

TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK VE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Doç. Dr. Tekin AKGEYİK*

Abstract

The unemployment is a very serious economic problem in Turkey. Actually the employment situation in Turkey differs from the other countries on a large scale. The labor force is more agrarian and there is a considerable population movement to the urban areas. On the other hand, during the last 10 years there has been a significant economic stagnation in Turkey for some years. In general the decade of the 1990's in Turkey is characterized by liberation of the markets that opened a wide range possibilities bringing noticeable benefits for whole economy; but also the globalization increased the risk of the external shocks that in 1990's negatively affected the Turkish economy several times.

The new government's (which was elected on November 3 in 2002) unemployment policy depends on high growth rates. By the perspective of new government, the unemployment problem is a result of reducing of the growth rates and so, to solve the problem, the economy needs continually growth at a high rate. The question is that the new government's employment strategy is enough to solve unemployment problem. The aim of this paper is to review the global unemployment tendencies, to analyze the character of employment and national employment policy of Turkey.

Özet

İşsizlik sorununun özellikle son üç yılda yaşanan ekonomik krizlere bağlı olarak ülkemizde de önemli bir gündem maddesi haline geldiği görülmektedir. Veriler kentsel işsizlik oranlarının %15'e ulaştığını göstermektedir.

İşsizlik sorununun büyüklüğüne rağmen yeni hükümetin önceki hükümetlere benzer şekilde işsizliğe bir büyüme sorunu olarak baktığı görülmektedir. Esasen işgücü piyasasını düzenlemeye dönük girişimlere rağmen istihdamı merkez alan

* Doç. Dr. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.

uygulamaların yetersizliği ülkemizde gelecekte de işsizlik sorununun en önemli gündem maddesi olarak varlığını koruyacağını göstermektedir. Bu makalenin amacı global işsizlik eğilimlerini değerlendirmek, Türkiye 'de işsizliğin karakterini ve ulusal istihdam politikasını analiz etmektir.

Giriş

İşsizlik çalışma isteği ve gücünde olanların cari ücret seviyesinden iş bulamamaları halini tanımlamaktadır. Tarihsel süreç içinde insanoğlunun en çok korktuğu soruların başında hiç kuşku yok ki işsizlik gelmektedir. Çünkü çalışmak insanların ekonomik olarak refah seviyelerini belirlerken, aynı zamanda sosyal açıdan birey olma yetkinliğini geliştiren bir olgudur.

İşsizlik birey açısından olduğu kadar toplum açısından da önemli bir potansiyel ekonomik kayıp yaratmaktadır. İşsiz kitlelerin sosyal açıdan topluma vereceği zarar, politik açıdan da demokratik rejimlerin tehdit edilebilirliği ciddi bir potansiyel sorun alanına işaret etmektedir.

Son çeyrek asırdır özellikle tam istihdam dönemlerinin yaşandığı 1945-1970 döneminden sonra gelişmiş ülkelerde gözlenen kronik işsizlik olgusu bu önemli toplumsal sorunu yeniden ve çok daha önemli bir şekilde tartışma gündemine sokmuştur. 1970'li ve 80'li yıllarda yaşanan ekonomik ve sosyal değişimler başta Avrupa ülkeleri olmak üzere gelişmiş hemen tüm dünyada işsizliği öncelikli konu haline getirmiştir.

İşsizlik sorununun özellikle son üç yılda yaşanan ekonomik krizlere bağlı olarak ülkemizde de önemli bir gündem maddesi haline geldiği görülmektedir. Veriler kentsel işsizlik oranlarının %15'e ulaştığını göstermektedir.

İşsizlik sorununun büyüklüğüne rağmen, yeni hükümetin önceki hükümete benzer şekilde işsizliği bir büyüme sorunu olarak algıladığı anlaşılmaktadır. Esasen işgücü piyasasını düzenlemeye dönük girişimlere rağmen, istihdamı merkez alan uygulamaların yetersizliği ülkemizde gelecekte de işsizlik sorununun en önemli gündem maddesi olarak varlığını sürdüreceğini göstermektedir.

Bu makalenin amacı global işsizlik eğilimlerini değerlendirmek, Türkiye'de işsizliğin karakterini ve ulusal istihdam politikasını analiz etmektir. Makale bu amaçla 4 bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde dünyada istihdam ve işsizlik eğilimleri gelişmiş ve gelişen ülkeler perspektifi ile

değerlendirilmektedir. İkinci ve üçüncü bölümlerde Türkiye’de işsizliğin yapısı analiz edilmekte, mevcut işsizlik sorununa karşı geliştirilen istihdam politikası sorgulanmakta ve bu kapsamda istihdam politikası ekonometrik bir modelle test edilmektedir. Nihayet son bölümde alternatif istihdam politikalarının niteliği vurgulanmaktadır.

