci başlatmıştır (bakınız Metin Kutusu 2). Bu istişareler sırasında alınan geri bildirimler raporun bu son halinde yansıtılmıştır.

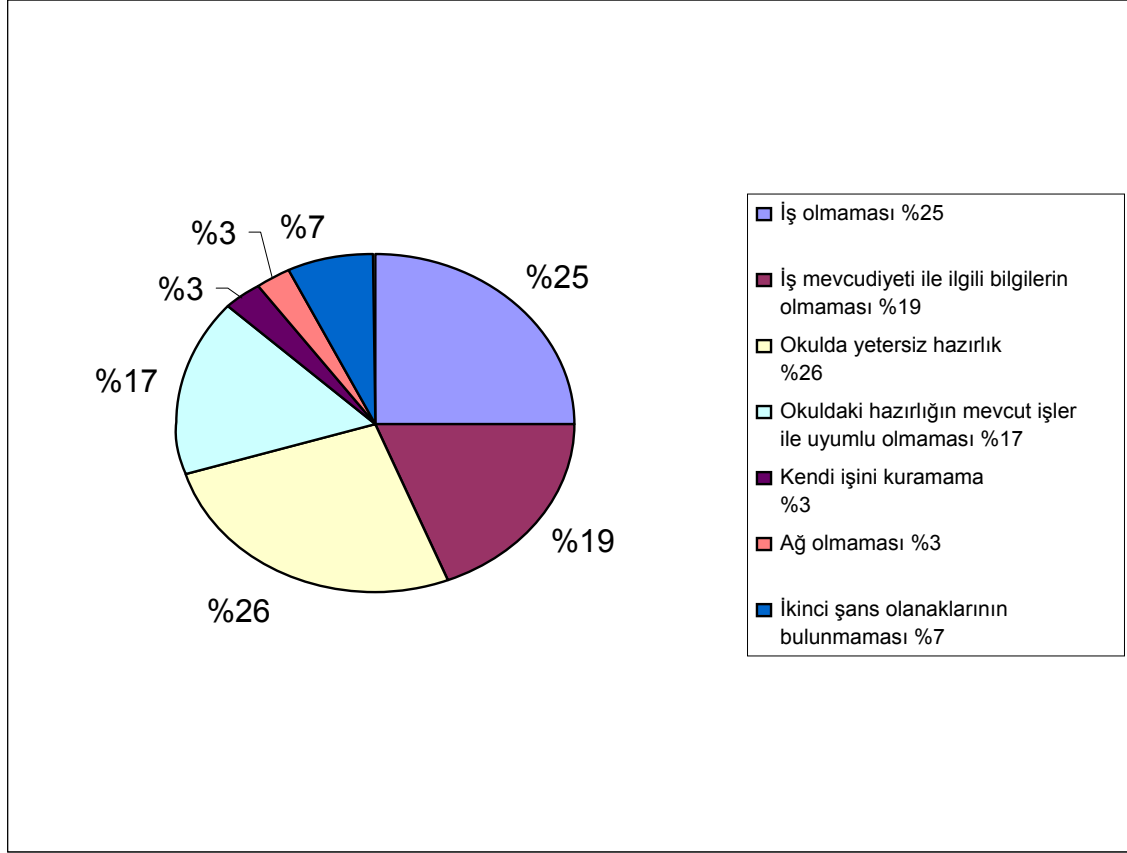
Metin Kutusu 2: Paydaşlarla İstişareler

Raporun sonuçlandırılmasından önceki son adım olarak, çalışma ekibi görüşlerini nihai dokümana yansıtmak amacıyla paydaşlarla istişarelerde bulunmuştur. Bu istişare, raporun bir önceki (taslak) haline dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Bu istişareler; (i) Devlet Planlama Teşkilatı (ana muhatap kurum) ile Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), İŞKUR ve KOSGEB gibi diğer ilgili bakanlıklar ve kurumlar, (ii) Türk-İş, Hak-İş ve Disk gibi ulusal sendikalar, (iii) TUSİAD, TOBB ve TISK gibi işveren kuruluşları, ve (iv) gençlik kuruluşları ile yapılmıştır.

Bu istişare süreci Devlet Planlama teşkilatı ile gerçekleştirilen teknik bir çalıştay ile başlamış ve akabinde ilgili kuruluşlar ve gruplar ile yapılan bireysel toplantılar ve çalıştaylar gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın araştırma aşamasında katılımcı işgücü piyasası değerlendirmelerinin gerçekleştirildiği beş ilden ikisi olan Antalya ve Malatya'da saha görüşmeleri yapılmıştır. Bu görüşmeler sırasında paydaşlar taslak raporda analiz edilen konular ile ilgili pozisyonlarını ve önceliklerini ifade etmiş ve raporda önerilenler de dahil olmak üzere politika seçenekleri hakkındaki görüşlerini bildirmişlerdir. İstişare sürecinin sonunda, DPT'nin ev sahipliğinde nihai bir çalıştay gerçekleştirilmiş, kamudan ve diğer paydaş gruplardan 80'in üzerinde temsilci bir araya getirilmiştir. Bu toplantı sırasında, Dünya Bankası çalışma ekibi istişare sonuçlarını katılımcılar ile paylaşmış ve taslak çalışma istişarelerden elde edilen yeni perspektifler ile birlikte sunulmuştur.

Sonuç olarak, Türkiye'nin kalabalık genç nüfusunun karşı karşıya olduğu istihdam zorlukları arasında hem geçiş ile ilgili sorunlar hem de daha kalıcı beceri açıkları yer almaktadır. Aslında, Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmelerine katılan gençler her iki sorunu da eşit derecede dile getirmiştir (Şekil 2). Katılımcılardan %44'ü okuldan işe geçiş sürecinde karşılaştıkları en önemli zorluk olarak iş olmamasını veya işlerim mevcudiyeti ile ilgili bilgilerinin olmamasını belirtmiştir. Yüzde 43'ü yetersiz veya uyumsuz okul hazırlığını en ciddi zorluk olarak ifade etmiştir.

Şekil 2: Gençler Tarafından Okuldan İşe Geçişte Tespit Edilen En Önemli Zorluklar, Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri



Daha iyi bir okuldan işe geçişin temellerini atmak için daha geniş bir eğitim ve işgücü piyasası reformu gerekecektir. Dünya Bankası'nın bu sektörlerdeki reformlar ile ilgili önerileri daha önceki raporlarda sunulmuştur ve burada sadece kısaca özetlenmektedir (Dünya Bankası 2005, 2006b, 2006d, 2007a). Bununla birlikte, tamamlayıcı nitelikteki odaklanmış ve hedeflenmiş politika seçenekleri gençlerin okuldan işe geçişte karşılaştıkları bu engellerden bazılarını hızlı bir şekilde azaltabilir. Geçiş üzerindeki bu odaklanma ve daha iyi bir geçişi sağlamak için öne sürülen politika seçenekleri bu raporun katma değerini oluşturmaktadır. Politika önerileri, 2007 Dünya Kalkınma Raporu, *Kalkınma ve Gelecek Nesiller* (Dünya Bankası 2006a) için esas alınan kavramsal çerçeveye göre düzenlenmiştir: İnsan sermayesine yatırım yapmak için gençlere yönelik *fırsatları genişletmeyi*, bu fırsatlar arasından *seçim yapabilme*

olanaklarını arttırmayı ve başlangıçtaki kötü sonuçlar karşısında onlara ikinci şansların sunulmasını sağlamayı amaçlayan politikalar.

- Okuldan işe geçiş sürecinde *fırsatların* genişletilmesi, gençler için kayıtlı sektördeki işlerin mevcudiyetini arttıracak seçici işgücü piyasası reformları ile kolaylaştırılabilir. Bu konuda atılacak önemli adımlardan birisi genç işçiler için sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi olabilir. Bir başka adım da, özellikle işgücü piyasasına giren kadınlar olmak üzere gençler için mevcut fırsatları genişletecek olan, esnek çalışma düzenlemeleri üzerindeki sınırlamaların kaldırılması olacaktır.
- İyi kararlar verebilme *olanağının arttırılması*, gençlerin daha iyi bilgiye erişiminin olması ile mümkün olacaktır. Mezun olmaya hazırlanan veya iş hayatına henüz girmemiş gençlere mesleki danışmanlık ve iş arama yardımı sağlanması, daha iyi kariyer kararlarının alınmasını sağlayacak ve okuldan işe geçiş sürecini hızlandıracaktır.
- İstihdam edilebilirlik becerilerine sahip olmadan işgücü piyasasına giren veya başka şekilde dezavantajlı olan bazı gençlere *ikinci şansların* sağlanması önemlidir. Programlar işgücü piyasasına girişte en büyük sorunlarla karşı karşıya olan gençleri hedeflemelidir.

2. DEMOGRAFİK EĞİLİMLER VE EKONOMİK ÖNEMLERİ²

Demografik geçişin –yani başlangıçta yüksek olan doğum ve ölüm oranlarının seviyelerinin daha sonra düştüğü—önemli ekonomik sonuçları olabilir. Bunun temel sebebi, nüfusun “üretken” ve “bağımlı” kesimleri arasındaki dengenin bu geçişten etkilenmesidir. Genellikle ölüm oranları doğum oranlarından önce düştüğünden dolayı, bir demografik geçişin genel etkisi öncelikle ekonomik açıdan aktif veya çalışma çağındaki (15-64 yaş) nüfusun toplam nüfusa oranını düşürmek, daha sonra yükseltmek ve son olarak tekrar düşürmek olacaktır. “Demografik fırsat penceresinin” açık olduğu dönem, ekonomik olarak aktif nüfusun artmakta olduğu bu ikinci aşamadır. Bu ekonomik büyümeyi hızlandırabilmekle birlikte, bunun gerçekleştirilebilmesi toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal özellikleri gibi pek çok başka faktöre bağlıdır. Bloom ve Williamson (1998) bazı ülkelerin diğerlerinden daha iyi faydalandıklarını ortaya çıkarmıştır. 1965 ve 1990 arasındaki hızlı büyüme yılları boyunca Doğu Asya, demografik pencerenin potansiyelinin gerçeğe dönüştürülmesinin en çarpıcı örneğini temsil etmektedir. Bloom and Williamson’un (1998) tahminlerine göre, nüfus dinamikleri bu dönemdeki ekonomik büyümenin üçte birini ve Doğu Asya “ekonomik mucizesinin” yarısını teşkil etmiştir – yani, durağan durum büyüme oranının üzerinde bir büyüme.

Şekil 3 zaman içinde demografik geçişin ekonomik etkilerinin biçimlendirilmiş bir modelini göstermektedir. Noktalı çizgiler arasındaki süre, demografik fırsat penceresinin açık olduğu, yani çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranının yükseldiği yılları temsil etmektedir. Türkiye için ise, 1980 ve 2020 yılları arasındaki dönem, çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranlarının yükseldiği dönemdir. Bu oran 1980 yılında yüzde 55 idi ve BM projeksiyonlarına göre 2020 yılında yüzde 69,3’e yükselmesi ve daha sonra düşmeye başlaması beklenmektedir.³ 15 yaş altı nüfusun halihazırda düşmeye başlaması ile birlikte, Türkiye 2020 yılına kadar “yaşlanan” bir toplumun nüfus profiline sahip olacaktır. Ercan (2007) tarafından belirtildiği gibi, “bu toplumsal ve politik zihniyette bir alışma dönemi gerektirecektir”. Dolayısıyla, şu an için bir demografik fırsatı gerçeğe dönüştürme potansiyeli mevcut olmakla birlikte, Türkiye’nin önündeki fırsat kesinlikle zamana bağlıdır. Örneğin eğitim alanındaki bazı kilit politika uygulamalarının etkilerini tam olarak göstermesi uzun yıllar alacağından dolayı, hızlı bir şekilde eyleme geçilmesi güçlü bir argüman olarak ortaya konulmaktadır.

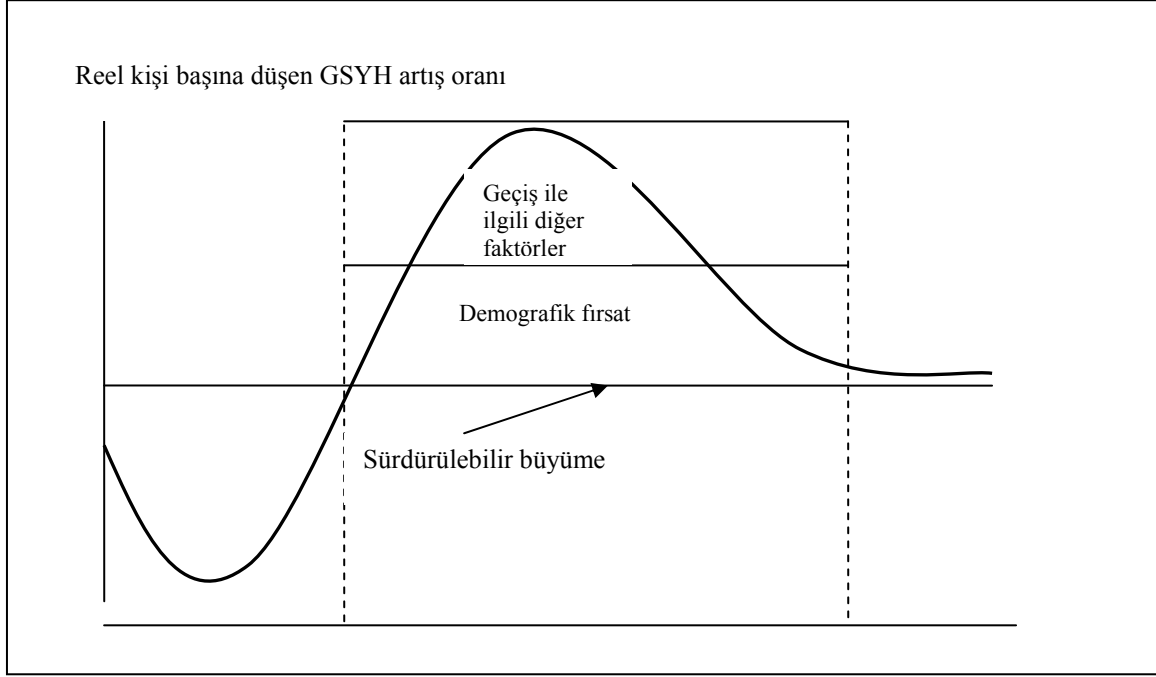
Bununla birlikte, en azından önümüzdeki on yılda Türkiye’nin demografik eğilimlerinin etkisi çalışma çağındaki nüfusta güçlü bir artışı devam ettirmek olacaktır. Halihazırdaki yıllık artış oranı yüzde 2’nin biraz altındadır, ki bu oran son 5 yıllık dönemde %1’in altında gerçekleşen istihdam artışı oranından oldukça fazladır. Çalışma çağındaki nüfusun önümüzdeki on yılda yıllık 800.000’den fazla artması beklenmektedir ve bu durumun

² Bu bölüm Ercan (2007)’ye dayanmaktadır.

³ Mutlak rakamlar bakımından, 15-64 yaş grubu 2040 yılına kadar yükselmeye devam edecek ve 63 milyonu geçecektir. Tüm nüfus projeksiyonları “BM Dünya Nüfus Beklentileri: 2006 Revizyonu”na (<http://esa.un.org/unpp/>) dayanmaktadır. Ortalama varyant kullanılmıştır. TÜİK’in de nüfus projeksiyonları hazırladığını ve bunların BM’nin hazırladığı projeksiyonlardan biraz farklılık gösterdiğini belirtmek gerekir. BM projeksiyonları kullanılmıştır çünkü bunlarda nüfus sayımlarında gösterilmeyen bazı çocuklar için düzeltme yapılırken, TÜİK’in projeksiyonlarında yapılmamaktadır. Daha fazla ayrıntı için, bakınız Ercan (2007, dipnot 13 ve 14).

ülkenin ilave iş yaratma baskısını daha da arttıracığı açıktır. Bu dönemde, demografik yapı eğitim sistemi ile ilgili talepleri karşılamaya yönelik olarak hükümetin bütçe kaynakları üzerinde önemli mali baskılar uygulamaya devam edecektir. Bunun sebebi sadece okul çağındaki nüfusun henüz küçülmeye başlayacak olmaması değil, aynı zamanda Türkiye'nin ekonomideki talepleri karşılamak için insan kaynaklarının iyileştirilmesine yatırım yapma zorunluluğudur.

