



**ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ (2025-2028)
HEDEFLERİ BAĞLAMINDA GENÇLERE VE
KADINLARA YÖNELİK AKTİF İŞGÜCÜ
PİYASASI POLİTİKALARI**

*Active Labor Market Policies for Youth and Women in the Context
of the National Employment Strategy 2028 Targets*

Rifat YILDIZ

Türkiye İş Kurumu Çarşamba İlçe Müdürlüğü, Samsun/Türkiye
E-posta: ristatistik@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5687-6798>

DOI: <https://doi.org/10.29329/akalid.2025.1127.1>

Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE

Ordu Üniversitesi, Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma
Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ordu/
Türkiye, E-posta: gozcure@odu.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9125-5863>

DOI: <https://doi.org/10.29329/akalid.2025.1127.1>

Makale Türü	Araştırma - Research	Article Type
Geliş Tarihi	23 Şubat - February 2025	Received
Kabul Tarihi	15 Nisan - April 2025	Acceptance
Yayın Tarihi	30 Nisan April 2025	Publication
Sayfa Aralığı	1 - 18	Pages Range

Rifat Yıldız - Gürol Özcüre, “Ulusal İstihdam Stratejisi 2028 Hedefleri Bağla-
mında Gençlere ve Kadınlara Yönelik Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, *Aka-
demik Literatür Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi (AKALİD)*, Cilt: 3, Sayı: 1,
Nisan 2025, s. 1-18

Öz

Küresel olarak aktif ve sürekli çalışan bir işgücü piyasasının oluşturulabilmesi, mevcut ve potansiyel işgücü arzı ile talebinin temel özelliklerinin incelenip doğabilecek eşleşme uyumsuzluklarına yerinde ve zamanında müdahaleler edebilme becerilerinin geliştirilmesine bağlıdır. Yaşlanan dünyada Türkiye hala genç nüfusun yoğun olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Özellikle kadınların işgücü piyasasına çekilememesi ve beraberinde genç işsizliği ve gençlerin içerisine düştüğü ümit yitimi kavramları ciddi bir sorun haline gelirken işgücünün istihdam edilebilirliğini kolaylaştırıcı katalizörlere geniş ölçüde ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisinin 4 ayrı politika alanında 5 temel ilke çerçevesinde 6 başlıkta yeni belirlenen hedeflerinin gerçekleşmesi adına 2028 yılına kadar bazı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları belirlenmiştir. Türkiye’de iş arayan dezavantajlı gruplar ile işveren arasındaki beklenti farklılıklarını ortadan kaldıracak ya da kısmen bu uyumsuzluğu azaltabilecek 3 yeni aktif işgücü piyasası politikası hayata geçirilmiştir. Çalışmada bu 3 programın Ulusal İstihdam Stratejisi hedeflerine ne ölçüde destek olabileceği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ulusal İstihdam Stratejisi, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Abstract

The establishment of a globally active and continuously functioning labor market depends on the development of skills to examine the basic characteristics of current and potential labor supply and demand and to intervene in possible mismatches on time and in a timely manner. In the aging world, Turkey is still among the countries with a dense young population. While the failure of women to be drawn into the labor market, and the accompanying youth unemployment and the loss of hope that young people experience have become serious problems, there is a great need for catalysts that facilitate the employability of the labor force. In order to realize the newly determined targets of the National Employment Strategy of Turkey under 6 headings within the framework of 5 basic principles in 4 separate policy areas, some Active Labor Market Policies have been determined until 2028. 3 new active labor market policies have been implemented in Turkey that can eliminate the differences in expectations between disadvantaged groups seeking jobs and employers or partially reduce this mismatch. The study discusses the extent to which these 3 programs can support the National Employment Strategy targets.

Keywords: National Employment Strategy, Active Labor Market Policies

Giriş

İşgücü piyasasına genel olarak bakıldığında 1980’lerden sonra özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik olgusunun ülkelerin gündemlerinde geniş yer tuttuğu gözlemlenmektedir. Şüphesiz işgücü piyasalarında temel sorunlar ülkeler düzeyinde çeşitlilik göstermektedir. Türkiye İşgücü Piyasası Analizlerinde¹ yoğunlukla karşılaşılan sorun yapısal işsizlik kavramı ile açıklanan işgücünün nitelik ve beklentileri ile oluşan işgücü arzı ile işverenlerin taleplerinin uyuşmamasıdır. Bu durum ayrıntılı bir biçimde Türkiye İş Kurumu’nun (İŞKUR) son 10 yıldır yayınladığı Türkiye İşgücü Piyasası Analizleri incelendiğinde görülmektedir. Burada eğitim sistemi reformuna ihtiyaç duyulduğundan, eğitim sonrası işgücü piyasasına giriş yapan gençler, işverence aranan mesleklere yönelmek yerine işgücü piyasalarında iş bulamayacakları alanlarda lisans ve yüksek lisans eğitimlerine devam etmektedirler. Gençlerden pek azı daha iyi

¹ *Türkiye İşgücü Piyasası Analizleri*, Türkiye İş Kurumu, Ankara, 2023 [<https://media.iskur.gov.tr/66631/turkiye.pdf>] (E.T. 18.01.2025)]

şartlarda iş olanağına ulaşabildiği işgücü piyasası yapılarında yer alırken büyük bir çoğunluk ise hayatlarına daha düşük nitelik gerektiren işlere evet diyerek devam etmektedirler. Uluslararası çapta yapılan Yetenek Açığı Anketleri sonuçlarına göre 2023 yılında Türkiye'deki firmaların % 72'sinin aradığı vasıflarda çalışan bulmakta zorlandığı ortaya çıkmıştır.²

Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi'nin (2025-2028) 4 temel politika alanı; işgücü piyasalarında yeşil ve dijital dönüşüm ile beceri uyumunun geliştirilmesi, kapsayıcı istihdamın geliştirilmesi, sosyal koruma ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi ve kırsal bölgelerde sürdürülebilir istihdamın geliştirilmesidir. Bunun yanı sıra 5 temel ilke ise, bütüncül yaklaşım ve uyum, kapsayıcılık ve fırsat eşitliği, sosyal diyalog ve özendirici yaklaşım, sürdürülebilir ve risk yönetimi temelli yaklaşım ve insana yakışır iş biçiminde sıralanmıştır. Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi hedefleri ise şu şekildedir: İşsizlik oranı, 2028 yılında %7,5'e düşürülecek istihdam oranı ise 2028 yılında %52,5'e yükseltilecektir. Kayıt dışı istihdam oranı, 2028 yılında %23,4'e düşürülecek ve işgücüne katılma oranı, 2028 yılında %56,7'ye yükseltilecektir. Kadınlarda işgücüne katılma oranı, 2028 yılında % 40,1'e yükseltilecektir. Gençlerde işsizlik oranı, 2028 yılında % 16,6'ya düşürülecektir.³

Kadınlardaki işgücüne katılım oranının artırılması ve genç işsizliğinin önlenmesi çalışmalarında Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyum açısından yeni politikalar belirlemek, benzer ve farklı boyutları ortaya çıkarmak, tam üyelikte sorun yaratacak alanları ortadan kaldırmaya yönelik bir program belirleyerek Türkiye'de yaygın olan kayıt dışı (*en-formel*) istihdam sorununa da çözüm getirmek gerekmektedir.⁴

Türkiye'de iş arayan gençler ile işveren arasındaki beklenti farklılıklarını ortadan kaldıracak ya da kısmen bu uyumsuzluğu azaltabilecek bir aktif işgücü piyasası politikası modeli önerisi sunmak büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de işgücü piyasasında iş arayan gençlerin eğitim-öğretim dönemlerinin ardından iş hayatına geçişte bir rehberlik ve bilgilendirme eksikliğinin olduğu kabul edilmektedir. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının içerisinde önemli bir konuma sahip olan İŞKUR danışmanlık hizmetleri, iş arayan adayın hangi alanda kendini geliştirmesi gerektiği ve eksikliklerini nasıl tamamlayacağı konusunda yol gösterici bir rehber niteliğindedir. Buradaki danışmanlık hizmetleri açık iş pozisyonları hakkında bilgilendirmenin yanında, kısa süreli eğitim ve iş koçluğu programlarını da kapsamaktadır.