A. GLOBAL İSTİHDAM EĞİLİMLERİ

1. Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Eğilimleri

Sanayileşmiş çoğu ülkede son 10 yıllık süreç ekonomik büyüme açısından ciddi bir durgunluk dönemi ile geçmiştir. Nitekim, büyüme oranının 2002 yılında %1.7 düzeyinde gerçekleştiği, bu oranın 2001 yılında %0.8 düzeyinde kaldığı görülmektedir.

Tablo 1: Gelişmiş Ülkelerde Büyüme, İstihdam & Verimlilik Artış (%)

Ülke	Büyüme Oranı			İstihdam Artışı			İşgücü Verimliliği		
	1998-99	2000	2001	1998-99	2000	2001	1998-99	2000	2001
Kanada	2.3	4.4	1.5	1.1	2.6	1.1	1.2	1.8	0.4
Amerika	3.0	4.1	1.2	1.3	1.3	-0.1	1.7	2.8	1.3
AB	2.1	3.4	1.7	1.3	2.0	1.3	1.0	1.4	0.4
Danimarka	2.1	3.0	0.9	0.3	0.7	0.4	1.8	2.3	0.5
Finlandiya	1.6	5.6	0.7	-0.9	1.7	1.4	2.5	3.9	-0.7
İsveç	1.5	3.6	1.2	-0.9	2.2	2.0	2.4	1.4	-0.8
İtalya	1.5	2.9	1.8	-0.1	1.9	2.0	1.6	1.0	-0.2
İspanya	2.6	4.1	2.8	1.4	5.5	3.7	1.2	-1.4	-0.9
Belçika	2	4	1.1	0.4	1.6	1.1	1.4	2.4	0
Fransa	1.7	3.6	2	0.5	2.5	1.5	1.2	1.1	0.5
Almanya	2.3	3	0.6	0.7	1.6	0.2	1.6	1.4	0.4
İngiltere	2.1	3.0	2.2	0.2	1	0.8	1.9	2.0	1.4
Avusturya	3.3	3.4	2.4	1.2	3.0	0.1	2.1	0.4	1.4
Y.Zelanda	2.4	3.6	1.8	1.8	1.6	2.5	0.6	2.0	-0.7
Japonya	1.7	2.4	-0.4	0.5	-0.2	-0.6	1.2	1.6	0.1

(Kaynak: ILO; 2003; p.98).

Ekonomik gelişme düzeyinde gözlenen gerilemeye paralel olarak gelişmiş ülkelerin çoğunda istihdam yaratma kapasitesi giderek zayıflamaktadır. 2001 verileri sanayileşmiş hemen her ülkede işgücü verimliliğinin de gerilediğini göstermektedir. Buna karşılık, İtalya ve Yeni Zelanda'da gerileyen verimlilik düzeylerine rağmen istihdam artışı sürmüştür. Dolayısıyla bu ülkelerde, ekonomik gerilemenin istihdam üzerindeki negatif etkisi belirli ölçülerde sınırlanmaktadır.

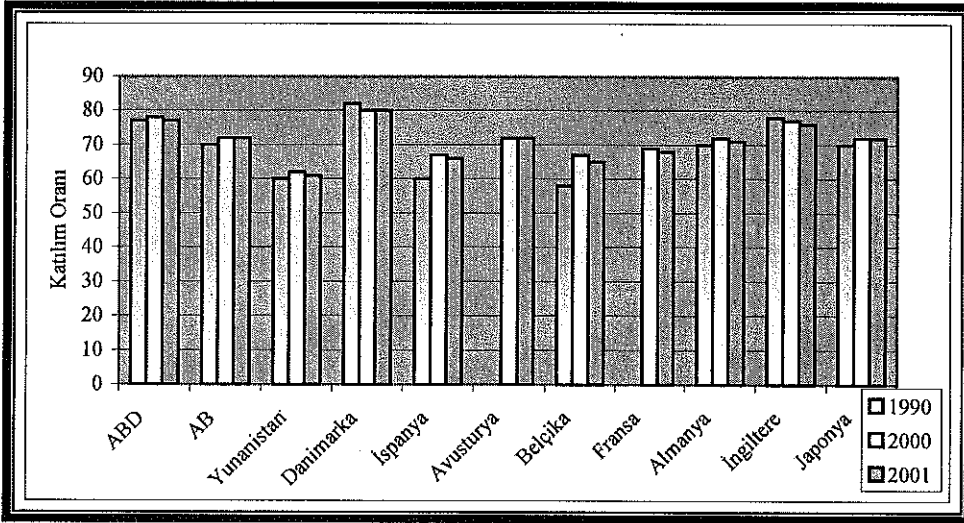
Tablo II. Gelişmiş Bazı Ülkelerde İşsizlik Oranları (1990-2002)