Şekil 3: Ekonomik Büyümenin ve Demografik Geçişin Biçimlendirilmiş Modeli

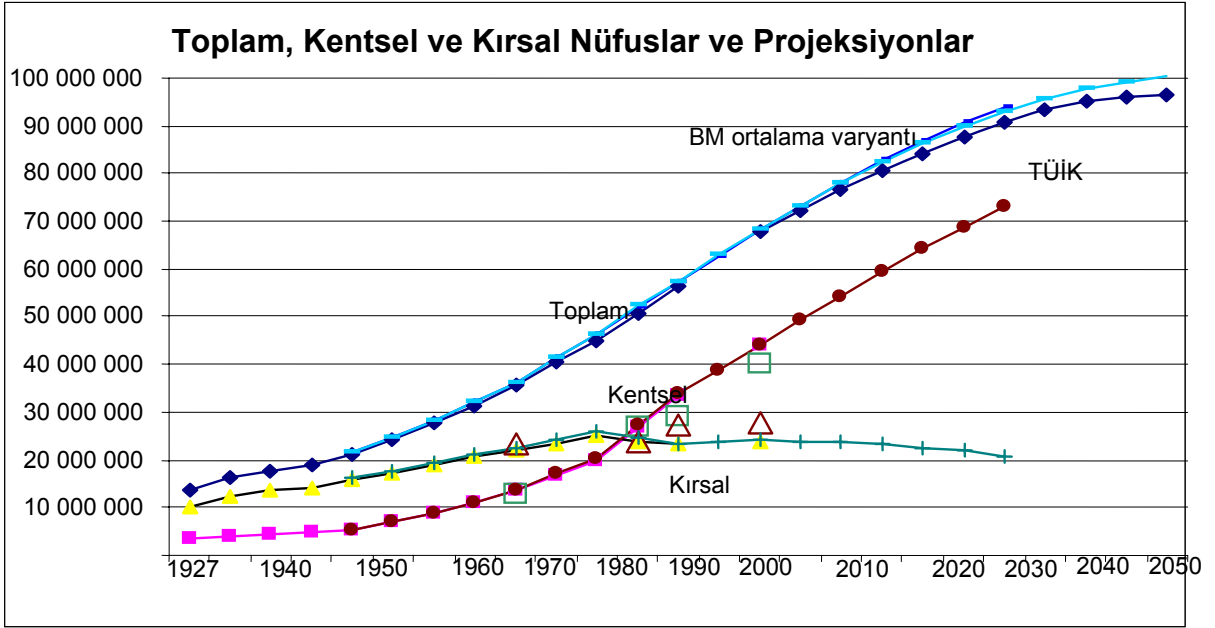


Not: Türkiye için, demografik fırsat penceresini gösteren noktalı çizgiler 1980 ve 2020 yıllarıdır. Kaynak: Bloom ve Williamson (1998)'dan uyarlanmıştır.

Ülkenin potansiyel işgücü arzı değerlendirilirken akılda tutulması gereken bir başka önemli faktör de köyden kente devam eden göçtür. 1990 ve 2000 arasındaki dönemde (son nüfus sayımından önceki on yıl), yıllık nüfus artışı kentsel alanlarda yüzde 2,68 iken, kırsal alanlarda sadece yüzde 0.42 olmuştur. Bu fark büyük ölçüde kırsal alanlardan kentsel alanlara olan göç ile açıklanabilir. Aslında, söz konusu on yıllık dönemde, kırsal alanlardan göç edenler 9 milyonluk kentsel nüfus artışının sadece yarısını oluşturmuştur. Bu akışlarda gençlerin payı oldukça yüksektir: 1990 ile 2000 yılları arasında, göç edenlerin yüzde 70'i 10 ile 29 yaş arasındaydı. Ülkedeki kentselleşmenin önümüzdeki 25 yılda devam edeceği ve ülkedeki nüfus artışının neredeyse tamamının kentlerdeki nüfus artışından oluşacağı tahmin edilmektedir (Şekil 4).⁴

⁴ Ancak, Ercan (2007) gelecekteki kentsel nüfus artışının, büyük kırsal göç dalgaları tarafından değil daha çok kendi momentumundan kaynaklanacağını belirtmektedir. Bu düşünce, şimdiye kadar gerçekleşen göç sebebiyle doğurma çağındaki kırsal nüfusun azaldığı ve bu sebeple kırsal alanlarda gelecekteki gençlik arzının geçmişte yaşanan boyutlarda göç oluşturamayacağı gözlemine dayanmaktadır.

Şekil 4: Toplam, Kentsel ve Kırsal Nüfuslar ve Projeksiyonlar, 1927 – 2050



Not: “Kentsel” çizgisi il ve ilçe merkezlerini, “kırsal” çizgisi diğerlerini göstermektedir. Kareler ve üçgenler sırasıyla kentsel (200.000 ve üstü) ve kırsal nüfusu göstermektedir.
Kaynak: Ercan (2007), TÜİK ve BM verilerine dayalı.

3. TÜRKİYE’DE OKULDAN İŞE GEÇİŞ SÜRECİNİN TEŞHİSİ

Bu bölümde eğitim sisteminden işgücü piyasasına geçiş özetlenmektedir. Ülkenin eğitim kurumlarının gençleri işgücü piyasasına ne kadar iyi hazırladıkları değerlendirilmekte ve okuldan işe geçiş sürecinin iyileştirilmesi için ele alınması gereken bir dizi mesele ortaya konulmaktadır. Bölümde daha sonra işgücü piyasası ele alınmakta, eğitim döneminin tamamlanmasından sonra gençlerin ilk yılları analiz edilmekte, eğitim seviyesine göre bu deneyimde ne gibi değişikliklerin olduğu incelenmekte ve genç yetişkinlerin karşılaştığı istihdam ile ilgili engeller tespit edilmektedir.

3.1 Eğitim

Türkiye geçtiğimiz onyılda özellikle her seviyede okullaşma oranlarının artırılması olmak üzere eğitimde önemli bir ilerleme kaydetmiştir. İşgücü piyasasına giren gençler geçmişte olduğundan çok daha iyi eğitilmekte ve işgücü piyasası eğitimdeki artışları daha yüksek kazançla ödüllendirmektedir. Ancak bu olumlu eğilimlere rağmen, Türkiye’deki eğitim ve beceri seviyeleri uluslararası standartların gerisindedir ve eğitime erişim ve eğitim kalitesi bakımından eşitsizlikler mevcuttur – özellikle kızlar, kırsal alanlardaki ve ülkenin doğu ve güneydoğu bölgelerindeki gençler ve yoksullar için. Dolayısıyla, özellikle bu gruplar için işgücü piyasasına hazırlık yetersiz kalmaktadır.

Eğitim Türk gençlerine karşılığını vermektedir

Aşağıda Bölüm 3.2’de sunulan Hanehalkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak yapılan analize göre, gençlerin kazançları eğitim durumları ile birlikte yükselmektedir –hatta yetişkinler için olduğundan daha belirgin şekilde. Türkiye’de yüksek öğretim ve işgücü piyasası ile ilgili olarak kısa bir süre önce yapılan ve ortaöğretim sonrası eğitimin getirisinin tahmin edildiği bir çalışma MYO mezunları ve özellikle üniversite öğrencileri için olumlu getiriler ortaya koymuştur (TEPAV 2007). İyi eğitilmiş işgücü arzındaki artışa rağmen eğitimin getirisinin arttığı tespiti, işgücü talebinin daha beceri yoğun hale geldiğinin bir kanıtıdır. Bu artan getiriler, Türkiye’de bazen oldukça yaygın olarak dile getirilen “yüksek becerili işgücüne talebin zayıf olduğu” düşüncesini çürütmektedir.

Türkiye’de gözlenen eğitim getirileri, eğitimin seviyesi yükseldikçe önemli ve giderek artan getiriler ortaya koyan dünyadaki eğilimler ile tutarlıdır.⁵ Türkiye ile benzer şekilde, diğer OECD ülkeleri için yapılan tahminler de üniversite mezunlarının ücret primlerinin diğer yüksek öğretim türlerinden (bu grupta örneğin Türkiye’deki MYO’lar, ABD ve Kanada’daki “community college”lar ve İrlanda’daki teknik enstitüler bulunmaktadır) mezun olan öğrenciler ile karşılaştırıldığında daha yüksek olduğunu göstermektedir (Mikhail 2006). Yüksek öğretimin iki sektörü arasındaki getiri oranı farklılıkları ülkeler arasında değişiklik göstermektedir -- örneğin, bu farklar Norveç’te düşüktür, ABD’de yüksektir.

⁵ Eğitim getirileri – özel ve sosyal – tüm eğitim seviyeleri için yüksektir. Örneğin, son özel getiri oranları ile ilgili tahminler ilköğretim için yüzde 27, ortaöğretim için yüzde 19 ve yüksek öğretim için yüzde 19’dur. Getiriler düşük ve orta gelirli ülkelerde en yüksektir ve kadınlarda erkeklerden daha yüksektir. Bakınız Psacharopoulos ve Patrinos (2004).

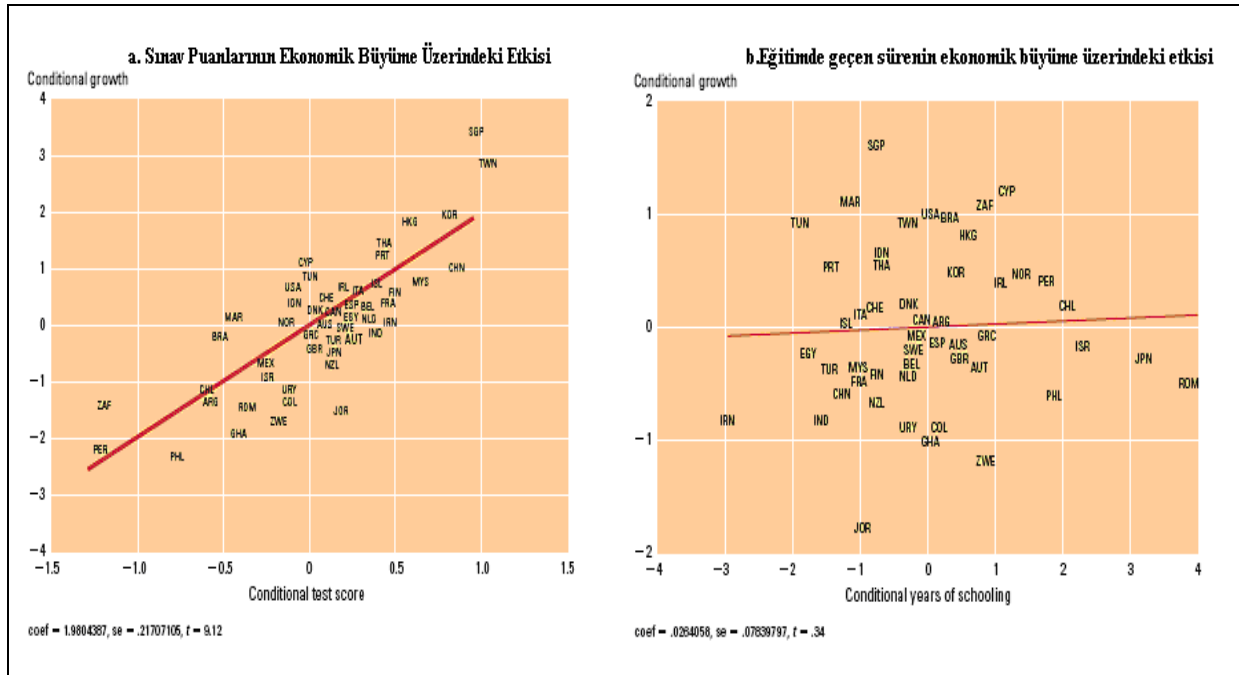
Eğitim ve beceriler, gençlerin iyi işler bulabilmesi için yeterli mi?

Okuldan işe geçiş ile ilgili kilit soru, Türkiye’de gençlerin edindiği eğitim ve becerilerin iyi işler bulabilmeleri için onları yeterli derecede hazırlayıp hazırlayamadığıdır.

Bu soruyu ele alabilmek için, aşağıdaki paragraflarda Türkiye’deki eğitimin niteliği ve niceliği ile ilgili veriler incelenmektedir. Analizde öncelikle eğitim seviyeleri ele alınmakta –yani eğitimin *niceliği* ölçülmekte – ve daha sonra öğrencilerin becerileri ve öğrenme başarıları uluslararası testlerle ölçülmektedir –yani eğitimin *niteliği* ölçülmektedir. Okullaşma ve eğitim seviyesi ile ilgili verilerin toplanması, kalite ve öğrenci sonuçları ile ilgili verilerin elde edilmesinden daha kolaydır, ancak mevcut tablonun tam bir resminin çekilebilmesi için her ikisine de ihtiyaç duyulmaktadır.

Dünya Bankası için kısa bir süre önce hazırlanan bir rapor (2007c), *Eğitimin Kalitesi ve Ekonomik Büyüme*, eğitimin kalitesinin güçlü etkilerini uluslararası kanıtlar ile birlikte belgelemektedir. Aşağıdaki Şekil 5’te görüldüğü gibi, eğitime devam edilen yıl ekonomik büyüme için önemlidir, ancak bu ilişki (sağdaki panelde gösterilen) nispeten zayıftır. Eğitimde geçirilen süre tek başına öğrencilerin neler öğrendiğini ölçmeye yetmez. Öte yandan, Şekil 5’in soldaki panelinde gösterilen eğitimin kalitesi – öğrenme başarıları ve beceriler – ile ekonomik büyüme arasında çok güçlü bir korelasyon mevcuttur. Dolayısıyla, Türk öğrencilerin ne bildikleri ve bu bilgi ve becerilerini işgücü piyasasında nasıl uygulayabilecekleri, iyi işler bulabilmeleri ve ülkenin ekonomik büyümesi üzerinde büyük bir etkiye sahip olacaktır.

Şekil 5: Sınav Puanları Büyüme Üzerinde Eğitimde Geçen Süreden Daha Çok Etkiye Sahip

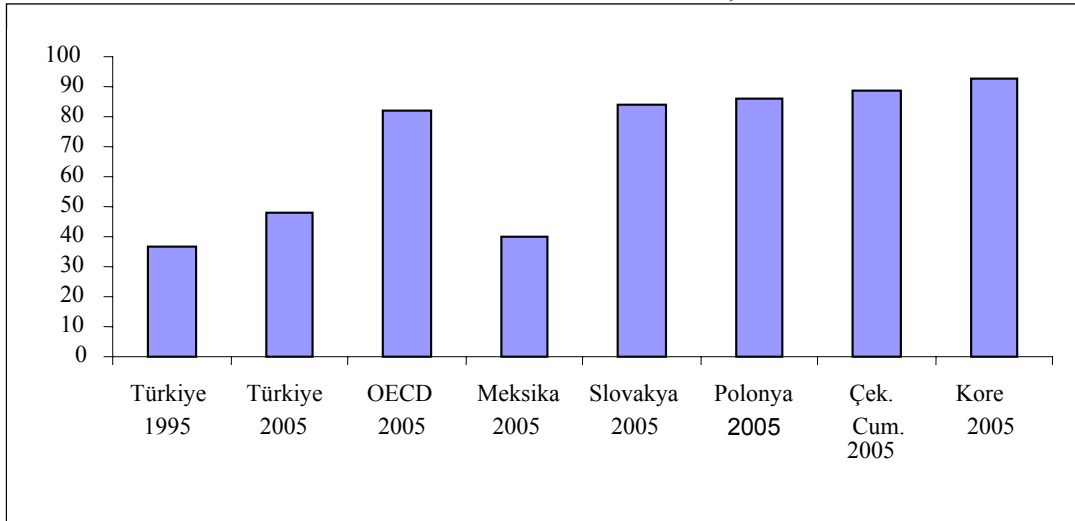


Kaynak: Dünya Bankası (2007c)

Eğitim seviyeleri yükselmektedir ancak hala uluslararası standartlara göre düşüktür ve cinsiyete ve bölgelere göre önemli farklılıklar mevcuttur. İlköğretimde neredeyse evrensel bir kapsama oranına ulaşılmış, ortaöğretim okullaşma oranında ise önemli bir artış meydana gelerek 1998'deki yüzde 53'lük brüt oran 2007'de yüzde 87'ye ulaşmıştır.⁶ Okullaşma oranları hem kızlar hem de erkekler için yükselmiş olmasına rağmen, kızlar erkeklerin oranını yakalayamamıştır ve ortaöğretim seviyesinde okula kayıt yaptırma olasılıkları çok daha düşüktür – 2007 yılında erkekler için yüzde 96 olmasına rağmen kızlar için yüzde 77.

Şekil 6'da görüldüğü gibi, Türkiye'de lise mezuniyet oranları son on yıl içerisinde önemli bir artış göstermiş ve 1995'teki yüzde 37'den 2005 yılında yüzde 48'e ulaşmıştır. Ancak, bu artışlara rağmen, mezuniyet oranı yüzde 82'lik OECD ortalamasından ve Meksika dışındaki diğer orta gelirli OECD ülkelerinden hala çok düşüktür.