İşgücü piyasasının istek ve beklentileri dışında plansız bir biçimde eğitimlerine devam eden gençlerin içine düştükleri çıkmaz ise aşırı eğitimlilik süruncemesi olarak ifade

² Türkiye Yetenek Açıklığı Raporu, ManpowerGroup, Ankara, 2023 [https://26582639.fs1.hubspotusercontenteu1.net/hubfs/26582639/Research%20-%20Insights%20Files/T%C3%BCrkiye_EN_TS_Infographic_2023-1.pdf, (E.T.16.01.2024)]

³ Ulusal İstihdam Stratejisi, Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2025 [https://www.csbg.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal-istihdam-stratejisi/ (E.T. 18.02.2024)].

⁴ Özgür Bayram Soylu - Beyza Nur Aydın "Genç İşsizliğin Gelişimi, Belirleyicileri Ve İktisadi Politikalar: Avrupa Birliği-Türkiye Karşılaştırması", *Ekev Akademi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 82, 2020, s. 340-341.

edilmektedir. Bu önemli yapısal işsizlik sorununun karşısında işgücünün istihdam edilebilirliğini artırıcı bu programların işgücü piyasasında sunulması büyük önem arz etmektedir. Şüphesiz eşleştirme ve kapsayıcı büyüme hedefleri doğrultusunda mevcut yapının şu özelliğine de değinilmeden geçilemez ki o da çıkar ilişkisine dayanan faydacı ve liyakate dayanmayan sistemlerin yaygın olarak yerleşmiş olmasıdır.⁵

1. ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ (2025-2028)

Türkiye’de işgücü piyasasının dinamikleri incelendiğinde işçi ile işveren arasındaki beklentilerde dengenin tam olarak kurulduğunu söyleyebilmek pek mümkün değildir. Piyasanın ihtiyaç duyduğu güncel nitelik ve beceriler sürekli gelişmektedir. Bu değişime uyum sağlama önemli bir sorun olarak karşımıza çıkarken, diğer taraftan işgücü piyasasında önemli yapısal güçlükler işaret eden eğitim ve istihdam ilişkisi, istihdamın kapsayıcılığı, kırsalda sürdürülebilir istihdam, eğitim ve sosyal koruma ilişkisi ile kayıtlı istihdam, geliştirilmesi gereken çalışma konuları olarak varlığını sürdürmektedir. Küresel ekonomi ve işgücü piyasası dinamikleri, mevcut yapısal sorunlar ile gelecekte karşılaşılması öngörülen risklerin bir arada ele alınmasını ve söz konusu sorunlara kalıcı çözümlerin geliştirilmesinin yanında öngörülen risklerin de yönetilmesini gerektirmektedir. Türkiye işgücü piyasasında insan onuruna yakışır işleri yaygınlaştırırken, beraberinde ekonominin rekabet gücünü ve toplumsal refahı artırmak için planlı, koordineli ve motivasyonu yüksek bir çalışmanın yürütülmesi zorunludur. Bu çalışmaların rehber niteliği taşıyanları kalkınma planları ve istihdam stratejileridir.⁶

Türkiye’de istihdam piyasasının en önemli gündemlerinden biri, kadın ve genç işgücünün ekonomiye daha yüksek oranlarda ve daha nitelikli katılımını sağlamaktır. 2025-2028 dönemine dair öngörülen Ulusal İstihdam Stratejisi hem mevcut politika çerçevelerini güçlendirmeyi hem de yeni yol haritaları geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu stratejinin ana bileşenlerinden biri, kadın ve genç istihdamının artırılmasına yönelik özel politikaların, teşviklerin ve eğitim-odaklı programların uygulanmasıdır. Bu noktada İŞKUR tarafından geliştirilen ve yürütülen Aktif İşgücü Piyasası Politikaları büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de istihdam politikalarının tarihçesine bakıldığında, erken Cumhuriyet döneminde çeşitli kalkınma planları destekleyici bir rehber oluşturmuşken günümüze gelindiğinde Eylem Planları ve Ulusal İstihdam Stratejileri çerçevesinde istihdam politikalarına yön verilmektedir. İlki 2014-2023 dönemine odaklanan strateji belgesinin dayanakları da kalkınma planları ve yıllık programlar olarak belirlenmiştir. 31 Ocak 2025 tarihinde yayınlanan 2. Ulusal İstihdam Stratejisi 4 politika alanı, 5 temel ilke, 6 hedef ve 278 maddeden oluşmaktadır. Temel politika ve hedefler 2025-2028 dönemi için Eylem Planları aracılığı ile uygulanacak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

⁵ Ramazan Tiyek-Umut Yertüm, “Güney Avrupa Refah Rejimi Bağlamında Türkiye: Bir Değerlendirme”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 2016, s. 41.

⁶ *Ulusal İstihdam Stratejisi*, Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, 2025 [<https://www.csgeb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal-istihdam-stratejisi/>] (E.T. 18.02.2024).

Çalışma Genel Müdürlüğü koordinasyonunda mevcut durumlar yılda 2 kez izlenecektir.

Mevcut Durum İzleme ve Değerlendirme Raporları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan Yardımcısı başkanlığında yılda 2 kez yapılacak olan İzleme, Değerlendirme ve Koordinasyon Toplantılarında nihai hali verilen Raporlar, Bakanlığın web sayfası üzerinden paylaşılacaktır. Eylem Planları, her yılın sonunda gerçekleştirilecek toplantılarda çalışma hayatında yaşanan değişim ve dönüşüm, güncel gelişmeler ve uygulamada karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak revize edilebilecektir.⁷ Doğabilecek sorunlara erken müdahale açısından önem arz eden bu izleme mekanizması ile daha erken ulaşılabilecek hedeflerde ileri doğru güncelleme veya olağan dışı durumlar için hedef revizeleri söz konusu olabilecektir. Ulusal İstihdam Stratejisinde tüm hedeflerde gerçekleştirilecek izlemelerin, 6 aylık veri setlerinin Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayınlanan aylık hane halkı işgücü istatistikleri arasında yer alması nedeniyle pratik olması beklenmektedir.

1.1. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Son Durumu

İstihdamın genel durumuna bakıldığında, 2024 yılı verilerine göre, Türkiye’de toplam 32 milyon 718 bin kişi istihdam edilmektedir. İstihdamın sektörlere göre dağılımında en yüksek payı %58,1 ile hizmetler sektörü almaktadır. Bu kapsamda, 19 milyon 9 bin kişi hizmetler sektöründe, 6 milyon 707 bin kişi sanayi sektöründe, 4 milyon 809 bin kişi tarım sektöründe ve 2 milyon 193 bin kişi inşaat sektöründe istihdam edilmektedir.⁸

Sektörel dağılımda zaman içindeki değişim incelendiğinde, 2014 yılında %20,3 olan tarım sektörünün istihdamdaki payı, 2023 yılında %14,7’ye gerilemiştir. Aynı dönemde, sanayi sektörünün payı %28,1’den %27,2’ye düşerken, hizmetler sektörünün payı %51,6’dan %58,1’e yükselmiştir. Bu değişim, küresel işgücü piyasasındaki genel eğilimlerle uyum göstermektedir. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren, gelişmiş ekonomilerde hizmet sektörünün ağırlığı giderek artarken, tarım sektörünün payında azalma gözlemlenmektedir. Sektörlere göre istihdamın cinsiyet dağılımı incelendiğinde, hizmetler sektörü kadınların en fazla istihdam edildiği alan olarak dikkat çekmektedir. 2024 yılı verilerine göre, hizmetler sektöründe 6 milyon 547 bin kadın istihdam edilmekte olup bu sektörü 1 milyon 938 bin kişi ile tarım, 1 milyon 761 bin kişi ile sanayi ve 100 bin kişi ile inşaat sektörü takip etmektedir. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından kadınlara dönük tasarlanan programlarda meslekler ve sektörlerin dağılımında bu veri önem içermektedir.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde ise 19. Fasıl: Sosyal Politika ve İstihdam alanında müzakerelerin başladığı 2005 yılından günümüze kadar her yıl hazırlanan İlerleme Ra-

⁷ *Ulusal İstihdam Stratejisi*, Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, 2025 [https://www.csgb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal-istihdam-stratejisi/(E.T. 18.02.2024)].