Ülkeler	1990	1995	2000	2001	2002
Avusturya	6.7	8.2	6.3	6.7	6.6
Avustralya	4.0	3.9	4.7	3.6	5.6
Belçika	6.6	9.7	6.9	6.6	6.7
Kanada	8.1	9.4	6.8	7.2	7.6
Danimarka	7.2	6.8	4.4	4.3	4.3
Finlandiya	3.2	15.2	9.8	9.1	9.4
Fransa	8.6	11.4	9.4	8.6	9.2
Almanya	4.2	8.2	7.5	7.9	7.8
Yunanistan	10.5	10.5	11.2	7.6	10.3
İzlanda	2.7	-	1.4	2.3	2.5
İrlanda	13.4	12.3	4.3	3.8	4.9
İtalya	8.9	11.5	10.7	9.5	9.1
Japonya	2.1	3.1	4.7	5.1	5.8
Lüksemburk	1.7	2.9	2.6	2.4	2.9
Hollanda	5.9	6.6	2.6	2.4	2.7
Y.Zelanda	7.8	6.3	6	5.3	5.7
Norveç	5.3	5	3.4	3.6	3.6
Portekiz	4.8	7.3	4	4.1	4.7
İspanya	16.1	22.7	11.4	13	10.7
İsveç	1.7	8.8	4.7	5.1	4.2
İsviçre	2.0	3.5	2.0	2.6	2.5
İngiltere	6.9	8.5	5.9	5	5.3
ABD	5.6	5.6	4	4.8	5.6
AB	8.1	10.5	7.8	7.4	7.6
Türkiye	8.2		8.6	10.9	10.6

(Kaynak: ILO; 2003; p.99).

Öte yandan işsizlik oranındaki artış ekonomik büyüme oranında gözlenen gerilemenin gerisinde kalmaktadır. Bu durum muhtemelen yatırımcıların geleceğe dönük pozitif beklentilerinden kaynaklanmakta, böylece ekonomik büyüme ile istihdam düzeyi arasında bir boşluk oluşmaktadır (ILO; 2003; p.98). Ekonomik daralma sadece işsizliğe yol açmamakta aynı zamanda işgücüne katılım oranlarını da belirgin biçimde düşürmektedir. Nitekim son 3 yıllık periyotta çoğu sanayileşmiş ülkede işsizlik oranlarında gözlenen artışa paralel olarak işgücüne katılım oranlarının da sürekli bir şekilde düştüğü görülmektedir. Buna karşılık AB’de aynı dönemde işsizlik oranlarında gözlenen gerileme 2002 yılında yeniden artış eğilimine girmiştir. Benzer bir gelişme K. Amerika’da yaşanmakta ve işsizlik oranları bu bölgelerde yeniden artışa geçmiş bulunmaktadır.

Grafik I: Çeşitli Ülkelerde İşgücüne Katılım Oranlarındaki Değişim (1990, 2000, 2001)



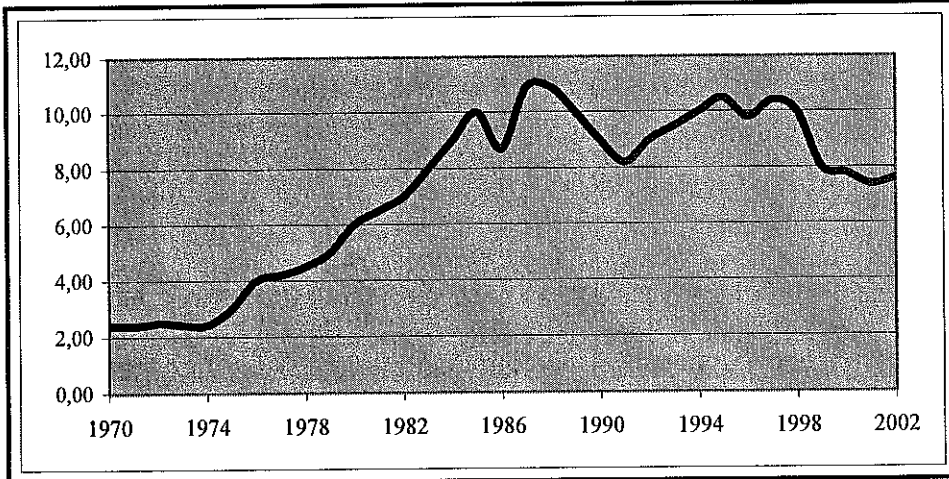
(Kaynak: ILO; 2003; p.98.)