Şekil 6: Lise Mezuniyet Oranları, Türkiye, 1995 ve 2005, Seçili OECD Ülkeleri ve OECD Ortalaması, 2005



Kaynak: OECD (2007b)

Türkiye'deki 20-24 yaş grubu gençler arasında lise eğitimini tamamlayanların oranı Avrupa standartlarına göre hala düşüktür. Eurostat verilerine göre, 2006 yılı itibariyle bu yaş grubundaki gençlerin sadece yüzde 45'i lise eğitimini tamamlamış iken, AB-27 ülkelerinde bu oran yüzde 78'dir. Bu gösterge için belirlenen Lizbon hedefi yüzde 85'dir. Cinsiyet örüntüleri Türkiye'de de farklılık göstermektedir. AB-27 ülkeleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde genç kızlar (20-24) genç erkeklerden biraz daha *yüksek* bir lise tamamlama oranına sahip iken (yüzde 81 – yüzde 75), Türkiye'de bu fark çok daha geniştir ve erkeklerin lehine bir durum söz konusudur – erkekler için bu oran yüzde 52 iken, kızlar için sadece yüzde 39'dur. Türkiye'de eğitim durumu bölgelere göre de önemli değişiklikler sergilemektedir –doğu illerinde özellikle kızlar için okullaşma oranları ve eğitim durumları çok daha düşüktür. Örneğin, Ankara'da ortaöğretim mezunu olanların oranı yüzde 50'nin üzerindedir ve erkekler ile kızlar arasında çok az bir fark

⁶ Aynı dönemde net okullaşma oranları genel olarak yüzde 38'den yüzde 57'ye, erkekler için yüzde 41'den yüzde 61'e, kızlar için yüzde 34'ten yüzde 52'ye yükselmiştir.

vardır. Öte yandan, Diyarbakır'da ortaöğretim mezunlarının oranı yüzde 28'dir ve kızlar arasında bu oran çok daha düşüktür.

Bu eğitim durumu örüntüleri ve karşılaştırmaları, yüksek öğrenim için de benzer şekilde geçerlidir. Son yıllarda yüksek öğretime katılım konusunda önemli kazanımlar elde edilmiştir ve 1998'de brüt yüzde 20 olan yüksek öğrenim okullaşma oranı 2007 itibarıyla yüzde 35'e yükselmiştir. Artışlar her iki cinsiyet için de geçerlidir, ancak kızların okullaşma oranı hala daha düşüktür – 2007 itibarıyla kızlar için yüzde 30, erkekler için yüzde 39. Bununla birlikte, Türkiye'deki yüksek öğrenim okullaşma ve mezuniyet oranları Türkiye ile benzer gelir düzeyine sahip çoğu ülke ile karşılaştırıldığında hala düşüktür ve yüksek gelir düzeyine sahip ülkeler ile karşılaştırıldığında ise çok düşüktür. Türkiye'nin 25-34 yaş grubundaki yüksek öğrenim mezunlarının oranı (yüzde 12) OECD ülkeleri arasındaki en düşük orandır –örneğin Meksika'nın oranı yüzde 18'dir – ve yüzde 32'lik OECD ortalamasının çok aşağısındadır (OECD 2007b). Genellikle görülen bir durum olarak, Türkiye'de yüksek öğretime erişimde de eşitsizlikler mevcuttur; yüksek gelirli ailelerden gelen gençlerin erişimi, yoksul ailelerden gelen gençler ile karşılaştırıldığında daha yüksektir.

Eğitimin kalitesi bir sorun olmaya devam etmektedir; genel ortalamalar düşüktür ve öğrencilerin büyük bir oranı uluslararası standartlara göre başarısız öğrenme sonuçları kaydetmektedir. 15 yaşındaki gençlerin matematik, okuma ve fen bilimleri alanlarındaki öğrenme sonuçlarını gösteren 2006 PISA sonuçlarının yayınlanması ile birlikte, eğitimin kalitesi ile ilgili yeni kanıtlar ortaya çıkmıştır. Diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye başarısız bir görünüm sergilemektedir ve ortalama başarıda sondan ikinci sırada yer almaktadır (2003 sonuçları ile aynı). Benzer gelir düzeyine sahip ülkeler ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin ortalama başarıları nispeten daha iyi görünmektedir ancak yine de gelir düzeyine göre beklenebilecek seviyeden daha düşüktür (Şekil 7).⁷ Ayrıca, Türkiye sınav puanları arasında önemli farklılıklar sergilemektedir ve öğrencilerin önemli bir oranı temel yeterlilik seviyelerine ulaşamamaktadır. Öğrenci performansı bölgeye, aile gelirine ve okul türüne göre önemli derecede farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte, bu son PISA sonuçları performanstaki bu farklılıkların 2003 matematik ve fen bilimleri sonuçları bakımından karşılaştırıldığında bir iyileşme kaydettiğini göstermektedir.

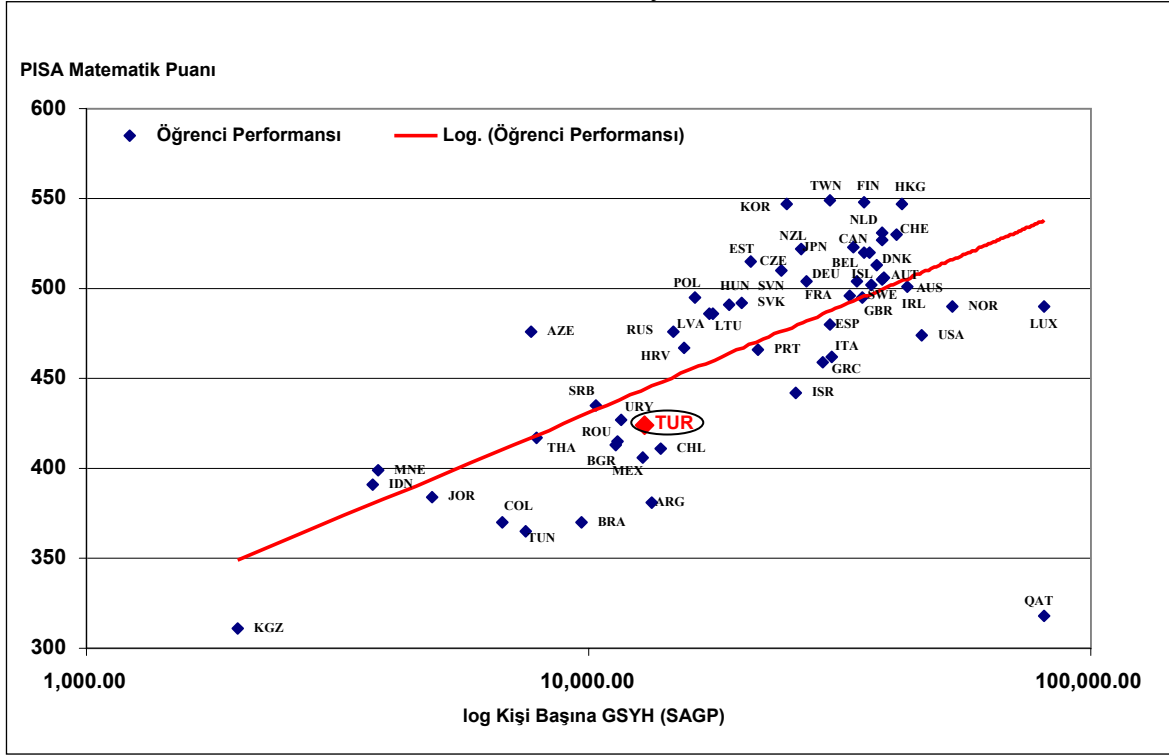
Daha prestijli ortaöğretim kurumlarına kayıtlar sekizinci sınıfın sonunda uygulanan Ortaöğretim Kurumları Sınavı (OKS) ile kontrol edilmektedir. Bu stresli sınav, ilköğretimde daha iyi hazırlanan ve daha iyi dersane eğitimine erişimi olan çocukların daha prestijli liselere girebilmeleri anlamına gelmektedir. Sınava girmeyen veya iyi puan alamayan öğrenciler genel devlet liselerine veya daha az prestijli meslek okullarına gitmektedir. Bu katı sistem bu yolun değiştirilmesini neredeyse imkansız kılmakta ve eğitime erişim ve eğitim sonuçları bakımından giderek artan eşitsizliklere yol açmaktadır.

Eğitim girdilerinin – öğretmen hazırlığı, kitaplar, diğer öğrenme materyalleri ve öğrenci başına harcama gibi -- seviyesi ve kalitesi de genel olarak düşük olan öğrenci

⁷ Şekil 7'deki Türkiye'nin kişi başına düşen GSYH'sı TÜİK tarafından 2008 başında yapılan düzeltmeyi yansıtmaktadır.

performansına ve en iyi öğrenciler ile diğerleri arasındaki eşitsizliklere katkıda bulunmaktadır. Bu eğitim girdilerinin kalitesi coğrafi bölgelere, kırsal – kentsel ayrımına, ve öğrencilerin ailelerinin gelir düzeyine göre değişmektedir (Dünya Bankası 2005). Bu dağılım performans bakımından görülen durumu da yansıtmaktadır –doğu ve güneydoğu illerinde, kırsal bölgelerde ve yoksul hane halklarında daha düşük performans.

Şekil 7: 2006 PISA Matematik Performansı ve Kişi Başına Düşen GSYH (SAGP), son yıl



Kaynak: PISA 2006; IMF

Beceri uyumsuzlukları ve eğitim sistemi ile özel sektör arasındaki sınırlı bağlar okuldan işe geçişi daha da güçleştirmektedir

Katılımcı İşgücü Piyasası Anketlerine katılan gençlerin yüzde 40'ından fazlası, eğitimde yetersiz hazırlığın veya anlamlı olmayan eğitimin gençlerin okuldan işe geçişte karşılaştıkları en önemli zorluk olduğunu belirtmektedir. Yüksek öğretim ile ilgili olarak Dünya Bankası tarafından yapılan çalışma (2007a) bunu bir sorun olarak teyit etmektedir; Türkiye'deki şirketlerin yüzde 40'ından azı yerel veya bölgesel üniversitelerin öğrencilerin şirketlerin ihtiyaç duyduğu becerileri verdiğini ve şirketlerin ihtiyaç duyduğu alanlarda eğitim verdiklerini belirtmektedir. Çalışma, işverenlerin ihtiyaç duydukları beceriler ile çoğu öğrencinin yüksek öğretimi tamamladıklarında sahip olduğu beceriler arasında bir uyumsuzluk olduğunu vurgulamaktadır. Diğer birçok ülkedeki işverenler gibi, Türkiye'deki şirketler de özellikle İngilizce olmak üzere yabancı dil becerileri, bilgisayar becerileri, analitik beceriler ve sosyal, davranışsal ve iletişimsel beceriler bakımından taleplerini karşılayamamaktadırlar. Ayrıca birçok mezunun uygulamada deneyimi olmadığını da belirtmektedirler.

Öğrencileri belirli bir mesleğe hazırlamaları beklenen meslek liselerindeki ve MYO'lardaki hazırlık, hem bu okullara giren öğrencilerin daha önceki hazırlık seviyeleri hem de bu okulların çoğunda sunulan eğitimin kalitesinden dolayı genellikle yetersizdir. Mesleki eğitimdeki öğrenciler hem diğer öğrencilerden daha dar bir eğitim almaktadır hem de mesleki eğitime çok erken yönlendirilmektedir ve seçtikleri yolu daha sonra değiştirmeleri için hiçbir fırsat sunulmamaktadır. Sonuç olarak, bu öğrenciler daha zayıf genel becerilere ve yeteneklere sahiptirler; bu durum da daha sonraki eğitimleri için daha sınırlı fırsatlara ve işgücü piyasasında daha sınırlı bir başarıya dönüşmektedir. Türkiye'de kısa bir süre önce yayınlanan bir rapor, özel sektör ile zayıf bağlar, yetersiz öğrenci hazırlığı ve yetersiz olarak eğitilmiş öğretmenler gibi mesleki eğitim ve öğretimdeki birçok sorunu belgelemektedir (Türkonfed ve ERG 2007).

Üniversiteye giriş sınavı (ÖSS) üniversitelere ve MYO'lara kayıtlarda kilit bir belirleyici rol oynamaktadır. Orta öğretim kurumları sınavında olduğu gibi, üniversite giriş sınavının içeriği, özel dershanelerin ulaştığı boyut ve kayıtların belirlenmesinde sınavın kullanılış biçimi eğitim sistemindeki daha önceki eşitsizlikleri daha da pekiştirmektedir (Dünya Bankası 2007). ÖSS sınavına ve sınavda reform yapılması ihtiyacına Katılımcı İşgücü Piyasası Anketinin bazı katılımcıları tarafından değinilmiştir. İstisare sürecinde, gençler sınavın eğitim kararlarının belirlenmesinde oynadığı rolün, diğer ülkelerdeki gençlerin sahip olduğu olanakların aksine, bir kariyer planı geliştirme ve takip etme olanaklarını sınırladığını belirtmiştir.

Meslek lisesi mezunları MYO'lara sınavsız girebilmektedir. MYO'ların genellikle yüksek kaliteli alternatifler olarak görülmemesi, öğrencilerin bir MYO'ya girmek yerine ÖSS sınavına tekrar tekrar girmeleri ve bir üniversiteye kayıt yaptırma hakkına sahip olmaya çalışmaları anlamına gelmektedir. Ayrıca, eğitimin getirileri ile ilgili bölümde daha önce değinilen ülkeler de dahil olmak üzere, başka ülkelerdeki alternatif yüksek öğretim kurumları ile karşılaştırıldıklarında MYO'ların genellikle pek çok eksikliği olduğu düşünülmektedir (Dünya Bankası 2007a).

İş fırsatları ile ilgili bilgi eksikliği ve eğitim ile özel sektör arasındaki sınırlı iletişim geçiş sorunlarını daha da ağırlaştırmaktadır. Katılımcı İşgücü Piyasası Anketlerine katılan gençlerin neredeyse yüzde 20'si iş fırsatları ile ilgili bilgi eksikliğinin okuldan işe geçişteki en önemli sorun olduğunu bildirmiştir. Ayrıca, Türkiye'deki özel sektör yüksek öğretim konusunda çok az bilgi sahibidir ve benzer şekilde yüksek öğrenim kurumları da şirketler hakkında çok az bilgi sahibidir. Sonuç olarak, yüksek öğretim ile özel sektör arasındaki ortaklıklar çok nadir olarak gerçekleşmektedir, staj olanakları sınırlıdır ve bölgesel ihtiyaçlar yerel ekonomi ile en güçlü bağları olması gereken MYO'lar dahil yüksek öğretim kurumları tarafından programların ve derslerin tasarlanmasında genellikle dikkate alınmamaktadır. İrlanda gibi, eğitim ile ekonomik kalkınmayı başarılı bir şekilde bağlantılandırabilen başka ülkeler bunu yüksek öğretim ile özel sektör arasındaki açık ilişkiler yoluyla başarmıştır (Dünya Bankası 2007a).

Örgün öğretim sonunda eğitim olanakları sınırlıdır

Mesleki (sınıf içi) eğitim ve iş başı eğitim de dahil olmak üzere, eğitim programları okuldan işe geçiş sürecinde becerileri geliştirebilir ve gençlerin Katılımcı İşgücü Piyasası Anketlerinde becerilerin yetersizliği ile ilgili olarak dile getirdiklerin endişelerin giderilmesine yardımcı olabilir. Bu yaygın eğitim türü, özellikle işgücü piyasasına güçlü bir eğitim hazırlığı olmadan giren gençler için önemli bir araç olabilir. Örgün öğretim sisteminin dışındaki eğitim ile ilgili sınırlı düzeyde bilgi mevcuttur ve sınırlı analiz yapılabilmektedir.⁸ İstatistiksel veriler çok azdır ve biraz eskidir. En son TÜİK verileri 2002 yılına aittir. 2002 yılı itibarıyla, yaygın mesleki eğitim toplam eğitim harcamalarında yüzde 1,9'luk bir paya sahiptir ve harcamaların yüzde 69'u kamu kurumlarına, yüzde 31'i ise özel merkezlere aktarılmıştır.

Eğitimler çeşitli kamu kurumları vasıtasıyla sunulmaktadır. Bunlardan en önemlisi Milli Eğitim Bakanlığı'dır (MEB), ancak İŞKUR ve diğer idareler, STK'lar ve üniversiteler tarafından da sunulmaktadır. MEB eğitimleri halk eğitim merkezleri yoluyla sağlamaktadır ve çıraklık eğitimi ile özel kurslar yaygın eğitimin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Halk eğitim merkezleri çoğunlukla okuma-yazma kursları ve geleneksel mesleklerdeki eşitli diğer kurslar üzerinde yoğunlaşmaktadır. İŞKUR'un eğitim kursları sınırlıdır ve temel olarak işsizlik yardımı alanlara sunulmaktadır. TÜİK verilerine göre, özel eğitim kurumlarındaki kursiyerlerin sayısı kamu eğitim merkezlerindeki kursiyerlerin sayısını geçmektedir. Bununla birlikte, bu özel eğitim kurumları arasında dershaneler (öğrencileri üniversite ve liseye giriş sınavlarına hazırlayan) ve sürücü kursları başı çekmektedir. Aynı zamanda, son Türkiye Yatırım Ortamı Değerlendirmesi Türkiye'deki imalat firmalarının benzer ülkeler ile karşılaştırıldığında işçilerine daha az örgün eğitim sağladığını ortaya koymaktadır (Dünya Bankası 2007b). Türkiye'deki yüksek öğretim sistemi ve işgücü piyasası ile ilgili çalışma da bu sınırlı eğitim ile ilgili sonucu doğrulamaktadır (TEPAV 2007).