⁸ *Ulusal İstihdam Stratejisi*, Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, 2025 [https://www.csgb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal-istihdam-stratejisi/(E.T. 18.02.2024)].

porlarının sonuncusu 2023 yılı için Avrupa Birliği Komisyonunca Ekim ayında yayımlanmıştır. Raporda Türkiye’nin sosyal politika ve istihdam alanında belirli düzeyde hazır olduğu, fakat rapor döneminde herhangi bir ilerlemenin kaydedilemediği vurgulanmıştır. Türkiye, bir aday ülke olarak Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında 15-24 yaş aralığındaki genç işsizliğinde 2024 yılı itibarıyla %14,5 ile en yüksek orana sahip ülkedir.⁹

TUİK istatistiklerinde son 10 yıldır gözlemlenen önemli bir olgu ise ülkemizde bireylerin eğitim seviyeleri yükseldikçe iş bulmalarının zorlaşmasıdır. İşsizlik oranlarının eğitim durumlarına göre yapılan çapraz tablolarda özellikle gençlerin eğitimde kalma süreleri arttıkça daha kolay iş bulunabileceği varsayımının aksine yüksek eğitimlilerde işsizlik oranının daha fazla olması dikkat çeken önemli bir konudur. Bu durum işgücü piyasasında eksik olan ve karşılanamayan açık iş pozisyonlarının daha düşük niteliklerde olduğunun göstergesidir.

Gösterge/(Bin)		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
15 + nüfus	Toplam	60.653	61.468	62.579	63.704	64.679	65.425	66.124
	Erkek	30.007	30.372	30.956	31.533	32.006	32.383	32.717
	Kadın	30.646	31.096	31.623	32.172	32.673	33.042	33.407
İşgücü	Toplam	32.203	32.505	30.735	32.716	34.334	34.896	35.743
	Erkek	21.752	21.831	20.990	22.156	22.862	23.052	23.516
	Kadın	10.451	10.674	9.746	10.560	11.473	11.844	12.228
İstihdam	Toplam	28.691	28.042	26.695	28.797	30.752	31.632	32.718
	Erkek	19.674	19.117	18.396	19.792	20.818	21.286	21.889
	Kadın	9.017	8.925	8.299	9.005	9.935	10.346	10.829
İşsiz	Toplam	3.512	4.463	4.040	3.919	3.582	3.264	3.026
	Erkek	2.079	2.714	2.594	2.364	2.044	1.766	1.627
	Kadın	1.434	1.749	1.446	1.554	1.538	1.498	1.399

Tablo 1: 2018-2024 yılları İşgücü İstatistikleri 1, Kaynak: TUİK, 2024

Tablo 1’den görüleceği üzere son 7 yılda Türkiye’de 15 yaşından büyük nüfusta, işgücüne katılım ve istihdam oranı düzenli olarak artmaktadır. İstihdam çağında kadın erkek nüfusu birbirine çok yakındır. Fakat aynı durumu istihdam oranları için söylemek mümkün değildir. 2024 yılı sonu itibarıyla 32,7 milyon olan istihdamda olanların %67’sine karşılık gelen 22 milyonluk nüfus kesimi erkeklerden oluşmaktadır. Kısaca, çalışan her 3 kişiden 2’si erkektir. Kadınlar işgücü piyasasına hayli düşük oranda ilgi göstermektedir. 21 milyondan fazla kadın işgücü piyasasından uzak bir biçimde yaşamını devam ettirmektedir. Burada geleneksel ekonomik yapı ve ev kadını olarak iş-

⁹ Mustafa Karakuş, *Genç İstihdam Politikaları Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamalarının Karşılaştırmalı Analizi*, Nobel Yayınları, Ankara, 2020, s. 177.

gücü piyasasına katılım göstermeyenlerin oranının yüksekliği temel belirleyici durumdadır. İşsiz sayısında ise az da olsa düzenli bir azalış söz konusu iken cinsiyete göre dengeli bir biçimde bu azalış sürmektedir.

Kadın istihdamındaki bu resmin gençlerde de benzer durumda seyretmekte olduğu bilinmektedir. Gençlerde işsizlik oranlarının genel işsizlik oranlarından daha yüksek seyrettiği bilinmektedir. İşsiz gençler işgücü piyasasında tüm arama kanallarını tüketip iş bulma umidini kaybederek iş aramaktan vazgeçmektedirler. 2024 yılı 4. çeyreğinde gençlerde dar tanımlı işsizlik oranı yüzde 15,7 olarak açıklanırken TÜİK verilerinden yararlanarak hesaplanan 15-24 yaş arası genç nüfusta geniş tanımlı işsizlik oranı ise yüzde 37,3 olarak hesaplanmıştır. Türkiye nüfusunun günümüzde 85 milyon 372 bin 377 kişi olduğu bilinmekte ve bu nüfusun 15-24 yaş grubundaki genç nüfus oluşturan 13 milyon 18 bin 581 kişisi toplam nüfusun yüzde 15,2'sini oluşturmaktadır. Demograflarca bu oranın 2080'de yüzde 11,1 olacağı öngörülmektedir. Öte yandan ülkemizde yaşlı nüfus giderek artan bir oranda kendisinden söz ettirmektedir. İşgücü arzında da kendinden geniş bir biçimde söz ettiren durum ise iş arayan emekliler kavramını doğurmuştur. Gençler iş aramak yerine Ne İstihdamda Ne Eğitimde Genç sarmalından kurtulamazken nitelik ve beceriden görece yoksun bu kitle iş bulmakta zorlanmaktadır.

Genç nüfus oranının azalma sürecine girmiş olması ülkemizin nüfus yapısında gelecek projeksiyonları çerçevesinde ülkemiz beşerî sermayesinin oluşumu çerçevesinde düşünüldüğünde ciddi ölçüde sorunlu bir döneme girdiği ve işgücü ihtiyacını karşılamaz bir hal alması olasılığı düşündürücü boyutlara ulaşmıştır. Bir ülkenin en büyük rekabet üstünlüğü beşerî sermayeyi oluşturan gençliği ya da genç işgücü olduğu düşünülürse bu verilerle Türkiye'nin gittikçe eriyen bir servete sahip olduğu söylenebilir.⁹

1.2. Nüfus Piramitleri ve Artan Yaşlılık Olgusu

Günümüzde nüfus yaşlanması olgusu artan popülaritesiyle literatürde kendinden fazlaca söz ettirmektedir. Küresel bir durum olarak ortaya çıkan yaşlı nüfus oranlarının ciddi bir biçimde yükselişi işgücü piyasası uzmanları ve karar vericileri için yadsınamayacak ve göz ardı edilemeyecek bir problem haline gelmiştir. Bir taraftan sağlık ve teknoloji alanındaki iyileşmeler sayesinde ortalama ömür süresindeki artışla olumlu bir durum olarak değerlendirilirken diğer taraftan toplumun sürekliliğini ve yaşlı bağımlılık oranlarındaki tehdit edici oranlara ulaşılması bakımından da olumsuz olarak bir değerlendirme yapılmaktadır.¹⁰ 'TÜİK' in 2024 yılında yayımladığı ve 2023 yılsonu için sunduğu verilere istinaden Türkiye'de ortalanca yaş 34 olarak belirlenmiştir. Yine TÜİK verilerine göre 2000 yılında ortalanca yaşımız 25 iken 2023 sonu itibarıyla 34 olarak belirlenmesi Nüfusun yaklaşık çeyrek yüzyılda 9 yaş yaşlandığını göstermektedir. Gerek Türkiye'de gerekse Avrupa'da nüfus piramitleri eskisi gibi genç nüfusun gösterildiği bölgelerden şişkin değil yaşlı nüfus bölümlerde ciddi genişliklerin mevcut olduğu gözlenmektedir. Ülkelerin ortalanca nüfusu arttıkça işgücü piyasasında çalışan

¹⁰ Rahime Mercan Sarı - Esra Burcu Sağlam, "Sosyal Problemler Sosyolojisi Çerçevesinde Türkiye'de Nüfus Yaşlanması", *Erdem İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, Sayı: 86, 2024, s. 76.

ve iş arayan kitlenin de yaş ortalaması artmaktadır. Genç iş arayan kavramı yerine 40+ veya 45+ nüfusun istihdam olmada yaşadığı zorlukları gidermek için düzenlenebilecek programlara ağırlık verilmektedir.