Öte yandan AB ülkelerinde 1970’li yıllarda petrol şoku ile başlayan işsizlik düzeyinin halen %8’ler civarında olduğu görülmektedir. 1970’li yılların başında %2’ler civarında olan işsizlik, dönemin sonuna doğru %4’lere, 1980’li yıllarda %6’lara, 1990’da, %8’lere ve nihayet 1995 yılında %10’nun üzerine

çıkmıştır. İşsizlik süresinin giderek uzaması bu dönemde gözlenen bir diğer sorundur. Birlik düzeyindeki işsizlik oranı 2000/2001 yıllarında azalmasına rağmen geçen yıl yeniden yükselme eğilimine girmiştir.

İrlanda, Portekiz, Hollanda, İspanya, Norveç ve Amerika'da, 1990'lı yıllarda işsizlik oranları gerilerken, işgücüne katılım oranları da artma eğilimine girmiştir. Almanya'da işgücüne katılım oranı artmış olmasına rağmen, işsizlik oranları yükselmeye devam etmiştir. İsveç (%8.8) ve Finlandiya (%15.2) aynı dönemde ciddi işsizlik oranları ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu ülkelerde işgücü piyasasının işlerliği belirgin biçimde aksamaktadır. Buna karşılık İsveç işsizlik oranını 1993/94 düzeyinin yarısına (%4.2) indirmeyi başarmıştır. Fransa ve Belçika'da aynı dönemde işsizlik oranlarının istikrarlı bir seyir takip ettiği gözlenmektedir.

Grafik II: AB Ülkelerinde İşsizlik Eğilimi (%) (1970-2002)



(Kaynak: ILO; 2003; p.98).

İşsizlik ve istihdam oranlarında ki gelişmeleri cinsiyet farklılıkları açısından da değerlendirmek mümkündür. Kuzey Avrupa ülkelerinde kadınlar arasında yaşanan işsizlik oranı erkeklere göre iki kat daha fazla yüksektir. Buna karşılık Danimarka ve İsveç hariç tüm Avrupa ülkelerinde kadınların işgücüne katılım oranları yükselmiştir. AB'de kadınların işgücüne katılım oranları %60'lar düzeyindedir.

Tablo II. Uzun Dönemli İşsizlik

Ülke	1990	2001
ABD	5,3	6,1
AB	48,6	43,7
Belçika	68,7	51,7
Fransa	38	37,6
Almanya	46,8	51,5
İtalya	68,9	63,4
İspanya	54,	44
İngiltere	34,4	27,7
(Kaynak: ILO; 2003; p.104)		

Çoğu sanayileşmiş ülkede işsizliğin belirgin özelliklerinden biri uzun dönemli bir seyir göstermesidir. Tablo'da AB, ABD ve bazı Avrupa Birliği ülkelerinde 12 ay ve daha uzun süre işsiz kalan işgücü oranları karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Veriler uzun dönemli işsizliğin ABD'de ihmal edilecek düzeyde kaldığını göstermektedir.

Buna karşılık, AB'de uzun dönemli işsizliğin ciddi bir sorun olduğu görülmektedir. Nitekim iş arayanların yaklaşık yarısı 12 ay ve daha uzun süre iş bulamamaktadır. Son 12 yılda 5 puanlık bir iyileşme gözlenirse de oransal değer hala çok yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Buna karşılık Almanya ve Fransa gibi ülkelerde uzun dönemli işsizliğin kararlılığını koruduğu gözlenmektedir.

Avrupa'da günümüzde yaşanan işsizlik krizi çeyrek asırlık bir geçmişe sahiptir. Nitekim, istatistikler 1973'ten 1994'e kadar bütün Batı Avrupa'da net olarak bir tek yeni iş yaratılmadığını göstermektedir. Oysa aynı dönemde Amerika'da 38 milyon net yeni iş alanı yaratılmıştır. Avrupa'da 1950'ler ve 60'lar boyunca Amerika'dakinin yarısı kadar olan işsizlik oranları 1990'lı yıllarda bu ülkedeki oranların iki katına yükselmiştir. 1995 yılı itibariyle Avrupa'da ortalama işsizlik oranı %10.8 iken, bu oran Amerika'da sadece %5.4 düzeyinde kalmıştır (Thurow; 1996; s.15).