Türkiye, AB tarafından desteklenen ve 2002 yılında başlatılan bir proje (*Türkiye'de Mesleki Eğitim ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi*) ile mesleki eğitimi sisteminde reform çalışmaları yürütmektedir. Kurumsal kapasitenin oluşturulmasına ve merkezîyetçilikten uzaklaşmaya ilave olarak, reform kısmen eğitimin modüler hale getirilmesi ve ulusal bir mesleki yeterlilik sisteminin oluşturulması yoluyla kalitenin ve anlamlılığın geliştirilmesini amaçlamaktadır. Mesleki Yeterlilik Kurumu kurulmuştur ve belirli meslekler için standartlar ve sertifikalandırma koşulları belirlemektedir. Türkiye bir ulusal nitelikler çerçevesinin geliştirilmesi ve uygulanması çalışmalarında henüz erken aşamalarda olmasına rağmen, bu çerçeve nitelikli işçilerin ve mevcut işlerin eşleştirilmesi doğrultusunda gençleri (ve diğer işçileri) ve işverenleri destekleme potansiyeline sahiptir.

⁸ Yakın zamandaki bir istisna, Türkonfed ve ERG (2007)'dir.

3.2 Gençlerin işgücü piyasasındaki deneyimleri

Okuldan işe geçiş süreci Türkiye’de genellikle zor ve uzun süren bir süreçtir. Hanehalkı İşgücü Anketinden faydalanılarak yapılan analiz çok sayıda gencin okuldan ayrıldıktan sonra işsiz kaldığı dönemler olduğunu ve bir iş bulduklarında da bu işin genellikle kayıt dışı sektörde olduğunu ve maaşlarının nispeten daha düşük olduğunu göstermektedir. Eğitim önemli bir fark yaratmaktadır, ancak bu geçişin yumuşak olacağını bir garantisi değildir. Ortaöğrenim üzeri eğitime sahip birçok genç, en sonunda işgücü piyasasında kendine bir yer bulmasına rağmen nispeten daha uzun geçiş süreleri yaşamaktadır. Bu süreçte erkeklerin ve kızların deneyimleri oldukça farklılık sergilemektedir; hatta kızların büyük bir oranı hiçbir zaman işgücü piyasasına geçiş yapamamaktadır.

Türkiye’deki gençlerin işgücü piyasası göstergeleri hayal kırıklığı yaratıcı

Türkiye’deki gençler oldukça düşük istihdam ve nispeten yüksek işsizlik oranlarına sahiptir. 2005 yılında, gençlerin (15 -24 yaş) istihdam oranı yüzde 31,8 idi ve yetişkinlerin istihdam oranından (yüzde 51,8) çok daha düşüktü (Tablo 1).⁹ Gençlik işsizlik oranı, yüzde 8,2 olan yetişkin işsizlik oranının iki katı seviyesindeydi (yüzde 19,1). Gençler arasındaki düşük istihdam oranının önemli sebeplerinden birisi, kızların büyük bir çoğunluğunun işgücüne katılmamasıdır. 2005 yılı itibariyle, kızların işgücüne katılma oranı yüzde 25,7 ile genç erkeklerin oranının neredeyse yarısı seviyesindedir. Bu cinsiyet farklılıkları, Türkiye’deki gençlerin işgücü piyasası sonuçlarının AB ülkeleri ile kıyaslandığında neden başarısız olduğunu açıklanmasında önemli bir faktördür. Türkiye’deki genç erkeklerin istihdam oranı, AB-27’deki genç erkeklerin istihdam oranına oldukça yakındır; ancak Türkiye’deki genç kızların istihdam oranı AB-27’deki orandan yaklaşık 15 puan daha düşüktür. Bazı Güney Avrupa ülkelerinin -hepsi olmasa da- genç kızların istihdam oranı bakımından Türkiye ile benzer istihdam oranlarına sahip olduğu da belirtilmelidir (Şekil 8). Bununla birlikte, Türkiye’deki durumun aksine, bu ülkelerdeki (örneğin, İtalya, Yunanistan) kızlar bu dönemlerini daha çok okulda geçirmektedir.

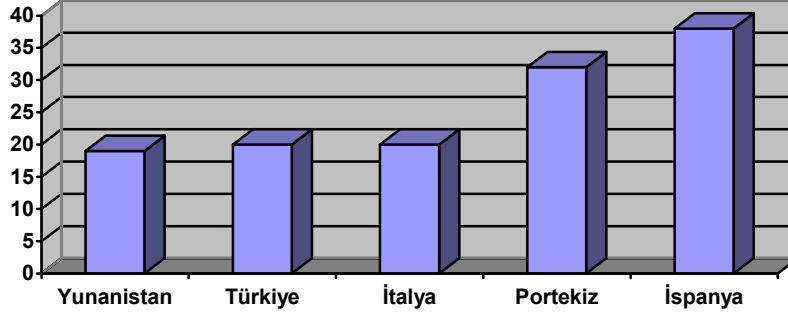
Tablo 1: Başlıca İşgücü Piyasası Göstergeleri, 2005

Yaş	İşgücüne Katılma Oranı	İstihdam	İşsizlik
15-24	39,3	31,8	19,1
15-19	27,9	5,3	17,4
20-24	51,5	41,2	20,1
25-29	63,1	55,1	12,7
30-64	54,8	51,0	6,9
Cinsiyet (15-24)			
Erkek	53,6	43,4	19,1
Kız	25,7	20,8	19,0

Kaynak: Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

⁹ Bu rapor için istatistiksel analizin yapıldığı zamanda, mevcut son mikro Hanehalkı İşgücü Anketi verileri 2005 yılına aitti.

Şekil 8: Kadın İstihdam Oranları, 15-24 yaş, seçili Güney Avrupa Ülkeleri, 2006



Kaynak: OECD

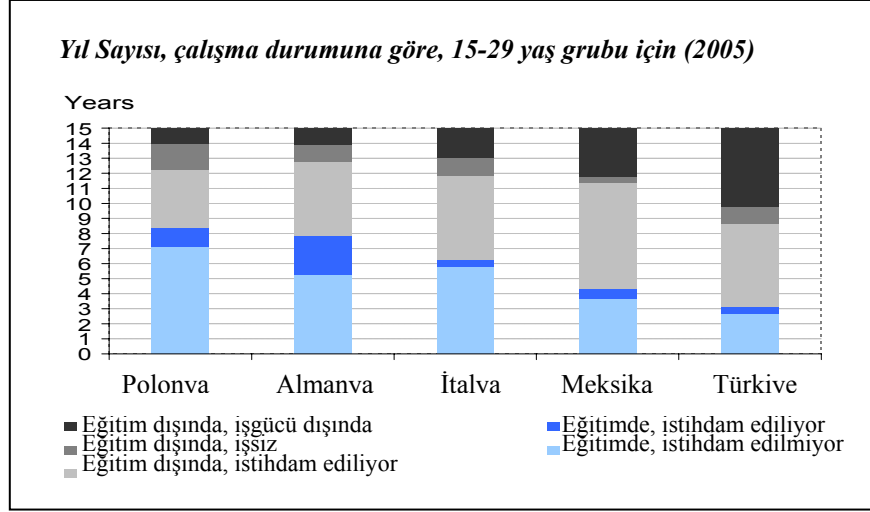
Okuldan işe geçiş kızlar ve erkekler arasında farklılık gösteriyor¹⁰

Herhangi bir yaşta, Hanehalkı İşgücü Anketi verilerinde bireyler için beş farklı aktivite tespit edilebilir: “okulda”, “hem okulda hem işte”, “ne okulda ne işte”, “işsiz”, “işte”.

Türkiye’de, 2005 yılında 15 yaşındaki bir kişi önündeki 15 yılın 3 yılında eğitime devam etmeyi bekleyebilir (Şekil 9). Bu ortalama rakam tüm 15 yaş grubuna atıfta bulunmaktadır – bu yaştaki erkekler eğitime daha uzun bir süre devam etmektedir (yaklaşık 3,5 yıl) ve bu süre kızlar için geçerli süreden bir yıl daha uzundur. 15 yaşındaki bir genç, önündeki 15 yılın 5,6 yılında çalışıyor olmayı, toplam 1,1 yıl işsiz kalmayı, ve 5,2 yıl da “ne okulda ne iş gücünde” (inaktif) olmayı bekleyebilir. Bu örüntü cinsiyetlere göre önemli farklılıklar göstermektedir. 15 yaşındaki bir kızın önündeki 15 yılın ortalama olarak 8,6 yılını “ne okulda ne iş arayarak”, geçirmesi beklenirken, bu süre erkekler için yaklaşık 2 yıldır. Diğer OECD ülkelerine kıyasla, Türkiye’deki gençlik eğitimde en az süreyi geçirmektedir ve “ne okulda olma ne de iş arama” bakımından en uzun süreye sahiptir.

¹⁰ Bu geçişin karmaşıklığını hiçbir gösterge tek başına yakalayamaz. Geçiş tam olarak açıklayacak bir göstergenin tespit edilmesinde, sorun sadece kavramsal değil aynı zamanda uygulama ile ilgilidir, çünkü mevcut anket araçları böyle bir göstergenin geliştirilebilmesini sınırlamaktadır. Uzunlamasına verilerin yokluğunda, farklı yaş grupları için farklı aktivitelerin basit bir açıklaması da etkili olabilir.

Şekil 9: Farklı Eğitim ve İşgücü Piyasası Statülerinde Geçen Yıl, 15-29 yaş, Seçili OECD Ülkeleri, 2005

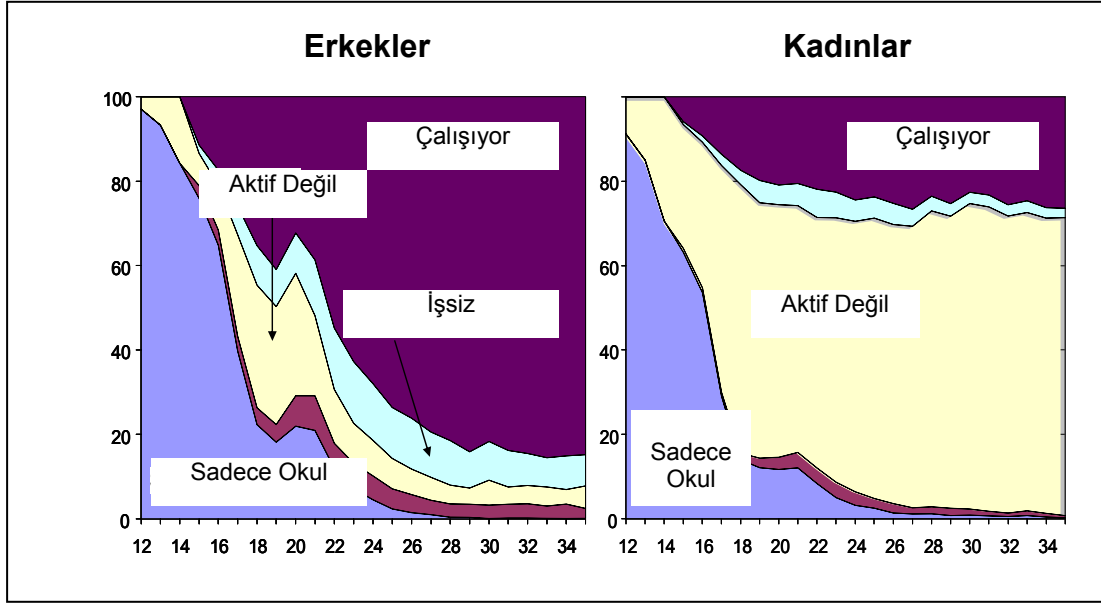


Kaynak: OECD (2007b)

Farklı yaşlardaki farklı aktivitelerin ayrıntılı bir açıklaması, Türkiye’deki genç erkekler ile kızlar arasında ilginç örüntüler ortaya koymaktadır (Şekil 10). Hem erkekler hem de kızlar 15 – 18 yaşlar arasında giderek artan bir oranda okulu tamamlamaktadır. Bununla birlikte, geçişlerde önemli farklılıklar gözlenmektedir. Erkekler için, okulu tamamlama sonrasında işgücü piyasası ana yönelim olmasına rağmen, istihdamdaki artış ile okuldan çıkış arasında bir uyumsuzluk söz konusudur ve bu gençlerin önemli bir oranı işsiz kalmaktadır. Kızlar için ise, okulu tamamlayanların çoğu işgücü dışında kalmaktadır. Aktivite verileri, erkekler arasında işsizlikte bir artış ancak daha sonra istihdamda artış gösterirken, kızlar için yüksek inaktivite (yani “ne okulda ne de işte olma”) oranı kalıcıdır. Şekil 10’da açıklanan, genç erkekler arasındaki aktivite örüntüleri, Hanehalkı İşgücü Anketinin kapsamında olmadığı için askerlik hizmetini yansıtmamaktadır.¹¹

¹¹ Hizmete başlama zamanı ile ilgili kararlar kişinin eğitimi veya işgücü piyasasının durumundan etkilendiğinden dolayı, askere gitmemiş olsa “işsizlikte” veya “faal olmamada” yoğunlaşacak bir grup genç erkeğin bu rakama dahil olmaması olasıdır.

Şekil 10: Aktivitelerin Yaşa ve Cinsiyete Göre Dağılımı, 2005



Kaynak: Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

Gençlerin işgücünde olmamasının karmaşık sebepleri

İşgücü dışında olan çoğu genç erkek hala tam zamanlı öğrenci iken, genç kızların çoğu kendilerinin ev kadını olarak tanımlamaktadır. 15 - 19 yaş arası genç erkekler arasında, 2005 yılı itibariyle işgücünde yer almayan yüzde 77'lik bölüm okulda olduklarından dolayı iş aramadıklarını bildirmiştir; 20-24 yaş grubunda bu sebebi bildirenlerin oranı yüzde 49'dur (Tablo 2). Gelecekteki işgücü piyasası performansı bakımından eğitimin önemi göz önüne alındığında, bu olumlu bir faktör olarak görülebilir. Verilerden kolaylıkla çıkarılmamakla birlikte, işgücü dışında olarak sınıflandırılan gençlerin önemli bir bölümü üniversite sınavına hazırlanıyor olabilir ve erkekler için de askerlik hizmetini yapıyor olabilir.

Tablo 2: İşgücü Piyasasında Olmama için Gösterilen Sebepler, 2005

	15-19			20-24			25-29		
	Genel	E	K	Genel	E	K	Genel	E	K
Öğrenci	60,3	77,0	46,5	21,3	49,1	12,1	2,8	15,5	1,3
Ev Kadını	19,9	0,0	36,3	51,6	0,0	68,8	73,6	0,0	81,8
Ailevi veya kişisel sebepler	6,4	6,0	6,8	5,4	8,1	4,5	2,7	5,3	2,4
İş olmadığına inanma	3,0	4,3	1,9	4,4	9,3	2,7	4,1	21,9	2,1
Mevsimsel çalışıyor	2,1	1,8	2,4	3,4	6,3	2,4	3,7	17,0	2,2
Engelli	1,7	2,3	1,2	3,7	9,3	1,8	3,9	23,1	1,8
Çalışmak istemiyor	1,5	1,9	1,1	1,4	2,2	1,2	0,7	2,1	0,6
Ailedeki çocuklara bakıyor	0,2	0,0	0,4	3,0	0,0	4,0	5,6	0,0	6,2
Diğer	4,9	6,7	3,4	5,8	15,7	2,5	3,0	15,2	1,7

Kaynak: Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

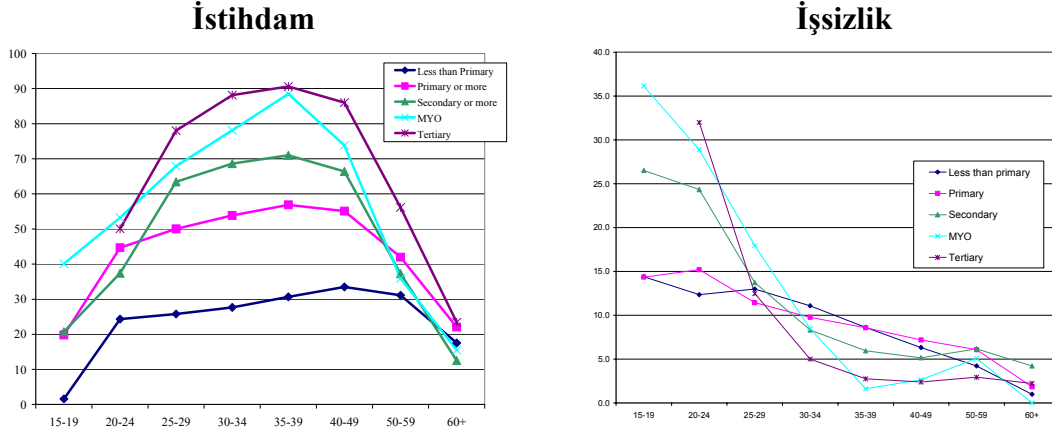
İşgücünde yer almayan çoğu genç kız, bunun sebebi olarak ev işlerini gösteriyor (15-24 yaş grubundakilerin yüzde 52'si). Genç kızlar 20'li yaşlarına doğru ilerledikçe bu sebebin yaygınlığı artmaktadır: işgücünde yer almayan 25-29 yaş grubu genç kızların yüzde 80'den fazlası işgücünde yer almamalarının sebebi olarak ev işlerini veya ailedeki çocuklara bakmalarını göstermektedir.