Ölüm oranlarının azalmasına doğum oranlarının da azalması eklenince toplumda mevcut nüfusun her geçen gün yaşlanması kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Son dönemde kentleşme ve beraberinde getirdiği kadınların işgücü piyasasına katılım oranlarındaki artış sonrasında normal olarak kadın başına düşen çocuk sayısında ciddi bir azalış gözlenmektedir. Kadınlarda istihdama katılım ile birlikte artan sorumluluk yükü baş göstermektedir. Türkiye’de nüfusun yaşlandığını ve doğum oranlarının azalması durumunu bir sosyal sorun haline getiren ve bu sorunu bilim dünyasında ve medyada görünür kılan söylemler de dikkat çekmektedir. Bu hususta Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık’ın artan ortalama yaş sorunu ile ilgili “*Türkiye açısından yaşlanma, önümüzdeki süreçte çözümlenmesi gereken bir mesele olarak önümüzde duruyor.*” şeklindeki söylemleri konunun devlet nezdinde de ciddi bir durum olarak ele alındığını kanıtlar niteliktedir.¹⁰

1.3. Demografik Fırsat Penceresi ve Ne İstihdamda Ne Eğitimde Gençler

Genç nüfusun toplam nüfus içindeki payının hayli yüksek olduğu durumda ortaya çıkan “demografik fırsat penceresi” kavramı ülkelerin gelişmişliklerinde ciddi öneme sahiptir. 1980’lerin Asya Kaplanları (*Tayvan, Singapur, Hong Kong ve Güney Kore*) ülkelerinde olduğu gibi genç nüfusun yoğun olduğu dönemde büyüme oranları ve hızlı endüstrileşme kavramları ivme kazanmaktadır. Türkiye’de bu avantajlı durumun 2030’lu yılların sonuna doğru sona ereceği nüfus bilimciler tarafından doğrulanmaktadır. Gençleri işgücü piyasasına dâhil edemeyen ülkelerin “demografik fırsat penceresi” süreçlerini olumlu bir durum olsa da ekonomik büyümeye olumlu katkı sağlayacak şekilde istihdama yöneltilemedikleri sürece başarılı olamayacakları açık bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. Aktif ve yoğun üretkenlikte olması gereken gençlerin âtıl bir şekilde beklemesi hem toplumsal dinamikler adına hem de ülke ekonomisi için ciddi bir sorun oluşturmaktadır.

Ne istihdamda ne eğitimde gençler olarak bilinen NENİ (*Not in education, employment or training-NEET*) kavramı yaşamlarında eğitim süreçlerini tamamlamış gençlerin, iş arama ümitlerini yitirmeleri ve istihdamda yer almak adına herhangi bir çaba harcamaları olarak tanımlanabilmektedir.¹¹ Şüphesiz genç kuşaklarda çalışma olgusu ve disiplini de mevcut işgücü piyasalarına entegrasyonu zorlaştırmaktadır. Yeterli rehberlik edilemeyen gençler, ne istihdam yaşamında kendine yer bulabilmekte ne de eğitim öğretim hayatlarında istihdam edilebilirliği yüksek bölümlerde öğrenim görmeye devam edebilmektedirler. Bu temel istihdam sorunu için kavramsal bir çerçeve

¹¹ Mete Kaan Namal - Emine Betül Cansever, “İşgücünün Görünmeyen Dezavantajları: Ne İşte Ne de Eğitimde Olmayan Gençler”, *Sosyal Politika ve Çalışma İlişkilerinde Güncel Sorunlar*, Cilt: II, Ankara, 2020, s. 26.

ve tarihsel süreç değerlendirmesi yapıldığında 1980'lerin İngiltere İşgücü Piyasası karışımıza çıkmaktadır.¹² Gençlerine istihdam için sarıh bir yol çizemeyen devletler ileride çözümü ve düzeltilmesi daha zor işsiz kitlelerle karşılaşmak zorunda kalmaktadır. Özellikle 45 yaş ve üzerinde yer alan kitlenin istihdam edilebilirliğinin hayli zor oluşu tüm işgücü piyasalarınca doğrulanmış bir gerçekliktir. Firmaların işe alım ölçütlerinin ilk 3 sırasında genç yaş olgusu yer almaktadır. Bu nedenle bugünün gencinin 45 yaş ve üzerine niteliksiz, eğitimsiz ve işgücü piyasasından uzak yaşamaya alışmış bir hale gelmesi için sadece 20 sene geçmesi yeterli olacaktır. Bu noktadan sonra ilgili işsize müdahale olanakları oldukça dar ve zayıf hamleler olmaktan öteye gidemeyecektir. Dünya üzerinde yaşanmaya devam eden derin ekonomik ve sosyal krizler orantısız nüfus artışlarıyla birlikte işsizlik kavramını daha önemli hale getirmiştir.

Birleşik Krallık hükümetinin 1999 yılında hazırlanan Sosyal Dışlanma Raporunda ilk kez kavramsal biçimde Ne İstihdamda Ne Eğitimde gençlere de değinilmiştir.¹³ Çünkü gerek Birleşik Krallık devleti gerekse diğer gelişmiş ülkeler gençlerinin istihdam ve eğitim dışında başıboş ve amaçsız yaşamalarının gelecekte kendileri için kaotik bir zemin hazırlayacağını farkındadırlar. Yalnızca üretken toplumlar dinamik bir işgücü piyasası oluşturup sürdürülebilir kalkınma ortamını hazırlayabilmektedir. 2010 yılına gelindiğinde kavram Avrupa İstihdam Stratejisinin içerisinde yer bulmuştur. NENİ gençlerinin eğitimlerine devamlılıklarını artırmak ve işgücü piyasasında aktif olmalarına olanaklar sağlamak amacıyla "Youth Guarantee" adlı anlaşmayı tüm Avrupa Birliği ülkelerinin imzalaması için ise tarihlerin 2013'e gelmesi beklenmiştir.¹⁴

Güçlendirilmiş Gençlik Garantisi başlıklı programlarda haritalama adı altında hedef grupların Ne İstihdamda Ne Eğitimde olma riski taşıyan gençler belirlenir, bu gruplara bilgilendirme kampanyaları düzenlenir, danışmanlık ve rehberlik paketleri sunulur ve işveren teşvikleri ile istihdam edilmesi sağlanır. Avrupa 2020 Stratejisi ile küresel mali kriz dolayısıyla bazı açılardan başarısız olan Lizbon Stratejisine benzer 2010-2020 arasındaki on yıllık süreç içinde AB'nin ekonomik krizin olumsuz etkilerinden sıyrılarak ekonomik büyüme, istihdam ve çevre ile ilgili hedeflerini gerçekleştirmesi için bir yol haritası çizilmiştir. Bu yol haritasında; AB'de Eğitim, Mesleki Eğitim ve Hayat Boyu Öğrenme alanında şu hedefler yer almaktadır; "Hareket Halindeki Gençlik" (Youth On The Move) girişimi ile öğrenci ve stajyer değişimi yoluyla yükseköğrenim kurumlarının performansının ve uluslararası alandaki çekiciliğinin yanı sıra Avrupa'daki her düzeydeki eğitim ve meslek eğitiminin kalitesinin ve bu bağlamda, gençlerin istihdam olanaklarının artırılması amaçlanmıştır. Genç işsizliği oranını azaltmaya yönelik olarak çıraklık, staj ve diğer iş deneyimleri yoluyla gençlerin iş piyasasına dahil

¹² "Türkiye Açısından Yaşlanma, Önümüzdeki Süreçte Çözümlemesi Gereken Bir Mesele Olarak Önümüzde Duruyor", Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı [https://www.aile.gov.tr/haberler/bakanimiz-derya-yanik-turkiye-acisindanyaslanma-onumuzdeki-surecte-cozumlenmesi-gereken-bir-mesele-olarak-onumuzdeduruyor/ (E.T. 21.02.2024)]

¹³ Yuji Genda, "Jobless Youths and the NEET Problem in Japan", *Social Science Japan Journal*, Volume: 10, Number: 1, 2007, p. 32.