Özellikle erkekler olmak üzere gençlerin işgücüne katılım oranının düşüklüğünün bir başka önemli sebebi, gençlerin çoğunun iş ararken karşılaştığı güçlükler ve bunun sonucunda şevklerinin kırılmasıdır (yani iş bulma konusundaki karamsarlıktan dolayı işgücünden çıkma). Gençler 20'li yaşlarına doğru ilerledikçe bu oranın arttığı görülmektedir: örneğin, 25-29 yaş grubundaki erkeklerin yüzde 20'den fazlası iş aramamalarının en önemli sebebi olarak iş olmadığına inandıklarını belirtmiştir. Bu durum Hanehalkı İşgücü Anketlerinde de gözlenmiştir; beş şehirdeki gençler arasında yapılan ankete göre, gençlerin dörtte biri işe geçişteki en önemli zorluk olarak iş bulunmamasını göstermiştir.

Geçiş örüntüleri eğitim durumuna göre farklılık gösteriyor

Eğitim durumu düşük olan gençler için istihdam oranları çok düşüktür. Eğitim durumu ilköğretimden düşük olanların yüzde 23'ünden azı ve ilköğretim mezunlarının sadece yüzde 33'ü 2005 itibariyle istihdam edilmektedir. Bu istihdam oranları tüm eğitim durumları için yaş ile birlikte artmaktadır, ancak en hızlı artış en iyi eğitim durumuna sahip olanlar arasında görülmektedir (Şekil 11). Diğer taraftan, eğitim durumu iyi olanlar için, erken işgücü piyasası sorunları çok yüksek işsizlik oranlarının en önemli sebebidir – 20 ve 24 yaşları arasındaki MYO ve yüksek öğrenim mezunları için sırasıyla yüzde 29 ve 32. Bu oranlar diğer eğitim seviyesi gruplarından daha yüksektir. Ancak, yaşla birlikte en iyi eğitilmiş gruplar arasındaki işsizlik hızla düşmektedir – 30 yaşa kadar, ortaöğretimden daha yüksek eğitim durumuna sahip mezunlar, tüm eğitim grupları arasında en düşük işsizlik oranlarına sahiptir.

Şekil 11: Eğitim Durumuna Göre İstihdam ve İşsizlik Oranları, 2005



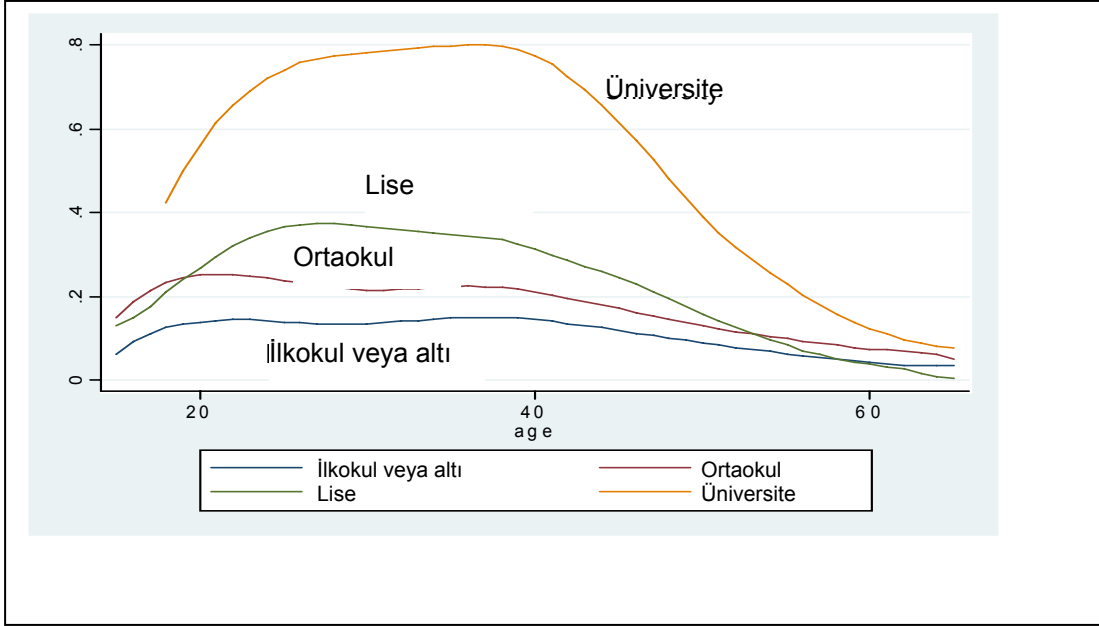
Kaynak: Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

Diğer çoğu ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de kızlar arasındaki katılım oranı eğitim durumu ile birlikte yükselmektedir. 2005 yılı itibariyle, kentsel alanlarda ilk öğretim mezunu veya daha düşük eğitim durumuna sahip kadınların sadece yaklaşık yüzde 15’i işgücünde yer almaktadır. Bu oran lise eğitimi olan kızlar için yüzde 40’a, yüksek öğretim mezunu kadınlar için de yaklaşık yüzde 80’e çıkmaktadır (Şekil 12). İşgücüne katılım oranının daha yüksek yaşlarda zirveye çıktığını ve daha az eğitilmişler ile karşılaştırıldığında daha iyi eğitilmişler arasında daha yavaş düştüğünü belirtmek gerekir. Ancak, tüm eğitim grupları için, Türkiye’de kadın çalışanlar işgücü piyasasından oldukça erken yaşlarda çıkmaktadır.

Eldeki kanıtlar eğitimin gelecekte giderek daha fazla ödüllendirileceğini göstermektedir

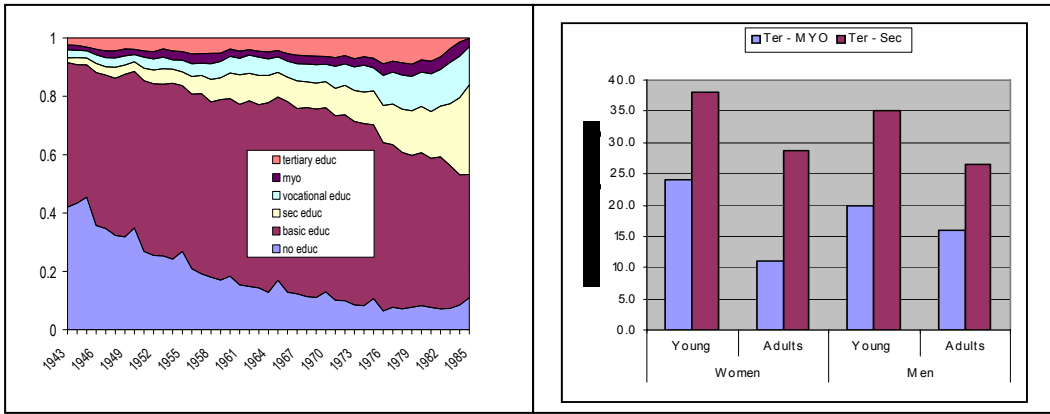
Şekil 10’da gösterilen eğitim örüntüleri, kesitsel verilere dayanmaktadır ve bugün Türkiye’deki mezunların sadece daha yaşlı gruplardan farklı olmakla kalmayıp aynı zamanda gelecekte farklı istihdam koşulları ile karşılaşma olasılıklarının olup olmadığını göstermemektedir. Öncelikle, eğitim durumu son 50 yılda önemli bir şekilde yükselmiştir ve bugünkü gençlik grubu şimdiye kadarki en iyi eğitilmiş gençlik grubu haline gelmiştir (Şekil 13). Okuma-yazma bilmeyenlerin oranı oldukça düşmüştür ve şu anda okulu bitirenlerin neredeyse yarısı ortaöğretim veya daha yüksek eğitim durumuna sahiptir.

Şekil 12: Eğitim Durumuna Göre Kadınların Katılım Oranı, Kentsel Alanlar, 2005



Kaynak : Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

Şekil 13: Farklı Gruplar için Eğitim Durumları ve Eğitim Getirileri



Not: Eğitimin getirileri, gençler (30 yaş altı) ve yetişkinler (20 yaş üstü) için ve cinsiyete göre ayrı ayrı olmak üzere, kentsel kesimdeki düzenli işçiler için bir "log dalgası regresyonu" tahmin edilerek hesaplanmıştır. Regresyonlar ayrıca bir kuadratik yaş polinomunu, medeni durumu, kayıtlı sektör kuklasını, kamu sektörü kuklasını ve ikinci iş kuklasını içermektedir.

Kaynak: Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005.

İyi eğitilmiş gençlerin iş bulamadığı ve yüksek seviyeli beceriler için talebin düşük olduğu sıklıkla gözlenmesine rağmen, Hanehalkı İşgücü Anketi verileri işgücü piyasasının daha yüksek seviyeli becerileri talep ettiği daha iyi eğitilmiş gençleri daha önce olmadığı kadar ödüllendirdiği görüşünü desteklemektedir. Gençler arasında daha yüksek eğitim düzeyleri için geçerli olan ücret primi, yetişkinler arasındaki benzer ücret priminden daha yüksektir. Hem genç erkekler hem de genç kızlar için, üniversite eğitimi özellikle yüksek bir ücret sağlamaktadır. Bu mezunlar ile hem MYO hem ortaöğretim

mezunları arasındaki ücret uçurumu oldukça büyüktür ve bu eğitim düzeylerine sahip yetişkinler arasındaki ücret uçurumunu geçmektedir. Bu ücret primleri Türkiye’de yüksek seviyeli becerilere olan talepteki artışın, işgücü piyasasındaki daha iyi eğitilmiş işçi arzındaki artıştan daha hızlı olduğunu göstermektedir.

Geçiş yolları genellikle işsizlik, kayıt dışı ve kayıtlı sektör işleri arasındaki adımları kapsamaktadır

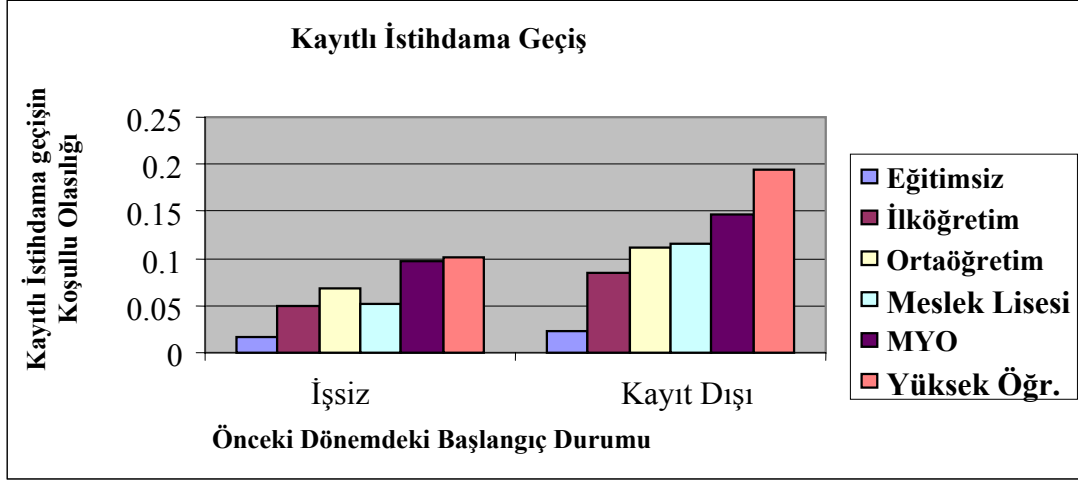
Türkiye’de gençlerin okulu bitirip işe girmeleri konusunda fark edilebilir örüntüler mevcuttur. Çoğu genç için okulu bitirdikten sonraki ilk giriş noktası bir işsizlik dönemidir. İşsizlik döneminden sonra genellikle kayıt dışı bir işe adım atılmakta, daha sonra kayıtlı sektörde bir işe geçilmektedir. Ancak, bu yolun bir geçişten diğerine daraldığı görülmektedir.¹²

Mezunların yarısından fazlası bir yıl boyunca çalışmamaktadır. 2005 yılı itibariyle, 15-24 yaş grubundaki gençlerin yaklaşık yüzde 30’u eğitimlerine devam etmekteydi, yüzde 40’ı çalışmamaktaydı (işsiz veya inaktif), yaklaşık yüzde 30’u ise bir işte çalışmaktaydı. 2004 yılında çalışmayanların yaklaşık yüzde 72’si bir yıl sonrasında yine işgücü dışındaydı. İşsizlikten çıkıştaki bu zorluk seviyesi, çok az değişikliklerle farklı beceri grupları arasında yüksekliğini korumaktadır.

Kayıtlı sektörde istihdama geçiş olanakları oldukça sınırlıdır. Belirli bir yılda işsiz olan gençlerin çok azı bir yıl sonrasında kayıtlı sektörde iş bulabilmektedir. İşsizlikten kayıtlı sektörde istihdama geçişin koşullu olasılığı, en eğitilmiş gruplarda bile yüzde 10’u geçmemektedir (Şekil 14). Çok yaygın olmamakla birlikte, kayıt dışı sektörde çalışan gençler için kayıtlı sektörde istihdama geçiş nispeten daha kolaydır. Kayıtlı istihdama erişim eğitim durumu ile birlikte önemli şekilde artmaktadır –yüksek öğretim mezunları için neredeyse yüzde 20’ye ulaşmaktadır. Kayıtlı istihdama girdikten sonra, eğitilmiş gençler daha az eğitilmiş olan ve bir yıl sonrasında kayıtlı istihdamdan çıkışa daha fazla maruz kalan gençler ile karşılaştırıldığında, kayıtlı istihdamda kalma olasılıkları daha yüksektir (yüzde 50 daha fazla).

¹² Uzunlamasına verilerin mevcudiyeti, araştırmacıların istihdam durumları arasındaki (ve işgücü dışından işe) bireysel geçişleri incelemelerine olanak tanır Hanehalkı İşgücü Anketi verilerinin uzunlamasına yönü nispeten kısa sürelerle sınırlıdır (örneğin bir yıl içinde). Bununla birlikte, “sentetik” panellerin kullanımı yoluyla daha uzun süreler gözlenebilir. Metodoloji ile ilgili daha fazla ayrıntı için, bakınız Fares ve Sanchez Puerta (2007). Sentetik panel metodolojisi ve oluşumu ilk olarak Papps (2007)’de tartışılmıştır.

Şekil 14: Eğitim Durumuna Göre Kayıtlı İstihdama Geçiş



Not: Koşullu olasılığı tahmin etmek için kullanılan model, kadınlar ve erkekler için ve yaş, eğitimi, medeni durum ve coğrafi bölge kontrol grupları için ayrı ayrı tahmin edilen bir "çokterimli logit"tir.

Kaynaklar: Yazarların 2004 ve 2005 Hanehalkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak yapılan hesaplamaları

Yukarıda belirtilen analiz ile Katılımcı İşgücü Piyasası değerlendirmelerinin sonuçları ve bu çalışmada sunulan diğer veriler geçiş sürecinin uzamasının ve genellikle zorlu olmasının iki faktörün bir kombinasyonu olduğunu göstermektedir:

- Yaş ve deneyim ile birlikte ortadan kalkan ve işgücü piyasasına girişte bir başlangıç gücünü yansıtan bir *geçişsel* faktör. Bunun altında yatan sebepler; politika başarısızlıklarının yol açtığı piyasa segmentasyonu, işgücü piyasasındaki mevcut çalışanları (genellikle yetişkin erkekler) koruyan sosyal normlar veya istihdam eşleşmelerini geciktiren ve iş arama sürelerini uzatan bilgilendirme başarısızlıkları olabilir.¹³ Bu tespit, gençlerin okuldan işe geçişlerini hızlandırmak için işgücü piyasasına girişin önündeki engellerin kaldırılmasını ve bilgiye erişimin artırılmasını etkili politikalar olarak ortaya koymaktadır.
- Gençleri mezun olduktan sonra işgücü piyasası için hazırlıksız kılan yetersiz veya uygun olmayan becerileri yansıtan bir *yapısal* faktör.¹⁴ Bu sorunlara cevap verebilmek için, mezunların becerilerini uyumlaştıran, değiştiren ve geliştiren eğitim ve öğretim reformlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Birkaç yıla uzanan uzunlamasına verilerin eksikliğinde, birçok gencin karşı karşıya kaldığı uzun geçiş sürecine her bir faktörün ne kadar katkıda bulunduğu konusunda ampirik kanıtlar ortaya koymak oldukça güçtür. Dolayısıyla, iyi hedeflenmiş bir politika

¹³ Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmelerine katılanların yaklaşık yüzde 19'u, işlerin mevcudiyeti ile ilgili bilgi eksikliğini işe geçişteki en büyük sorunlardan birisi olarak tanımlıyor.