¹⁴ Nergis Dama, *Türkiye'nin Eğitim, Öğrenim ve Çalışma Sürecinde Olmayan Gençleri*, SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayını, Ankara, 2017.

edilmesi ve AB içinde hareketliliğin teşvik edilmesi yoluyla gençler için iş fırsatlarının artırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda Erasmus Öğrenci Değişim Programına katılım Türkiye için AB adayı bir ülke olarak işgücü piyasasındaki farklılıkları ve AB işgücü piyasalarına gençlerin uyumunun sağlanmasında yararlı olmaktadır. Tarihsel süreçte Ne İstihdamda Ne Eğitimde Gençlerin yaş ve tanımları da değişebilmektedir. Burada dikkat çeken bir diğer unsur genç işsizliği ve NENİ grubunun birbiri ile sıklıkla karıştırılmasıdır. Genç işsizliği; referans dönemler içerisinde iş arama kanallarından yararlanarak iş bulamayanlar arasındaki gençlerin oranını açıklarken, NENİ; istihdam, eğitim ya da yetiştirmede olmayan işsiz gençlerin toplam gençler içerisindeki oranını ifade etmektedir. Toplam nüfus içerisinde payı bu denli yüksek olan bu grubun işgücü piyasası piyasasından uzak kalması önlem alınması gereken bir sorundur. Açık bir tanım olarak NENİ grubu, 15-24 yaş aralığında işsiz, pasif, eğitimde ve yetiştirmede olmayan gençleri ifade etmektedir.¹⁵ *Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü* (OECD) ülkelerinin geneline bakıldığında genç işsizlik oranı NENİ oranından daha yüksek seviyede ölçülmesine rağmen Türkiye’de tersi bir durum gözlenmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre Türkiye’de genç işsizlik oranı %16,3 iken NENİ oranı %22,5 olarak karşımıza çıkmaktadır. Genç işsizlik, kişilerin kariyerlerinde ileriki adımlarda bir tehdit unsuru oluşturmakta iken, NENİ olma durumu ise henüz kariyer basamaklarına adım dahi atamamış gençlerde bir istihdamdan kopma sorunsalı yaratmaktadır. Bir başka deyişle işgücü piyasası hayatlarını başkalarına bağımlı olarak geçirmek zorunda kalacak olan bu NENİ gençlerine işgücü politikası üretebilmek Türkiye’nin istihdam ve sosyal geleceği için büyük önem arz etmektedir. Ne İstihdamda Ne Eğitimde bu ev gençlerini işgücünün açık işlerine entegre edebilmek bu sorunu çözebilmek anlamına gelmektedir.

Gençlerde son dönemde erken okul bırakma ve normal yollardan çalışarak yaşamlarını sürdürme inancının yitimi kavramları sosyolojik çalışmalarla kanıtlanmıştır. Buna ilaveten eğitim sürecini tamamlamış gençlerin işgücü piyasasına geçişte mevcut iş arama kanallarını etkin kullanamamak gibi bir başka engelin varlığı da söz konusudur. Yönlendirme ve rehberlik kanallarını aktif bir biçimde kullanamayan NENİ gençlerinin eğitim aldıkları alanlara istihdam edilebilirlikleri hayli düşük seviyede gerçekleşmektedir. Gençlerin eğitim süreçleri devam ederken de işgücü piyasasında uzak bir biçimde sadece derslere teorik olarak odaklanmaları ve staj/uygulamalı saha çalışmalarından yoksun oluşları da işgücü piyasasına geçişte önemli işe yerleştirilme sorunları ile karşı karşıya kalmalarına neden olduğu düşünülmektedir. İşgücü piyasasında eğitim aldığı alanda istihdam fırsatı bulamayan gençler iş bulma olanaklarının genişleyebileceği önyargısıyla eğitim yaşamlarını devam ettirmektedirler. İşgücü piyasasının istek ve beklentileri dışında plansız bir biçimde eğitimlerine devam eden gençlerin içine düştükleri çıkmaz ise aşırı eğitimlilik süruncemesi olarak ifade edilmektedir. Bu çıkmaz ile karşı karşıya kalan gençlerde büyük ölçüde önerilen açık işten tatmin olmama

¹⁵ Celal Tolgay - Özlem Çakır, “Ne Eğitimde Ne De İstihdamda Olan Gençlerin Genç İşsizliğine Yönelik Algıları Üzerine Bir Araştırma”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 4, 2022, s. 1701.

ve isteksizlik halleri yaygınlaşmaktadır. Her defasında daha iyi şartlarda iş bulma ümidi içerisinde giren gençlerde iş deneyim kavramı sorunu ortaya çıkmaktadır.

1.4. Ücretsiz Aile İşçiliğinden Sürdürülebilir İstihdamda Kadınlara

Türkiye’de kadın işgücüne katılım oranı %36,6 olarak son yıllarda artış gösterse de hâlâ OECD ortalaması olan %60’ların hayli altındadır. 2025-2028 dönemi Ulusal İstihdam Stratejisi hedefi bu oranı mümkün olduğunca yukarı çekerek ekonomik büyümeye katkı sağlamaktır. Çünkü işgücü potansiyelinin en üst düzeye çıkarılması ve stratejik yaklaşımların geliştirilmesi amacıyla, işgücü piyasasında kadınların mevcut durumunun ve gelecekteki eğilimlerinin analiz edilmesi, ekonomik ve sosyal gelişmelere uyum sağlamak için kritik bir zemin oluşturmaktadır. Daha fazla işgücünün piyasalarda çalışarak emek sarf etmesi işgücü piyasasının derinliğini artıracak önemli bir unsurdur.

Yeni stratejide cinsiyet temelli iş gücü açığının kapanması temel amaç olarak belirlenmiş ki, özellikle STEM (*fen, teknoloji, mühendislik, matematik*) alanlarında kadınların istihdamını artırmak ve geleneksel mesleki kalıpların ötesine geçmek hedeflenmektedir.¹⁶ Bakım hizmetleri ve esnek çalışma: Kadınların istihdamda uzun süre kalabilmesi için çocuk, yaşlı ve engelli bakımı gibi hizmetlerin geliştirilmesi, uzaktan/yarı zamanlı/esnek çalışma modellerinin yaygınlaşması stratejinin önemli unsurları arasındadır. Son dönemde iş ve yaşam dengesi politikaları çerçevesinde kadının evde ve işteki rolünü yeniden şekillendirici tezler öne atılmaktadır. Toplumda bireyin cinsiyeti, yaşı, medeni durumu, aldığı eğitimi, çocuk sahibi olma durumu iş-yaşam dengesini etkileyen temel unsurlardan sayılmaktadır. Ev yaşamındaki adaletsiz iş bölüşümü kadını dezavantajlı konuma itmektedir. Sonuç olarak cinsiyet faktörünün doğurduğu sonuçlar göz önünde bulundurulduğunda iş-yaşam dengesini kurmakta kadınların erkeklere nazaran daha çok zorluk yaşadıklarını söylemek mümkündür.¹⁷ Kadınların işgücü piyasasına katılımlarını artırabilmenin önemli yollarından ilki bu orantısız durumu ortadan kaldıracak yeni yaklaşımların ya da yeni politikaların sergilenmesi gerekmektedir.

Yeni Ulusal İstihdam Stratejisi 4 temel politika ekseninde oluşturulmuş ve bu politika eksenleri: eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi için işgücü piyasasında beceri uyumsuzluğunun giderilmesi yoluyla değişen beceri ihtiyacının karşılanması, özel politika gerektiren gruplar başta olmak üzere herkesin nitelikli istihdama erişiminin sağlanması, sosyal güvenliğin kapsayıcılığının artırılması, sosyal yardım sisteminin istihdamla ilişkisinin güçlendirilmesi, kırsal istihdamda yaşanan güçlüklerin aşılması ve yeşil ve dijital ekonomiye adil geçişin sağlanması biçiminde belirlenmiştir. 2028 yılı hedeflerine ulaşmada bu 4 temel politika eksenini belirleyici olacaktır.

¹⁶ Ulusal İstihdam Stratejisi, *Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*, 2025 [https://www.csgeb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal-istihdam-stratejisi/ (E.T. 18.02.2024)].

¹⁷ Bahar Altunok, “Türkiye’de İş-Yaşam Dengesini Sağlamaya Yönelik “İzin Politikalarının” “İş Kanunu” ve “Devlet Memurları Kanunu” Perspektifinde İncelenmesi”, *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*” 2024, s.34.

Gösterge/(Bin)		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
İşgücüne Dahil Olmayanlar	Toplam	28.449	28.962	31.844	30.989	30.345	30.528	30.381
	Erkek	8.255	8.540	9.966	9.377	9.144	9.330	9.202
	Kadın	20.194	20.422	21.877	21.612	21.200	21.198	21.179
İşgücüne Katılma Oranı	Toplam	53,1	52,9	49,1	51,4	53,1	53,3	54,1
	Erkek	72,5	71,9	67,8	70,3	71,4	71,2	71,9
	Kadın	34,1	34,3	30,8	32,8	35,1	35,8	36,6
İstihdam Oranı	Toplam	47,3	45,6	42,7	45,2	47,5	48,3	49,5
	Erkek	65,6	62,9	59,4	62,8	65,0	65,7	66,9
	Kadın	29,4	28,7	26,2	28,0	30,4	31,3	32,4
İşsizlik Oranı	Toplam	10,9	13,7	13,1	12,0	10,4	9,4	8,5
	Erkek	9,6	12,4	12,4	10,7	8,9	7,7	6,9
	Kadın	13,7	16,4	14,8	14,7	13,4	12,6	11,4

Tablo 2: 2018-2024 yılları İşgücü İstatistikleri

Avrupa Birliği üye ülkelerin işgücü piyasası yapıları incelendiğinde kadınları işgücü piyasasında tutabilen ülkelerin daha düşük işsizlik ve daha yüksek istihdam oranlarına sahip oldukları gözlemlenmiştir. Türkiye’de kadınları işgücü piyasasına dâhil edebilecek politikaların sayısının artması gerekmektedir. Tablo 2’den anlaşılabacağı üzere kadınlarda işgücüne katılım oranı % 36,6 ile düşük seviyelerde seyretmektedir. Benzer durum istihdam oranında da görülmektedir. Kadınlardaki istihdam oranı erkeklerdeki istihdam oranının yarısı kadardır. 2018 yılında kadınların istihdam oranı %29,4 seviyelerinde iken 2024 yılı sonu itibarıyla 3 puanlık bir artış yaşanmıştır.

Ulusal İstihdam Stratejisinde yer alan 2028 hedeflerinden kadınların işgücüne katılım oranı %40,1 olarak hedeflendiği göz önüne alınırsa 2018-2024 yılları arasında uygulanan kadın istihdamına pozitif ayrımcılık politikalarından daha etkili ve kapsayıcı programlara ihtiyaç duyulduğu görülebilmektedir. Benzer durum gençler için de geçerli olmakta olup, 6 başlıkta belirlenen hedeflerin 4 tanesi genel hedef olduğu görülmektedir. Bunlar işsizlik oranı, istihdam oranı, işgücüne katılım oranı ve kayıt dışı istihdam oranlarıdır. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından tüm işgücüne hitap eden ya da edecek programlar bu 4 hedefin tutturulması için büyük fırsat olarak değerlendirilebilir. Fakat kadınlarda ve gençlerde belirlenen özel hedeflere ulaşılabilmesi adına özel politika gerektiren alanlarda programlar düzenlenmesi zorunludur.

2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Bir işgücü piyasasında doğrudan işsizlik oranını düşürmek olarak dolaylı yoldan ise istihdamı korumak amacıyla uygulanan mesleki eğitim ve kariyer danışmanlıkların bütünü Aktif İşgücü Piyasası Politikası olarak tanımlanabilmektedir. Birden çok programın birbirinden farklı içeriklerle ortak amaç olan işgücü piyasasından eşleştirme problemine çare olmayı hedefleyen yapıların bütünü olarak da bilinmektedir. Aktif

İşgücü Piyasası Politikaları işsizlere pasif politikalar gibi geçici sürede yardım etmek yerine onların iş hayatına atılmalarını kolaylaştıracak uygulamaların bütünüdür.¹⁸ Türkiye’de iş arayan ile işveren arasındaki beklenti farklılıklarını ortadan kaldıracak ya da kısmen bu uyumsuzluğu azaltabilecek bir aktif iş gücü piyasası politikasına ilişkin Avrupa Birliği modellerinden uyum sağlayabilecek olanları belirlemek büyük önem arz etmektedir. Gerek ulusal yazın gerekse uluslararası yazın tarandığında işgücü piyasasına etki eden Aktif İşgücü Piyasası Politikaları alanında birçok çalışma ortaya konmuştur. Fakat bu çalışmalardan önemli bir kısmı Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından meslek edindirme kursları ile staj programlarının uygulama sonuçları ve eğitim modülleri tartışmalarından uzağa gidememiştir. İşgücü piyasasında vasıflarına göre aradığı pozisyonu bulamayan iş arayanların Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından yararlanarak istihdam edilebilirliği artıran kurs ve programlardan yararlanması arzulan bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Burada önem kazanan husus ise işsizlere hangi alanlarda vasıf kazandırılıp iş bulma olanaklarının artırılmasının planlanabilmesidir. İşgücü Piyasası Analizlerini etkin ve yerinde yapan ülkelerin Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının daha verimli sonuçlar doğurması beklenir. Saha taramalarında işveren beklentileri ve açık iş analizlerinin Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına yön vermesi beklenmektedir. Araştırmada Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan tek kamu istihdam kurumu olarak faaliyetlerini sürdüren Türkiye İş Kurumu’nun yürüttüğü 3 yeni Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından olan Kadın İstihdamında Pozitif Ayrımcılık Projesi, Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı ve İŞKUR Gençlik Programının Ulusal İstihdam Stratejisinde belirlenen hedeflere ulaşılmasında ne derece etkili olabileceği tartışılmaktadır. Uzun süredir uygulanan İşbaşı Eğitim Programlarının yanında işgücü piyasasında özellikle dezavantajlı gruplar adına düzenlenmiş bu yeni programların 2028 hedeflerine uyum konusunda çözüm olması beklenmektedir.

2.1. Kadın İstihdamında Pozitif Ayrımcılık Programı (KİPAP)

İstihdamın korunmasına ve artırılmasına yardımcı olmak üzere düzenlenen aktif işgücü programları kapsamında, imalat sektöründe faaliyet gösteren ve belirli şartları taşıyan işyerlerinin, daha verimli ve katma değerli üretim gerçekleştirmeleri ve ihracat odaklı istikrarlı büyümeye katkı sağlayabilmeleri için gençler başta olmak üzere nitelikli kadın işgücünün yetiştirilmesi ve iş arayanların işgücü piyasasında talep edilen becerilere sahip olmasını temin etmek amacıyla Kadın İstihdamı İçin Pozitif Ayrımcılık Projesi Kapsamında Üretim Sürecine Katılım Programı (KİPAP) tasarlanmıştır. Kadın İstihdamı İçin Pozitif Ayrımcılık Projesi Kapsamında Üretim Sürecine Katılım Programının Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar ise 08/02/2024 tarih ve 15460317 sayılı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne yürürlüğe girmiştir. Genel Müdürlük tarafından destek kapsamındaki uygulama illeri 2024 yılında Adana, Adıyaman, Ankara, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kilis, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Osmaniye, Samsun, Şanlıurfa ve Tekirdağ olarak belirlenmiştir. 2025 yılı itibariyle destek

¹⁸ Özlem Işığçok, *İstihdam ve İşsizlik*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Ankara, 2021, s. 43.

kapsamı Türkiye’deki 81 ile genişletilmiştir. Ayrıca desteklenen imalat sektörüne sağlık, bilgi ve iletişim gibi alt sektörler eklenmiştir. Bu kapsamda 2024 yılında yaklaşık 4.000 kişinin yararlandığı programda 2025 yılında daha fazla katılım sağlanması beklenmektedir.