¹⁴ Halihazırda çalışmakta olan Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri katılımcılarının yaklaşık yüzde 57'si, okulda öğrendiklerinden çok azının işlerinde faydalı olduğunu veya hiç faydalı olmadığını düşünmektedir.

cevabının hem eğitim hem de işgücü piyasasında reformlar ve bilgiye erişimde iyileştirmeler içermesi gerekir. Bu politika konuları bu raporun son bölümünde tartışılmaktadır.

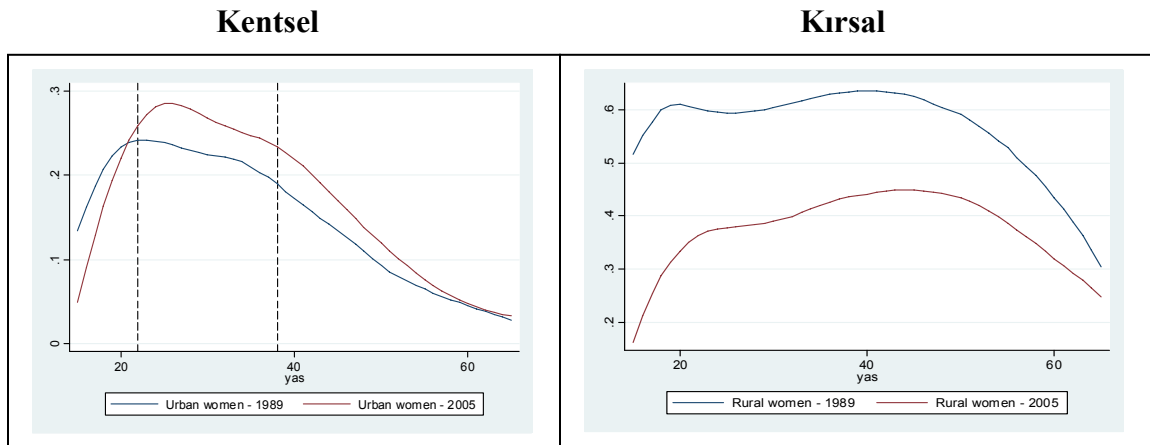
Kadınların işgücüne katılım oranları zaman içinde yükselmemiştir

Türkiye'nin AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında düşük kalan istihdam oranları büyük ölçüde aşırı derecede düşük kadın istihdam ve katılım oranlarından kaynaklanmaktadır. Kadınların şimdikinden çok daha fazla işgücü piyasasına katılımlarının sağlanamaması halinde, yüzde yetmişlik toplam istihdam oranı öngören Lizbon hedefinin yakalanması mümkün olmayacaktır.

Geçmişte kadınların işgücüne katılım oranı kentsel alanlarla karşılaştırıldığında kırsal alanlarda daha yüksek olmuştur, ancak zamanla bu fark daralmıştır. Bunun temel sebebi kentsel alanlardaki kadınların işgücüne katılım oranlarındaki artıştan ziyade, kırsal alanlardaki kadınların işgücüne katılım oranlarındaki büyük düşüklüklere olmuştur. Kentsel alanlardaki kadınların işgücüne katılım örüntüleri içe dönük bir U şeklindedir; genç kızlar arasında hızlı bir şekilde artarak 20-29 yaşları arasında zirveye ulaşmakta, daha sonra yaş ilerledikçe kademeli bir şekilde düşmektedir. 1989 yılında, bu katılım oranı daha küçük yaş grupları için bile yüzde 25'i geçmemiştir. Kırsal kesimde, 1989 yılındaki kadın katılım oranları çok daha yüksekti ve 50 yaşın altındaki kadınlar için ortalama yüzde 55 civarındaydı (Şekil 15).

Zamanla, kentsel kesimdeki kadınlar arasındaki katılım oranı, 20 yaş altındakiler hariç olmak üzere neredeyse tüm yaş grupları için yükseldi. Bununla birlikte, bu artış düşük seviyede olmuştur ve 2005 yılı itibariyle hiçbir yaş grubunda katılım oranı yüzde 30'u geçmemiştir. Öte yandan, kırsal kesimdeki kadınlar arasındaki katılım oranı 1989 ile 2005 yılları arasında sistematik olarak düşmüştür ve kentsel kesimdeki kadınların katılım oranı seviyesine inmiştir.

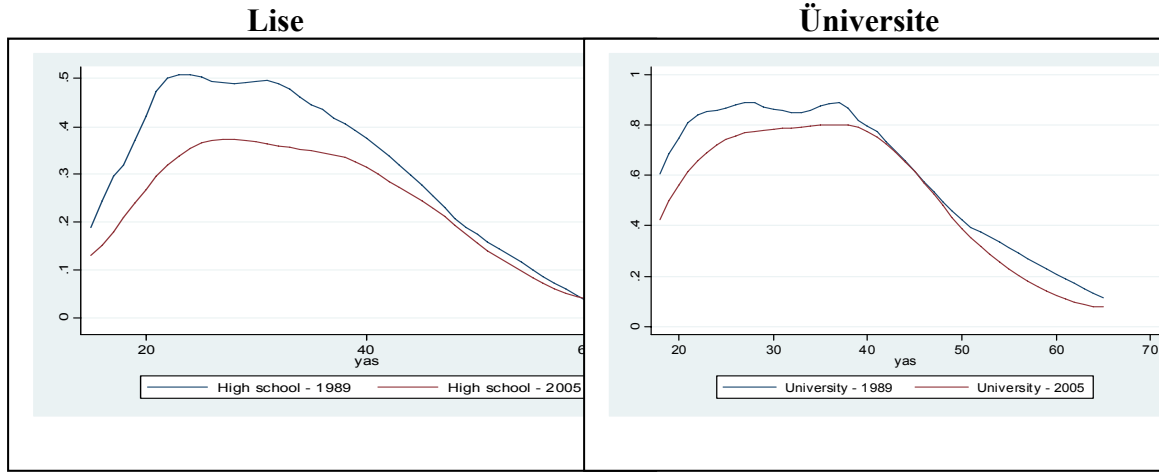
Şekil 15: Kentsel ve Kırsal Alanlarda Kadınların Katılım Oranları, 1989 ve 2005



Kaynak: Dünya Bankası (2006b) ve 2005 Hanehalkı İşgücü Anketi verilerine dayalı hesaplamalar

1989 ile 2005 arasında genç kadınlar arasındaki eğitim durumundaki artışlar ile katılım oranları ve eğitim durumu arasındaki pozitif korelasyon ile ilgili kanıtlar, kentsel alanlarda kadınlar arasındaki işgücüne katılım oranındaki genel artışı açıklamaktadır. Bununla birlikte, zaman içinde oluşan örüntülere yakından bakıldığında, eğitim durumuna göre katılım oranlarında iyileşme olmadığı görülmektedir. İlköğretimden düşük veya ortaokul seviyesinde eğitim durumuna sahip olanların oranlarında önemli değişiklikler görülmezken, daha eğitilmiş kadınlar –hem lise hem de üniversite mezunları- arasındaki katılım oranı 1989 ile 2005 arasında düşmüştür (Şekil 16).

Şekil 16: Eğitim Durumuna Göre Kentsel Alanlarda Yaşayan Kadınların Katılım Oranları, 1989 ve 2005



Kaynak: Dünya Bankası (2006b) ve 2005 Hanehalkı İşgücü Anketi verilerine dayalı hesaplamalar

Eğitim durumu yüksek olan kentsel kadınların katılım oranının neden düştüğü açık değildir. Ancak bu eğilim devam edecek olursa, kadınların genel olarak işgücüne katılımları önünde bir engel olmaya devam edecek ve genç kızlar arasında eğitim durumunun iyileştirilmesinin genel kompozisyon etkisi sebebiyle elde edilecek kazanımları önemli ölçüde sınırlayacaktır. Kadınlar arasında işgücüne sınırlı katılım genellikle bir tarafta evlilik ve doğum kararları, diğer tarafta kadınların işgücüne girişte karşılaştıkları önemli engellerle açıklanmaktadır. Bunun altında yatan sebeplerin daha iyi bir şekilde anlaşılabilmesi için, Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranı ile ilgili daha sistematik bir analize ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁵

¹⁵ Dünya Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kadınların işgücü katılımları ile ilgili bir çalışma yürütülmektedir.

4. DAHA İYİ OKULDAN İŞE GEÇİŞLER YOLUYLA GENÇLİK İSTİHDAMI SONUÇLARININ İYİLEŞTİRİLMESİ

Bugünün kalabalık gençlik nüfusunun yetişkinliğe geçişinin yönetilmesi, Türkiye'nin Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın (Türkiye Hükümeti, 2006) merkezinde yatan istikrar, eşitlik ve rekabetçilik hedeflerine ne kadar iyi bir şekilde ulaşabileceğinin belirlenmesinde çok önemli bir faktör olacaktır. Bu geçiş çok boyutlu olmakla birlikte (sağlıklı bir yaşamın geliştirilmesi, ailelerin oluşturulması, vatandaşlık uygulamaları, vs. dahil olmak üzere), bu rapor gençlerin eğitimden istihdama geçişlerinde takip ettikleri yol üzerinde odaklanmaktadır. Potansiyel dezavantajlar önemli boyuttadır, ancak bunun karşılığı da aynı şekilde önemlidir. Eğer bu kalabalık genç nüfus çalışma dünyasına iyi bir şekilde hazırlanamaz ve işgücü piyasası bu gençler için daha iyi ve daha fazla iş yaratamaz ise, Türkiye'nin demografik profili sosyal ve ekonomik baskıların kaynağı haline gelecektir. Ancak, eğitimsel hazırlık güçlü olur ve gençlerin iyi işlere erişimi olursa, bugünün kalabalık genç nüfusu gelecekteki ekonomik büyümenin ve daha katılımcı bir toplumun itici gücü haline gelebilir.

2020 yılına kadar düşen bağımlılık oranları ile, Türkiye en azından önümüzdeki on yılda daha yüksek büyüme şeklinde bir "demografik avantajdan" yararlanma fırsatına sahiptir. Ayrıca, temel eğitim ve sağlıktaki son kazanımlar dolayısıyla, söz konusu yıllar boyunca çalışma çağına giren gençler daha iyi eğitilmiş olacak ve geçmiş nesillerden daha sağlıklı olacaktır. Bu ilerideki gelişim için güçlü bir zemin oluşturmaktadır. Bununla birlikte, küresel ekonomide ortamın giderek daha rekabetçi hale geldiği ve standartların gitgide yükseldiği gerçeği de kabul edilmelidir. Eğer Türkiye Avrupa ve OECD'deki daha yüksek gelirli ülkelerle yakınlaşma yolunda devam etmek istiyorsa, rekabet stratejisini düşük maliyetler üzerine oluşturamaz. Bilgi, beceriler ve yenilikçilik esasında rekabet etmelidir ve bunun için sadece evrensel temel eğitim değil aynı zamanda ileri beceriler ve insanların beşeri sermayelerini kullanabilmelerine izin veren açık bir işgücü piyasası gerekir.

Eğitim ve işgücü piyasası reformları daha iyi bir gençlik istihdamının temelini oluşturur

Gençlere yönelik gelecekteki istihdam beklentileri bu standartları karşılayabilen bir eğitim sistemine ve işgücü piyasasına bağlı olacaktır. Bu raporun bir önceki bölümünde gençlerin istihdam edilebilirlik becerilerini edinmede ve daha iyi işlere erişimde karşılaştıkları engeller teşhis edilmiştir. Dünya Bankası tarafından hazırlanan daha önceki raporlar (2005, 2006b, 2006d, 2007a), Türkiye'nin eğitim ve işgücü piyasası alanlarındaki performansını iyileştirmeye yönelik oldukça ayrıntılı politika reformu seçenekleri önermiştir. Bu önerilerin ayrıntılı olarak açıklamaları bu raporlarda bulunabilir. Ancak, gençlik istihdamının iyileştirilmesini temelini oluşturduklarından dolayı, bunlara burada da kısaca değinmek gerekir.

Eğitim sistemi reformları. Daha iyi istihdam beklentileri tüm gençleri mezuniyet sonrasında iyi işler için gerekli beceriler konusunda hazırlayacak eğitim sistemi reformları gerektirecektir. Önemli zorluklardan birisi eğitim sistemini çok az sayıda bir öğrenci grubunu uluslararası rekabetçi seviyelerden eğiten bir sistemden tüm öğrencileri iyi eğiten bir sisteme dönüştürmektir. Öncelikle, eğitim durumundaki eşitsizliklerin

azaltılması gerekmektedir; son on yılda elde edilen kazanımlara rağmen, özellikle doğu illerinde ve yoksul ailelerde olmak üzere kızlar için okullaşma oranlarının yükseltilmesi gerekmektedir. Eğitimin kalitesinin ve özellikle de kalitedeki eşitsizliklerin, gençlerin öğrenmeye hazırlıklarının artırılması, kaynakların risk altındaki gruplara yönlendirilmesi, sistemin katılığının azaltılması ve müfredat reformu gibi yollarla bir reformun odak konusu haline gelmesi gerekmektedir. Ortak beceriler ve yetenekler için güçlü bir temel oluşturulabilmesi amacıyla genel ve mesleki eğitim arasındaki engellerin yıkılması gerekir. Orta öğretim kurumlarına ve ortaöğretim sonrası eğitim kurumlarına giriş sınavlarının yeniden ele alınması da daha esnek ve etkin bir eğitim sistemine katkıda bulunacaktır. Yüksek öğretimin modernleştirilmesi ve genişletilmesi daha çok sayıda gencin işgücü piyasasına hazırlanmasını sağlayacaktır. Okul sistemi ile işveren topluluğu arasında daha iyi bağların kurulması eğitimin anlamlılığını arttıracaktır. Bu anlamlılık konusu ile ilgili olarak, Mesleki Yeterlilik Çerçevesinin tam olarak uygulanması mesleki eğitim ve öğretimin içeriğinin mesleklerin gereklilikleri ile uyumlaştırılması bakımından önemlidir.

İşgücü piyasası politika reformları. Korumayı “işlerden çalışanlara” kaydıran işgücü piyasası politika değişiklikleri ile birlikte istihdam performansında da iyileşmeler beklenebilir. Bu özellikle gençlerin iyi işlere erişiminin yaygınlaştırılması bakımından önemli olacaktır. Korumanın işlerden çalışanlara kaydırılması, kayıtlı sektörde istihdama yönelik teşvikleri geliştirecek ve işgücüne katılımı genişletecektir. Genellikle “esnek güvenlik” olarak adlandırılan bu strateji, bir yandan işgücü piyasasının esnekliğini artırarak diğer yandan da çalışanların işgücü piyasasındaki değişikliklere ayak uydurmak ve becerilerini geliştirmek için ellerindeki mevcut araçları güçlendirerek gerçekleştirilebilir. Kıdem yükümlülüklerini azaltan ve sabit süreli ve geçici istihdam sözleşmelerinin kurallarını gevşeten düzenleyici reformlar yoluyla esneklik artırılabilir. Bu değişiklikler işlere yönelik korumayı belirli bir dereceye kadar ortadan kaldıracaktır ancak aynı zamanda işverenlerin yeni işçi istihdamına yönelik teşvikleri artırır. Ayrıca, işsizlik yardımlarına ve aktif işgücü piyasası programlarına ve eğitimlerine daha fazla erişim, çalışanların işsizlik dönemlerinde kendilerini daha iyi korumalarına ve gelecekteki istihdam edilebilirliklerini arttırmalarına olanak tanır.

Son işgücü piyasası reform paketi (5763 sayılı kanun) aktif işgücü piyasası programlarını geliştirme potansiyeline sahip hükümler içermektedir. Özellikle, İŞKUR’un elindeki mali kaynaklar önemli derecede artacak, aktif işgücü piyasası programlarının katılımcı kitlesi genişletilecek ve yerel ekonomiler ile İŞKUR arasındaki bağlar güçlendirilecektir. Bu önlemlerin çalışanların istihdam edilebilirliklerini arttırmaları için daha iyi fırsatlara dönüşüp dönüşmeyeceği, İŞKUR’un kapasitesinin ne kadar iyi geliştirilebileceği ve özel sektör kuruluşları da dahil olmak üzere hizmet sağlayıcıların etkili bir şekilde arzı gibi çeşitli faktörlere bağlıdır. Korumayı işlerden çalışanlara kaydıran bir politika reformunda bulunması gereken kilit unsurlardan bazıları 5763 sayılı kanunda yer almamaktadır. Bunlar arasında gelir desteğinin kıdem tazminatlarından işsizlik sigortası yardımlarına kaydırılması ve esnek sözleşmeler üzerindeki kısıtlamaların gevşetilmesi yer almaktadır.