10.000 kadının işgücü piyasasına dahil edilmesinin önünü açan KİPAP programında 23 şehirde 2024 yılı Şubat ayı itibarıyla uygulanmakta ve sanayinde faaliyet gösteren firmalara 18-35 yaşları arasında kadın personel almaları durumunda 3 ay boyunca tüm işçi maliyetleri Türkiye İş Kurumu tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca programdan yararlanan kadınların 66 aya kadar olan çocuklarına da 2025 yılı için aylık 7.500 Türk Lirası destek sağlanmaktadır. Çocuk bakım desteğinden yalnızca ilgili ayın ilk günü itibarıyla 0-66 ay arasında çocuğu bulunan kadınlar faydalanabilmektedir. Gün hesabı yapılarak program başlangıç tarihi itibarıyla 0-66 ay aralığında çocuğu olan kadınların (66 ay dâhil) destekten yararlanması sağlanırken destek sürecinde çocuğun 66 aydan büyük olması halinde ilgili ayda destek verilmemektedir. Programa katılım şartları ise işe giriş tarihi itibarıyla Kuruma kayıtlı kadın işsiz olmak, işe giriş tarihi itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, işe giriş tarihinden önceki son bir ayda uzun vadeli sigorta kolları kapsamında sigortalı olmamak, işe giriş tarih itibarıyla 18 yaşından büyük 35 yaşından küçük olmak [18 yıl 00 ay 00 gün (dâhil) ile 34 yaş 11 ay 29 gün (dahil)], işverenin eşi, ikinci dereceye kadar kan veya kayın hısımları olmamak, kurum tarafından düzenlenen mesleki eğitim kursu veya işbaşı eğitim programı kapsamında bekleme süresine tabi olmamak, işe giriş tarihi itibarıyla kurs veya programlara katılmama yönünde yaptırım uygulanmıyor olmak, işe giriş tarihinden önceki on iki aylık dönemde söz konusu işyerinin bağlı bulunduğu vergi numarası altında yer alan herhangi bir işyerinde istihdam edilmemiş olmak şeklinde belirlenmiştir.¹⁹

2.2. Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı (NİYEP)

İşgücü piyasasında işveren kar maksimizasyonu doğrultusunda çok iş az para stratejisini benimsemişken iş arayanda ise fazla yorulmadan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) arasında 23.09.2024 tarihinde Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı İşbirliği Protokolü imzalanmıştır. Bu Protokol ile Türkiye İş Kurumu ile TOBB arasında işgücü piyasasının talep ettiği niteliklerde nitelikli işgücünün yetiştirilmesi için kamu-özel sektör işbirliğinde teorik ve pratik eğitimlerin birleştirilmesini içerecek şekilde mesleki eğitimlerin düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Aktif İşgücü Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Özel Politikaların ve Uygulamaların Geliştirilmesi” başlıklı 58 inci maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde hazırlanan Kurumumuz ile TOBB arasında geliştirilecek işbirlikleri kapsamında düzenlenecek olan mesleki eğitim kurslarına ilişkin hususlara yer verilmekte olan “Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı Kapsamında Mesleki Eğitim Kurslarının Düzenlenmesine İlişkin Genelge” Makamın 14.11.2024 tarih ve 17067959 sayılı oluru ile yürürlüğe girmiştir.

¹⁹ Kadın İstihdamı İçin Pozitif Ayrımcılık Projesi Kapsamında Üretim Sürecine Katılım Programının Yürütülmesine İlişkin Usul Ve Esaslar, İŞKUR, 2024

Programda özellikle temininde güçlük çekilen mesleklerde işgücü yetiştirilerek sürdürülebilir istihdama pozitif bir katkı amaçlanmaktadır. Ayrıca Her Meslekte Kadın Eli Projesi ile birleştirilerek katılımcılardan kadın olanlara %30 daha fazla ücret ödenmektedir. Burada da kadınlara pozitif bir ayırım söz konusudur. Normal çalışan katılımcılar günlük 850,18 Türk Lirası almakta iken Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne belirlenen 100 meslekte Her Meslekte Kadın Eli Projesi kapsamında açılan programlarda çalışan kadınlara günlük 1.105,23 Türk Lirası ödenmektedir.²⁰

2.3. İŞKUR Gençlik Programı (İGP)

Üniversite öğrencilerinin istihdam edilebilirliğini artıracak bilgi, beceri, çalışma alışkanlığı ve disiplini kazandırmak üzere Türkiye İş Kurumu tarafından 10.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekli listesinde yer alan devlet üniversiteleri ile iş birliği yapılarak düzenlenen ve işgücü uyum programı uygulaması olan bir aktif işgücü programıdır. Programa katılım şartları ise Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, kuruma kayıtlı bulunmak, 18 yaşını tamamlamak, yaşlılık veya malullük aylığı almamak, program talep tarihinden önceki bir yıl içerisinde ve programın fiilen başlayacağı tarihe kadar yüklenicinin veya bağlı, ilgili, ilişkili ve yan kuruluşlarında çalışmamak, başvuru tarihinden önceki son bir aylık sürede 5510 sayılı kanunun 4'üncü maddesi kapsamında sigortalı olarak bildirilmemiş olmak veya sigortalı sayılmamak, başvuru tarihi itibarıyla 5510 sayılı kanunun 5'inci maddesi kapsamında sigortalı olarak bildirilmemiş olmak veya sigortalı bulunmamak, hane gelir şartını sağlamak, kurum tarafından sunulan aktif işgücü veya işsizlik sigortası programlarının yararlanıcısı olmamak, yüklenici üniversitenin öğrencisi olmak (*açık öğretim veya uzaktan öğretim öğrencisi olmamak kaydını dondurmuş ve/veya pasif durumda olmamak*) şeklinde belirlenmiştir.

Öğrenciler üniversitelerde belirlenen alanlarda işgücü uyum programlarından faydalanarak günlük 1.083 tl ücret almaktadır. 2025 yılında bütün devlet üniversitelerinde uygulanacak olan İŞKUR Gençlik Programlarından 100.000 öğrencinin faydalanması planlanmaktadır. Eğitimlerine devam eden gençlerin haftalık en fazla 3 gün en az 1 gün olarak yararlanabileceği program alanları Sürdürülebilir Kampüs Faaliyetlerinin, Kampüs Altyapı ve Bakım Faaliyetlerinin, Sosyal ve Kültürel Faaliyetlerin, Akademik ve İdari Faaliyetlerin, Toplumsal Hizmet ve İşbirliği Faaliyetlerinin, Öğrenci Gelişim ve Uyum Faaliyetlerinin, Dijital Dönüşüm ve İnovasyon Faaliyetlerinin ve Girişimcilik Ekosistemi Faaliyetlerinin Desteklenmesi ise şeklinde belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, üniversite öğrencilerine yerinde danışmanlık hizmeti sunmayı hedefleyen "İŞKUR Kampüs" özellikle mezun olma aşamasına gelmiş öğrencilerin iş gücü piyasasına hazırlanabilmeleri için mülakat teknikleri, iş arama becerileri, doğru ve etkili özgeçmiş hazırlanması gibi konularda bireysel görüşmeler ve grup görüşmeleri gerçekleştirilmektedir. Bu da gençlerin işgücü piyasasına hazırlanması anlamından önem arz etmektedir.

²⁰ Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı Kapsamında Mesleki Eğitim Kurslarının Düzenlenmesine İlişkin Genelge, İŞKUR, 2024

Sonuç

Açık işlerin zamanında doldurulamamasının başlıca nedenleri işgücünün yer değiştirebilme yetersizliği, işverenin talep ettiği niteliklere sahip elemanların olmayışı, bazı mesleklerde çalışma ortamı ve ücretin adaylarca beğenilmemesi, işverenlerin talep ettikleri işgücüne işin gereklerine uygun ekonomik ve sosyal koşulları sunmaması olarak sıralanabilir. İşgücünün mesleki bilgi ve beceri açısından kalifiye olmaması bu sorunu daha da derinleştirmektedir. Bu iki önemli unsurun birbiri ile uyumunun sağlanmasında Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ön plana çıkmaktadır. Türkiye işgücü piyasası derinlemesine incelendiğinde hizmetler sektörü ve erkek işgücü yoğun bir durum söz konusudur. Bu duruma istinaden 2025-2028 dönemini kapsayan ve kılavuz belge niteliğindeki Yeni Ulusal İstihdam Stratejisi temel ilkeleri politika alanları ve kılavuz hedefleri irdelendiğinde görüleceği üzere iddialı bu 6 hedefe ulaşılabilmek adına çeşitli ulusal istihdam politikaları yürütülmesi gerekmektedir. Bu açıdan kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu’nun yürüttüğü Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına son dönemde yenileri eklenmiştir.

Türkiye İş Kurumunun faaliyetlerine yeni eklenen Aktif İşgücü Piyasası Politikaları arasında yer alan Kadın İstihdamında Pozitif Ayrımcılık Programı doğrultusunda 2024 yılında 10.000 kadının istihdam edilerek işgücü piyasasına dahil edilecek olması büyük önem taşımaktadır. Yine, Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programlarında ve İŞKUR Gençlik Programlarında 2025 yılında toplam 100.000’i genç olmak üzere toplam 200.000 kişi istihdam edilecektir. Sözü edilen hedeflerin mevcut değerlere yakın olması bir başka deyişle aralarında uçurum bulunmaması nedenleriyle yeni programların hedeflere katkısının olumlu yönde olması beklenmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisinin hedefleri ve şu anki mevcut durumlar incelendiğinde işsizlik oranı, 2028 yılında %7,5’e düşürülecektir (2024-%8,5). İstihdam oranı, 2028 yılında % 52,5’e yükseltilecektir (2024-%49,5). Kayıt dışı istihdam oranı, 2028 yılında % 23,4’e düşürülecektir. İşgücüne katılma oranı, 2028 yılında % 56,7’ye yükseltilecektir (2024-%54,1). Kadınlarda işgücüne katılma oranı, 2028 yılında % 40,1’e yükseltilecektir (2024-%36,6). Gençlerde işsizlik oranı, 2028 yılında % 16,6’ya düşürülecektir (2024-%15,7).

COVID 19 Pandemi döneminde %13-14 oranlarına ulaşan işsizlik oranı 2024 sonu itibariyle yeniden %8,4 seviyesine gerilemiştir. Sahadaki mevcutta yürütülen İşbaşı Eğitim Programlarının yanında yeni Aktif İşgücü Piyasası programlarından Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı işsizliği azaltıcı etkiye sahiptir. Türkiye işgücü piyasasında son 7 yılda istihdam oranı %2’lik bir artışla %49,2 seviyelerine yükselmiştir. Tüm Aktif İşgücü Programlarına yoğun katılım bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için faydalı olacaktır. Sonuç olarak işgücü piyasasının yeni aktörleri olarak sunulan KİPAP, NİYEP ve İGP Aktif İşgücü Piyasası Programları Ulusal İstihdam Stratejisi hedefleri için 2025 yılı itibariyle yoğun bir biçimde kullanılması beklenmektedir.

Türkiye işgücü piyasasının çok değişkenli ve yapısal işsizlik sarmalarından çıkmakta bir hayli zorlanan dinamiklere sahip olduğu bilinmektedir. Özellikle işgücünün işverenin beklenti düzeyinden daha düşük seviyede nitelik ve becerilere sahip olması,

işveren grubunu sürekli yakındığı bir durumdur. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programının bu sorunu ortadan kaldıracak dinamiklere sahip olduğu görülmektedir. Üniversite gençlerini hedef alan ve onlara esnek çalışma disiplini öğretecek nitelikte olan İŞKUR Gençlik Programı ise 2025 yılında 100.000 gence geçici sürede gelir desteği sağlayacaktır. Kadın İstihdamında Pozitif Ayrımcılık Programında ise 2025 yılı Mart ayı itibarıyla 23 pilot kentten tüm ülke geneline yayılarak kadınların istihdamına destek olması beklenmektedir. İmalat sanayinin dışında hizmet sektörünün sağlık, bilgi ve iletişim gibi alt sektörlerine de kapılarını açması kadın istihdamında verileri ileri taşıyacaktır.

Sonuç olarak, gerek Ulusal İstihdam Stratejisindeki 6 temel hedefin 2025-2028 döneminde bir önceki dönemde olduğu gibi ulaşılabilirlikten uzak olmaması gerekse her hedef için eylem planlarını oluşturan bileşenler içerisinde işgücü piyasasının yeni teşvik ve staj aktörlerinin yer alması nedenleriyle hedeflere ulaşmada zorluk çekilmeyeceği anlaşılmaktadır. Bu hedefler doğrultusunda kadınların işgücü piyasasına katılım oranı ilk süreçte %40'lar seviyesine çıkarılıp ardından Avrupa Birliği ortalaması olan %66'lara yaklaştırılabilir. Genç işsizlik oranının da 2030 yıllarına gelmeden tek haneye çekebilecek programlar sahada kendine yer aramaktadır. Fakat şüphesiz İŞKUR'un sunduğu bu özel gruplara yönelik programların dışında Küçük ve Orta Ölçekli Sanayicileri Geliştirme Birliği (KOSGEB), Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), bölgesel kalkınma ajansları ve diğer sivil toplum kuruluşlarının da çeşitli teşvik ve özendirmeleri ile işgücü piyasası daha proaktif bir yapıya kavuşması mümkün olacaktır. Ulusal İstihdam Stratejisindeki hedeflere ulaşılması durumunda işgücü piyasasındaki başta işgücüne düşük düzeyde katılım olmak üzere kadınlar ve gençler gibi özel politika gerektiren grupların istihdamı açısından bir yeniden yapılanma gerçekleşmesi beklenmektedir. Böylece dinamizm kazanan işgücü piyasası sayesinde toplumda olumlu yönde bir sosyolojik dönüşüm de gerçekleşebilecektir.

Kaynakça

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, “Türkiye Açısından Yaşlanma, Önümüzdeki Süreçte Çözümlemesi Gereken Bir Mesele Olarak Önümüzde Duruyor”, [<https://www.aile.gov.tr/haberler/bakanimiz-derya-yanik-turkiye-acisindanyaslanma-onumuzdeki-surecte-cozumlenmesi-gereken-bir-mesele-olarak-onumuzdeduruyor/>](E.T. 21.02.2024)]

Altunok, Bahar, “Türkiye’de İş-Yaşam Dengesini Sağlamaya Yönelik “İzin Politikalarının” “İş Kanunu” ve “Devlet Memurları Kanunu” Perspektifinde İncelenmesi”, Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi” 2024, s.31-44.

Dama, Nergis, *Türkiye’nin Eğitim, Öğrenim ve Çalışma Sürecinde Olmayan Gençleri*, SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayını, Ankara, 2017.

Genda, Yuji, “Jobless Youths and the NEET Problem in Japan”, *Social Science Japan Journal*, Volume: 10, Number: 1, 2007.

Karakuş, Mustafa, *Genç İstihdam Politikaları Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamalarının Karşılaştırmalı Analizi*, Nobel Yayınları, Ankara, 2020, s. 177.

Kadın İstihdamı İçin Pozitif Ayrımcılık Projesi Kapsamında Üretim Sürecine Katılım Programının Yürütülmesine İlişkin Usul Ve Esaslar, İŞKUR, 2024

ManpowerGroup, *Türkiye Yetenek Açıklığı Raporu*, Ankara, 2023 [https://26582639.fs1.hubspotusercontenteu1.net/hubfs/26582639/Research%20%20Inights%20Files/T%C3%BCrkiye_EN_TS_Infographic_2023-1.pdf], (E.T.16.01.2024)].

Namal, Mete Kaan - Emine Betül Cansever, “İşgücünün Görünmeyen Dezavantajları: Ne İşte Ne de Eğitimde Olmayan Gençler”, *Sosyal Politika ve Çalışma İlişkilerinde Güncel Sorunlar*, Cilt: II, Ankara, 2020.

Özlem Işığışık, *İstihdam ve İşsizlik*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Ankara, 2021, s. 43.

Sarı, Rahime Mercan - Esra Burcu Sağlam, “Sosyal Problemler Sosyolojisi Çerçevesinde Türkiye’de Nüfus Yaşlanması”, *Erdem İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, Sayı: 86, 2024.

Soylu, Özgür Bayram- Beyza Nur Aydın “Genç İşsizliğin Gelişimi, Belirleyicileri Ve İktisadi Politikalar: Avrupa Birliği-Türkiye Karşılaştırması”, *Ekev Akademi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 82, 2020, s. 339-360.

Tiyek, Ramazan -Umut Yertüm, “Güney Avrupa Refah Rejimi Bağlamında Türkiye: Bir Değerlendirme”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 2016.

Tolgay, Celal - Özlem Çakır, “Ne Eğitimde Ne De İstihdamda Olan Gençlerin Genç İşsizliğine Yönelik Algıları Üzerine Bir Araştırma”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 4, 2022.

Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Ulusal İstihdam Stratejisi*, Ankara, 2025 [<https://www.csgb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal-istihdam-stratejisi/>](E.T. 18.02.2024)].

Türkiye İş Kurumu, *Türkiye İşgücü Piyasası Analizleri*, , Ankara, 2023 [<https://media.iskur.gov.tr/66631/turkiye.pdf>] (E.T. 18.01.2025)]

Türkiye İş Kurumu, *Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı Kapsamında Mesleki Eğitim Kurslarının Düzenlenmesine İlişkin Genelge*, 2024