Okuldan işe geçişi iyileştirecek özel reformlar

Yukarıda tartışılan eğitim ve işgücü piyasası reformları, gençlerin becerilerinin geliştirilmesi ve iyi işlere erişimlerinin artırılması yoluyla gençlik istihdamı sonuçlarının iyileştirilmesi için gerekli temeli sağlayacaktır. Bununla birlikte, okuldan işe geçiş ile ilgili özel reformlar da bir fark yaratabilir. Bu öneriler ve bunların altında yatan geçişle ilgili analiz bu raporun spesifik katkısını oluşturmaktadır. Bölüm 3'te belirtilen kanıtlar geçişin kendisinin birçok genç için engel teşkil edebileceğini göstermektedir. Beceri eksikliklerine ve sınırlı yeni iş olanaklarına ek olarak, gençler okuldan işe geçişte bilgilendirme eksikliğini de bir sorun olarak bildirmektedir. Pek çok genç işgücü piyasasında ne gibi işlerin bulunduğu ve bunlara ulaşmak için ne gibi becerilerin ve eğitimin gerektiği konusunda çok az fikir sahibidir. Eğitim ve ülkenin ekonomik açıdan dinamik bileşenlerinden birisi olmak önemli bir fark yaratabilir, ancak bunların hiçbiri geçişin kısa veya sorunsuz olacağını garanti etmez.

Bu raporda ortaya konulan temel politika önerilerinin amacı, okuldan işe geçişi iyileştirerek yukarıda tartışılan eğitim ve işgücü piyasası sektör reformlarını tamamlamaktır. Öneriler, eğitim dünyasından çalışma dünyasına geçiş de dahil olmak üzere gençlerin yetişkinliğe geçişlerine yardımcı olmaya yönelik politikaların etkinliklerini değerlendirmeye yönelik bir "gençlik merceği" çerçevesi sunan 2007 Dünya Kalkınma Raporu'nun altında yatan çerçeveye dayanmaktadır. Bu çerçeve üç mercek içermektedir:

- Becerileri edinme, geliştirme ve uygulama *fırsatları*;
- Okul ve iş hayatındaki bu fırsatlar arasından tercih yapma *olanakları*; ve
- Kimsenin geride kalmaması için, gerektiğinde tekrar bu yola geri dönmek için *ikinci şanslar*.

Daha iyi okuldan işe geçişler yoluyla gençlik istihdam sonuçlarının iyileştirilmesine yönelik reform seçenekleri hakkındaki aşağıdaki tartışma, bu çerçeveye göre düzenlenmiştir. Bu seçenekler Tablo 3'te özetlenmiştir. Tabloda ayrıca her bir tavsiyenin beklenen etkileri de yer almaktadır. Ayrıca bunların her birinin raporumuzda okuldan işe geçişle ilgili zorluklarla karşılaştıkları belirtilen üç gençlik kategorisi için değerlendirmeleri yapılmaktadır. Bu kategoriler şunlardır:

- "*Yetersiz eğitilen gençler*". Bu kategoride dört yıllık ortaöğretimden az eğitim gören gençler yer almaktadır. Başka müdahale yapılmazsa, bu gruptaki gençlerin düşük istihdam oranına sahip olması ve kayıtdışılığın yüksek, gelirin düşük olduğu "kötü" iş sektöründe yoğunlaşmaları beklenebilir .
- "*Orta öğretim sonrası mezunlar*". Bu gençler netice olarak en iyi işgücü piyasası sonuçlarına sahiptir; ancak geçişleri uzun sürmektedir ve genellikle zordur.

- “Aktif olmayan” genç kızlar. Genç kızların çok yüksek bir oranı onlu yaşlarının ortalarından itibaren ne eğitimde ne de işgücü piyasasındadır. Bu Türkiye’deki çok düşük olan kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranlarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Tablo 3: Okuldan İşe Geçişi İyileştirmeye Yönelik Politika Seçenekleri

Önerilen Reform	Beklenen Etki	Belirli Gruplar için Anlamı		
		Yetersiz eğitilmişler	Orta öğretim sonrası mezunlar	“Aktif Olmayan” Genç Kızlar
<i>Geçiş sırasında fırsatların artırılması</i>		Yetersiz eğitilmişler	Orta öğretim sonrası mezunlar	“Aktif Olmayan” Genç Kızlar
Düşük ücretli işgücü için işgücü vergilerinin azaltılması	Gençlerin kayıtlı sektörde istihdamının artırılması	Evet		Evet
Esnek çalışma seçeneklerinin artırılması	Gençlerin çalışmayı diğer faaliyetlerle birleştirme olanaklarının artırılması	Evet	Evet	Evet
<i>Daha iyi bilgilendirme yoluyla olanakların artırılması</i>				
mesleki danışmanlık sağlanması	Öğrencinin daha erken ve daha iyi bilgilendirilmiş eğitim ve kariyer kararları alması	Evet	Evet	Evet
İş arama yardımı sağlanması	Okuldan işe geçiş sürecinin kısaltılması ve eşleşmelerin iyileştirilmesi	Evet	Evet	Evet
<i>İkinci şans seçeneklerinin sunulması</i>				
Programların hedefinin daha az eğitilmişler üzerinde odaklanması	İşgücü piyasasındaki en büyük açığı olan gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması	Evet		

4.1 Okuldan işe geçişte fırsatların genişletilmesi

Pek çok genç, okuldan mezun olup işgücü piyasasına girdiklerinde iş beklentilerinin sınırlı olduğunu düşünmektedir. Düşük ücretli çalışanlar için sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi ve esnek çalışma düzenlemelerine yönelik seçeneklerin artırılması halinde bu geçiş dönemindeki fırsatlar artırılmış olacaktır.

Düşük ücretli çalışanlar için sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi kayıtlı sektörde gençlerin işe alımlarını teşvik edecektir. Türkiye’nin işgücü üzerindeki vergi takozu – toplam işgücü maliyetleri ile gelir vergileri ve sosyal güvenlik primleri sebebiyle ele geçen net ücret arasındaki fark– OECD içinde düşük ücretli çalışanlar ve aile sahibi çalışanlar için en yüksekler arasındadır. Dünya Bankası’nın (2006b) ve başkalarının da belirttiği gibi, bu vergi yükü işverenleri bu kategorilerdeki işgücü alımlarından ve bu çalışanları da özellikle kayıtlı sektörde iş aramaktan caydırmaktadır. Gençler düşük

ücretli sektörde yoğunlaştığından dolayı,¹⁶ vergi takozundan özellikle etkilenmektedirler. Aynı zamanda, istihdamları işgücü maliyetlerindeki değişikliklere çok duyarlıdır (Papps 2007). Bu iki faktör göz önüne alındığında, gençler için vergi takozunun düşürülmesi gençlerin istihdamı üzerinde önemli etkilere sahip olabilir. Dünya Bankası tarafından kısa bir süre önce hazırlanan bir çalışma, 30 yaş altı çalışanlara yönelik sosyal sigorta primlerinde küçük bir indirimin bile 70.000 kişilik ilave istihdam yaratabileceğini ve bunun sosyal sigorta fonları üzerindeki mali etkisinin çok küçük olacağı sonucuna varmıştır (Dünya Bankası 2008).¹⁷ Söz konusu çalışmada genç erkekler ve kızlar için istihdam etkileri ayrı ayrı tahmin edilmemiş olmasına rağmen, kızlar üzerindeki etkisinin özellikle güçlü olabileceği düşünülmektedir; çünkü Papps (2007) (gençlik istihdamına ek olarak) kadınların istihdamının işgücü maliyetindeki değişikliklere oldukça duyarlı olduğunu ortaya koymuştur. Uluslararası değerlendirmeler, vergi indirimlerinin (sübvansiyonlarının) gençlerin istihdamını arttırabileceğini ve bunun eğitim ile birlikte uygulandığında en etkili olabileceğini göstermektedir (Kluve 2006; Betcherman ve arkadaşları. 2007). Gençlerin işe alımlarının başka çalışanların yerine olmamasını sağlamak için, ücret sübvansiyonlarının etkili bir şekilde tasarımı ve dikkatli bir hedefleme gerekir.

Kısa bir süre önce kabul edilen 5763 sayılı kanun, gençlerin vergi takozlarını etkileyecek iki önlem içermektedir. Bunlardan birincisi işveren katkı paylarındaki 5 puanlık genel indirimdir. Bu, kayıtlı sektörde istihdam yaratılmasının önündeki yüksek işgücü vergi takozunun indirilmesine yönelik bir ilk adımdır. Bununla birlikte, Dünya Bankası tarafından yapılan analiz (2008) sosyal güvenlik vergilerindeki genel indirimlerin, ücret dağılımının daha düşük kesimlerine yönelik indirimlerden daha az maliyet etkin olduğu sonucuna varmaktadır. Bu tip bir hedefli yaklaşım, en az 6 ay boyunca kayıtlı sektörün dışında kalan gençleri ve kadınları işe alan şirketlere yönelik sübvansiyonlar içeren ikinci önlemi tanımlamaktadır. Bu avantajdan yararlanma penceresi bir yıldır. Sübvansiyon, birinci yılda işveren sosyal güvenlik primi paylarının %100'ünü (asgari ücrette) temsil edecek, sonraki beş yıl boyunca her yıl bu yüzde 20 puan düşecektir. Sosyal özelliklerine ilave olarak, bu önlem maliyet etkililik bakış açısından iki çekici özelliğe sahiptir: öncelikle, daha düşük ücretli ve istihdamları işgücü maliyetlerindeki değişikliklere duyarlı olan grupları hedeflemektedir; ikinci olarak, kamu harcaması tüm istihdam (yeni ve mevcut) yerine yeni istihdama yönelecektir. Erişim ile ilgili iki önemli etki; potansiyel beklenmedik kazançlar (yani işverenlerin başlangıçtaki planlarının ötesinde yeni işçi işe almaması ancak bir sosyal güvenlik prim indirimi sübvansiyonu elde etmesi) ve ikamedir (yani, bir başkası yerine genç bir kişinin veya kadının işe alınması).

Esnek çalışma düzenlemeleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması gençlerin işgücü piyasasına girişlerine yönelik fırsatları arttıracaktır. Uluslararası deneyimler gençlerin – ve özellikle kızların– çoğunlukla geçici, yarı zamanlı ve sabit süreli işlere girdiklerini göstermektedir. Bu esnek çalışma biçimlerinin gençlerin istihdamının teşvik edilmesi bakımından çekiciliği iki yönlüdür. İlk olarak, bireylerin iş ile birlikte başka faaliyetler de

¹⁶ Hanehalkı İşgücü Anketi verilerine göre, 2005 yılı itibarıyla asgari ücretim 1,25 katından az kazanan çalışanların yüzde 50'sinden fazlası 30 yaş altındadır.

¹⁷ Bu simülasyonda emeklilik primi işveren paylarında 5 puanlık bir indirim ve işsizlik sigortası primlerinin kaldırıldığı esas alınmıştır. Daha fazla ayrıntı için, bakınız Dünya Bankası (2008).

–eğitim ve aile kurmak gibi- yapabilmelerine olanak tanımaktadır. İkinci olarak, bu istihdam düzenlemeleri genellikle gençlerin kayıtlı işgücü piyasasına giriş noktalarıdır; çoğu bu başlangıç adımını daha sonra tam zamanlı ve kalıcı bir iş bulmak için basamak olarak kullanmaktadır. Şu anda Türkiye’de esnek çalışma biçimlerinde çok az istihdam söz konusudur ve buna göre gençlerin kayıt dışı sektörde çalışıp oradan kayıtlı sektöre geçiş yapmaya çalışmaktan başka çok az alternatifi mevcuttur. Analizimizin gösterdiği gibi, bu özellikle daha az eğitimli gençler için oldukça zorlu bir geçiştir. OECD ülkelerinden elde edilen kanıtlar, gençlerin esnek çalışma biçimlerini sınırlandıran düzenlemelerden orantısız bir şekilde etkilendiğini göstermektedir (örneğin, OECD 2004). Türkiye’de Çalışma Kanunu geçici ve sabit süreli sözleşmeler üzerinde önemli sınırlamalar getirmektedir. Türkiye’nin bu çalışma biçimleri ile ilgili kurallarını AB ve OECD ülkelerindeki mevcut uygulamalar ile uyumlu hale getirmeye yönelik olarak Kanunun değiştirilmesi gençler için yeni fırsatlar yaratacaktır. 2003 yılında yarı zamanlı çalışma biçimine yönelik bir yasal çerçeve uygulamaya konulmuş olmasına rağmen, yarı zamanlı çalışma için caydırıcı olmamaları için sosyal güvenlik primlerinin ve diğer vergilerin hesaplanmasına yönelik formüllerin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. İstihdam fırsatlarının genişletilmesinden ziyade iş güvenliğinin zayıflatılması olarak görülebileceğinden dolayı, esnek istihdam üzerindeki sınırlamaların kaldırılması politik açıdan karmaşıktır.

4.2 Gençlerin fırsatlar arasından tercih yapma olanaklarının arttırılması

Öğrenme ve çalışma fırsatları tek başlarına yeterli değildir. Gençlerin aynı zamanda bu fırsatlar arasından sağlıklı tercihler yapabilme veya kendi tercihlerini oluşturma olanaklarının olması gerekir. Bunun için de eğitim, istihdam ve bu ikisi arasındaki geçiş ile ilgili bilgiye erişimlerinin olması gerekir. Mesleki Yeterlilik Çerçevesi, okul ve iş arasındaki bağı güçlendirebilecek bilgilendirme araçlarına bir örnektir. Gençlerin fırsatlardan yararlanmak –örneğin ileri beceriler edinmek veya kendi işini kurmak- için gerekli tasarrufları yapabilmeleri için, daha iyi bilgilendirmeye ek olarak finansal kaynaklara erişim de gereklidir.

Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmelerine katılan gençler eğitim ve iş tercihleri bakımından temel karar vericilerin kendileri olduğunu bildirmiştir. Katılımcıların yaklaşık yüzde 80’i bu alanlarda en fazla etkisi olan kişilerin kendileri olduğunu bildirmiştir. İlginç bir şekilde, bu konuda genç erkekler ile kızlar arasında önemli bir fark bulunmamaktadır. Aynı sorular 2007 Dünya Kalkınma Raporu için gerçekleştirilen uluslararası bir ankette de sorulmuştur ve sonuçlar tamamen karşılaştırılabilir olmamakla birlikte, Türkiye’deki gençlerin eğitim ve iş kararları ile ilgili sorumluluğu diğer ülkelerdeki gençlerden daha fazla üstlendiklerini göstermektedir.¹⁸ Birincil karar vericiler gençler olmasına rağmen, Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmeleri, en iyi kararları verebilmeleri için gerekli tüm bilgilere erişime sahip olmadıklarını göstermektedir. Örneğin, katılımcıların yüzde 64’ü okuldan mezun olduklarında mevcut istihdam

¹⁸ Türkiye KİPD anketlerine katılanların, en azından karar verme bakımından tüm gençleri temsil etmemesi olasıdır. Katılanlar çeşitli gençlik ve toplum ağları yoluyla çalıştaylar hakkında bilgilendirilmiştir ve bu ağlardaki gençlerin kendi gelecekleri bakımından nispeten proaktif olması mümkündür.

olanakları ile ilgili hiçbir bilgi sahibi olmadıklarını veya çok az bilgi sahibi olduklarını bildirmiştir.

Kariyer ile ilgili iyi tercihler yapabilmek için gerekli bilgiler, yüksek kaliteli kariyer danışmanlığı ve iş arama yardımı hizmetlerine daha iyi erişim yoluyla arttırılabilecektir.

Öğrencilere, kariyer beklentileri, beklenen kazançlar ve farklı meslekler için gereken eğitim ve beceriler ile ilgili güncel ve yüksek kaliteli bilgilere dayalı olarak **kariyer danışmanlığı sağlanması** öğrencilerin eğitim ve kariyerleri ile ilgili daha dikkatli ve daha iyi bilgilendirilmiş kararlar almalarını sağlayacaktır. OECD (2000) tarafından gerçekleştirilen 14 ülkeyi kapsayan bir çalışmada, danışmanlık hizmetlerine ve işgücü piyasası ile ilgili bilgilere erken erişim etkili bir geçişin özelliklerinden birisi olarak tanımlanmıştır. Eğitim ve iş tercihleri daha karmaşık hale geldiğinden dolayı, bunun önemi giderek artmaktadır. Şu anda, Türkiye'deki okullarda kariyer danışmanlığı pek gelişmemiştir. Gerçekten de, Katılımcı İşgücü Piyasası Değerlendirmesi anket sonuçları, gençlerin işgücüne katıldıklarında ne bilmeleri gerektiği hakkındaki yanlış bilgilendirilmiş olabileceklerini göstermektedir. Hala okulda olan KİPD katılımcılarının neredeyse yüzde 75'i öğrendiklerinin çalışmaya başladıklarında faydalı olacağını düşünmesine rağmen, halihazırda çalışmakta olan katılımcıların sadece yüzde 43'ü okulda öğrendiklerinin işlerinde yararlı olduğunu düşünmektedir. Gençlere gelecekteki istihdamları için anlamlı bilgiler ve danışmanlık hizmetleri sağlamak için çeşitli modeller mevcuttur. Danışman bazlı modeller daha pahalı olmasına rağmen, sınıf ve danışman bazlı modeller çeşitli ülkelerde etkili bir şekilde kullanılmıştır. Her halükarda, temel ilkelerden birisi, danışmanlığın bireysel istihdam beklentilerinin erken tespit edildiği ve ilgili eğitim tercihlerinin buna göre yapıldığı bir "eşleştirme" süreci olarak görülmemesidir. Daha ziyade, OECD (2000) incelemesi "aktif kariyer planlaması"nın danışmanlığın temelini oluşturduğunu ve kişisel ve mesleki gelişim üzerinde odaklandığını vurgulamaktadır. Bu, bireysel tercihlerin eğitim sisteminde işgücü piyasasına doğru ilerledikçe değişebileceği yani bu geçiş yollarının "çıkılmaz yol" olmaması gerektiği anlamına gelmektedir.

İş arama yardımı gençlerin okuldan mezun olmaya hazırlanırken veya işgücü piyasasında iken uygun istihdama ulaşmalarına yardımcı olacak önemli bir araç olabilir. İş arama yardımı işgücü piyasası bilgilerine erişim, danışmanlık, iş kulüpleri ve iş fuarları gibi işe yerleştirme hizmetleri ve aktif işgücü piyasası programlarına başvuru gibi bireysel eylem planlarının oluşturulması hizmetlerini kapsar. Etki değerlendirmeleri bu hizmetlerin gençler de dahil olmak üzere insanların iş bulabilmeleri için maliyet etkin araçlar olduklarını tutarlı bir şekilde göstermektedir (örneğin, OECD 2007; Betcherman ve arkadaşları 2007). Bu hizmetler bir kamu istihdam kurumu veya özel istihdam büroları yoluyla sunulabilir. Çoğu ülkede, özellikle yüksek becerili ve profesyonel çalışanlar için özel istihdam büroları giderek daha yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Türkiye'nin çalışanlara iş arama yardımı sağlanması konusundaki deneyimi ve kapasitesi diğer OECD ülkeleri ve çoğu orta gelirli ülke ile kıyaslandığında oldukça sınırlıdır (Dünya Bankası 2006b). 2000 yılında ulusal istihdam kurumu İŞKUR'un kurulması ile önemli bir kurumsal gelişme meydana gelmiştir ve son yıllarda Avrupa Komisyonu'nun desteği ile İŞKUR'un kapasitesi önemli ölçüde geliştirilmiştir. Bununla birlikte, kesin

mali tahminlerde bulunmak güç olmakla birlikte, Türkiye'nin kamu istihdam hizmetlerine nispeten çok az yatırım yaptığı görülmektedir ve gençler bu programlara katılan çok az sayıdaki kişinin küçük bir oranını temsil etmektedir.¹⁹ 5763 sayılı Kanun aktif işgücü piyasası programları için işsizlik sigortası fonundan İŞKUR'a önemli düzeyde kaynak tahsis edilmesini öngörmektedir ve yukarıda da belirtildiği gibi bu kaynakların etkili bir şekilde kullanılması halinde bunun iş arama yardımı hizmetlerini önemli derecede geliştirme potansiyeli bulunmaktadır. Son olarak, 2003 yılından bu yana özel istihdam bürolarına yasal olarak izin veriliyor olmasına rağmen, bunların sağlayabildikleri hizmetler oldukça sınırlıdır ve işgücü piyasasında henüz önemli bir işleve sahip değildirler.

4.3 Gençlerin işgücü piyasasına yeniden entegre olabilmeleri için ikinci şansların sunulması

Daha geniş fırsatlar ve arttırılmış olanaklar yoluyla işgücü piyasasına başarılı bir geçişin sağlanması tüm gençler için yeterli olmayabilir. Erişim eksikliğinden veya kötü tercihlerden dolayı bazıları bu fırsatlardan yararlanamayacaktır. İkinci şansların tanınması, gençlere insan sermayelerini oluşturabilmeleri için yeniden sürece dahil olma ve ekonomide ve toplumda bir yere sahip olma olanağını tanıyacaktır. Çoğu gencin ikinci şans programlarına katılması gerekmeyecek olmasına rağmen, küçük bir azınlık için (özellikle dezavantajlı gruplardakiler) bu kritik öneme sahiptir. Gerçekten de, KİPD anketine katılanlardan yüzde 7'si, gençlerin işgücü piyasasına geçişte karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisi olarak ikinci şansların olmayışını belirtmiştir.

Bu çalışma için ikinci şans programları üzerinde yapılan bir inceleme, birkaç politika ile ilgili sonuç ortaya koymaktadır (Puerto 2007). Öncelikle, gençlere ikinci şansların sağlanması konusunda ilginin giderek arttığı görünmesine rağmen, Türkiye'deki kapasite ve deneyim hala oldukça sınırlıdır. Durum tespit çalışmasında bu programlardan çok az sayıda tespit edilebilmiştir ve bunların çoğu mesleki eğitim üzerinde odaklanmakta, çok azı mali teşvikler, işe yerleştirme yardımı ve rehberlik gibi tamamlayıcı hizmetler sunmaktadır. Diğer ülkelerde gençlere yönelik olarak yaygın şekilde kullanılan diğer müdahale türlerinin – kamu işleri, ücret sübvansiyonları, okuryazarlık ve mezuniyet denklik programları gibi– Türkiye'de pek fazla kullanılmadığı görülmektedir.²⁰ İkinci olarak, programlar daha çok eğitim sisteminde ve işgücü piyasasında özellikle dezavantajlı olan gençlik gruplarını hedefleyebilir. Bazı müdahaleler kadınları ve düşük gelirli gençleri hedeflemektedir ancak, işgücü piyasasında büyük sorunlar yaşayan yetersiz eğitilmiş gruplar çok az hedeflenmektedir. Aslında, ortaöğretim ve ortaöğretim sonrası mezunları hedefleyen daha çok program görülmektedir. Üçüncü olarak, programların performansının anlaşılması için çok az izleme ve değerlendirme yapılmaktadır.

¹⁹ Önemli sebeplerden birisi, İŞKUR hizmetlerinin işsiz olarak kayıtlı olan kişilere sunulması ve çok az gencin bu kurumu kayıt yaptırmış olmasıdır.

²⁰ Ekteki Tablo A.1 aktif işgücü piyasası müdahalelerinin çeşitlerini göstermekte ve çeşitli gençlik gruplarının işgücü piyasasında karşılaştığı çeşitli sorunlar için hangilerinin uygun olduğunu belirtmektedir.

İşgücü piyasasına girişte en fazla sorunla karşılaşan grupları desteklemek için ***ikinci şans programlarını dezavantajlı gruplar üzerinde odaklamak*** gerekir. İstihdam sorunları, işgücü piyasasında kalıcı olarak bir yer edinmek için uzun süre bekleyebilen iyi eğitilmişler de dahil olmak üzere her türlü gençlik grubu tarafından yaşanabilir. Bununla birlikte, yapılan dikkatli analizler dezavantajlı grupların özellikle iyi işler olmak üzere iş bulma bakımından en büyük sorunları yaşayan gruplar olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla, daha az eğitilmişler, düşük gelirli ailelerden gelenler ve genç kadınlar gibi en fazla dezavantajlı gruplar üzerinde odaklanmak için güçlü sebepler mevcuttur. Bununla birlikte, yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye'deki ikinci şans programlarının daha düşük eğitim seviyesine sahip olanlardan çok ortaöğretim ve daha sonrası mezunlar üzerinde odaklandığı görülmektedir. Ancak, yetersiz eğitilmiş veya ekonomik açıdan dezavantajlı gençleri hedefleyen müdahaleler bunların istihdam sonuçlarının iyileştirilmesi bakımından başarılı olabilir. Aslında, dünya çapındaki programların ekonometrik bir analizi, bu grupları hedefleyen programların hedefleme yapılmayan programlardan daha başarılı bir performans ortaya koyduğunu göstermiştir (Betcherman ve arkadaşları, 2007). Sonuç olarak, en yoksullar ve daha az eğitilmiş gençler üzerinde daha fazla odaklanmak, dezavantajlı grupların işgücü piyasasından dışlanmasını azaltabilecek bir politika seçeneğidir. Hedefleme finansal açıdan önemlidir çünkü kaynaklar sınırlıdır ve çoğu ikinci şans müdahalesi özellikle kapsamlı yaklaşımlar kullanıldığında yüksek maliyetler içerebilir.

REFERANSLAR

Betcherman. G. ve arkadaşları, 2007. *Global Inventory of Interventions to Support Young Workers. Synthesis Report. (Genç Çalışanları Desteklemeye Yönelik Küresel Müdahaleler Envanteri. Sentez Raporu)* Dünya Bankası, Sosyal Koruma Tartışma Belgesi No. 0715. Washington, DC.

Bloom, David E. ve Jeffrey G. Williamson. (1998). "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia" ("Büyüyen Asya'da Demografik Geçişler ve Ekonomik mucizeler) *Dünya Bankası Ekonomik İncelemesi* 12 (3): 419-55.

Crisan, A. 2007. Secondary Education Project: Review of Curricula for Secondary and Vocational Education in Turkey. (Ortaöğretim Projesi: Türkiye'deki Ortaöğretim ve Mesleki Eğitim Müfredatının İncelemesi) Dünya Bankası için hazırlanan Rapor.

Ercan, H. 2007. Demographic Trends and Rural-to-Urban Migration in Turkey: Implications for the Labor Market and Education. (*Türkiye'de Demografik Eğilimler ve Köyden kente Göç: İşgücü Piyasası ve Eğitim ile ilgili Etkiler*) Orta Doğu Teknik Üniversitesi – Dünya Bankası Gençlik İstihdam Çalışması için hazırlanan arka plan çalışması.

Fares, J. and M.L. Sanchez Puerta 2007. School to work transition in Turkey: Micro evidence from cross sections and synthetic cohorts' analysis. (*Türkiye'de Okuldan İşe Geçiş: Kesitlerden ve Sentetik Grup Analizlerinden Mikro Kanıtlar*) Dünya Bankası Gençlik İstihdam Çalışması için hazırlanan arka plan çalışması.

Türkiye Hükümeti, 2006. *Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013*. Devlet Planlama Teşkilatı.

IFPRI 2007. Impact Evaluation of the Conditional Cash Transfer Program in Turkey: Final Report. (*Türkiye'de Şartlı Nakit Transferi Programının Etki Değerlendirmesi: Nihai Rapor*) Mart.

Kluve, J. 2006. *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy (Avrupa Aktif İşgücü Piyasası Politikasının Etkililiği)*, IZA Tartışma Belgesi No. 2018, Bonn.

Mikhail, S. 2006. The New Tertiary Education Institutions in Turkey: Options for Reform of the MYOs (*Türkiye'de Yüksek Öğretim Kurumları: MYO reform Seçenekleri*). Dünya Bankası için hazırlanan Rapor.

Mikhail, S. 2007. Youth Education to Work Transition (*Gençlerin Okuldan İşe Geçışı*). Dünya Bankası Gençlik İstihdam Çalışması için hazırlanan arka plan çalışması..

OECD 2000. *From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work. (Başlangıç Eğitiminden Çalışma Yaşamına Geçiş: Geçişleri İşler Hale Getirmek)*, Paris.

OECD 2004. *İstihdam Görünümü*. Paris.

OECD. 2007a. *İstihdam Görünümü*. Paris.

OECD 2007b. *Bir Bakışta Eğitim*. Paris.

Papps, K. 2007. The Effect of Social Security Taxes and Minimum Wages on Employment Growth in Turkey. (*Türkiye’de Sosyal Güvenlik Vergilerinin ve Asgari Ücretlerin İstihdam Artışı Üzerindeki Etkileri*) Dünya Bankası için hazırlanan çalışma.

Psacharopoulos, G. ve H.A. Patrinos. 2004. “Returns to Investment in Education: A Further Update.” (*Eğitim Yatırımlarının Getirileri: Güncelleme*). *Education Economics* 12(2): 111-134.

Puerto, O. 2007. Youth Employment Interventions in Turkey. (*Türkiye’de Gençlik İstihdamı Müdahaleleri*) Dünya Bankası Gençlik İstihdam Çalışması için hazırlanan arka plan çalışması.

TEPAV 2007. Turkey: Higher Education Policy Study. Higher Education and the Labor Market in Turkey. (*Türkiye: Eğitim Politikası Çalışması. Türkiye’de Yüksek Öğretim ve İşgücü Piyasası*) 17 Nisan 2007. Dünya Bankası ile ortak çalışma: Washington D.C.

Türkonofed ve ERG 2007. *Skills, Competencies and Vocational Training: Policy Analysis and Suggestions. (Beceriler, Yetenekler ve Mesleki Eğitim:Politika Analizi ve Öneriler)*

Dünya Bankası. 2005. *Türkiye: Eğitim Sektörü Çalışması. Okul Öncesi Eğitimden Orta Öğretime Etkili, Adil ve Verimli bir Eğitim Sisteminin Sürdürülebilir Yolları*. Rapor No. 32450-TU. 31 Aralık 2005

Dünya Bankası. 2006a. *Dünya Kalkınma Raporu 2007: Kalkınma ve Gelecek Nesiller*. Washington, DC.

Dünya Bankası. 2006b. *Türkiye: İşgücü Piyasası Çalışması*. Rapor No. 33254-TR. 14 Nisan 2006

Dünya Bankası. 2006c. *Türkiye Kamu Harcama İncelemesi*.

Dünya Bankası. 2006d. *Sürdürülebilir Kalkınma ve Avrupa Birliği ile Yakınlaşmanın Sağlanması: Ülke Ekonomik Memorandumu*. Rapor No. 33549-TR.

Dünya Bankası. 2007a. *Türkiye – Yüksek Öğretim Politika Çalışması. Cilt I: Türkiye’de Yüksek Öğretim için Stratejik Yönelimler*. Dünya Bankası: Washington D.C.

Dünya Bankası. 2007b. *Türkiye Yatırım Ortamı Değerlendirmesi*.

Dünya Bankası. 2007c. *Eğitimin Kalitesi ve Ekonomik Büyüme*.

Dünya Bankası 2008. *İşgücü Vergilerinin İstihdam Üzerindeki Etkisinin Tahmin Edilmesi ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Dengeleri: Sentez Raporu*. Dünya Bankası. Washington, DC.

EK TABLO A.1: HANGİ SORUN İÇİN HANGİ PROGRAM?

Program kategorileri: Sorunun yapısı:	İşgücü piyasasının gençler için daha iyi işler hale getirilmesi	Genç girişimcilere yönelik fırsatların iyileştirilmesi	Gençlere yönelik beceri eğitimleri	Eğitim sistemlerinin gençler için daha iyi işler hale getirilmesi	İşgücü piyasası düzenlemelerinin gençlerin yararına iyileştirilmesi	Kapsamlı programlar	Diğer programlar
Daha az eğitilmiş gençler arasında yüksek işsizlik oranları ve okul ve işgücü dışında çok sayıda genç	- Doğru işgücü piyasası bilgilerine dayalı danışmanlık - Ücret sübvansiyonları - Kamu işleri programları	- Mikro finansman programları	- Okuryazarlık ve ikinci şans programları		- İstihdam koruma düzenlemelerinin reformu	- Eğitim, iş arama yardımı, destek hizmetleri, vs.	
Daha eğitilmiş gençler arasında yüksek işsizlik oranları	- Doğru işgücü piyasası bilgilerine dayalı danışmanlık			- Yüksek getirili eğitim fırsatları hakkında bilgilendirme			- Gönüllü ulusal hizmet programları
Gençlerin düşük ücretli işlerde ve ücretsiz aile işlerinde yoğunlaşması	- Ücret sübvansiyonları	- Mikro finansman programları	- Okuryazarlık ve ikinci şans programları		- İstihdam koruma düzenlemelerinin reformu		
Belirgin beceri uyumsuzlukları			- Yüksek getirili mesleki eğitim programları	- Yüksek getirili eğitim fırsatları hakkında bilgilendirme			
Düşük oranda eğitime katılma				- Kredi, sübvansiyonlar, eğitim senetleri			
Bazı gençlik kategorileri için ciddi dezavantajlar	- Ayrımcılık yapmama hakkındaki mevzuat	- Hedefli Mikro finansman programları	- Okuryazarlık ve ikinci şans programları - – Hedefli yüksek getirili mesleki eğitim programları	- Dezavantajlılara yönelik eğitim sistemi		- Hedefli Eğitim, iş arama yardımı, destek hizmetleri, vs.	- Dezavantajlılara yönelik ‘sosyal iş’ programları

Kaynak: Betcherman ve arkadaşları. (2007)