Öte yandan part-time ve geçici istihdam biçimlerinin giderek yaygınlaştığı görülmektedir. Buna karşılık, part-time çalışmanın 1990'lı yıllarda

beklendiği ölçüde artmadığı ve toplam iş yaratma kapasitesine belirgin bir katkıda bulunmadığı görülmektedir. Esasen bu tip işlerin hala kadınlara ait olduğu kabul edilmektedir. Nitekim Hollanda'da kadınların %60'ı part-time biçiminde çalışmaktadır.

İşgücü piyasasını etkileyen önemli bir gelişme de geçici istihdam oranının sürekli bir yükselme seyrine girmesidir. OECD ülkelerinde kadınların %12'si ve erkek işgücününün %10'u geçici nitelikli işlerde çalışmaktadır. Örgütlenme dışında kalan geçici istihdama tabi olan işgücününün yaklaşık %15'i ortalamanın altında bir eğitim düzeyine sahipken, %30'u iş koşullarından tatmin olmadığını kaydetmektedir.

Öte yandan 1990'lı yıllarda geçici işlerin artan istihdamın 1/3'üne ulaştığı görülmektedir. Aynı dönemde bu oran İspanya için %40, Fransa için %60'lara ulaşmaktadır. Buna karşılık Norveç, ABD ve İrlanda'da aynı dönemde geçici istihdam oranında gerileme kaydedildiği görülmektedir. Bu gerilemede işverenlerin tutumları önemli bir etkiye sahiptir. İşverenler işgücü sadakati, verimlilik gibi faktörler nedeniyle geçici istihdam uygulamasını tercih etmemektedirler.

AB'nin istihdam politikalarından biri de işgücüne katılım oranını yükseltmektir. Bu oran halen ABD için %73 ve AB'de ortalama %64 düzeyindedir. İtalya'da işgücüne katılma oranı AB ortalamasının altında %55 düzeyinde kalmaktadır.

Diğer önemli bir sorun alanı da sanayileşmiş ülkelere dönük işgücü göçüdür. İngiltere'de örneğin her yıl 90 bin işgücü kaçak yollarla ülkeye girmektedir. AB düzeyinde 1999 yılı verileri dikkate alındığında toplam nüfusun %3.4'ünün Avrupalı uluslara ait olmadığı görülmektedir. 1999 yılında toplam göç 1.1 milyona, net göç miktarı 700 bine ulaşmaktadır. (ILO; 2003; p.103).

Özetle günümüzde gelişmiş dünyada iki farklı eğilimin ortaya çıktığı belirtilmelidir. İlk olarak Batı Avrupa'da üretim imalattan hizmet sektörlerine kaymakta, işgücü içinde, kadın ve göçmen işçilerin oranı hızla yükselmektedir. İkinci eğilim ise, yaşanan ekonomik krizdir. Özellikle 1970'li yıllarda başlayan büyüme oranlarındaki gerileme günümüzde enflasyon oranlarındaki artışla kronik bir hal almakta; işletmeler kapanmakta, ekonomik sistem yaşanan olumsuzluklardan etkilenmektedir. Bu olumsuz gelişmeler sosyal sistemleri de olumsuz yönde etkilemektedir. İşletmeler "küçülmeyi" (downsizing) tercih

ederken, "dış kaynak kullanımına" (out-sourcing) giden işletmeler artmakta, işletmeler yeniden yapılanma çerçevesinde istihdam yapılarını daraltmaya yönelmektedirler (The Nation; 1998; p.19).

2. Gelişen Ülkeler

Yaşanan ekonomik durgunluğun en fazla gelişen ülkeleri etkilediği açıktır. Nitekim dünyada son 3 yılda işsizlik rakamı 20 milyon artarak 180 milyona ulaşmıştır. Bu rakamın önemli bir kısmı gelişen ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Bu durum fakirliğin giderek yaygınlaşmasına yol açmaktadır. Nitekim dünyada 550 milyon insan günlük 1 doların altında bir gelire yaşamak zorundadır (ILO; 2003; p.8).

Gelişen ülkelerdeki işsizlik oranlarının kronikleşmiş bir şekilde yükselme eğiliminde olduğu esasen bu ülkelerde işsizliğin daha çok enformel istihdam biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir. 1990'lı yıllarda yaşanan global ekonomik krizler nedeniyle enformel sektörün hacmi, gelişen tüm ülkelerde çok belirgin bir artış göstermiştir. Özellikle Latin Amerika ile Kuzey-Doğu Asya ülkelerinin bu alanda dinamik bir yapı ortaya koydukları saptanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde enformel ekonominin boyutlarını ortaya koymaya yönelik çeşitli araştırmalarda genellikle kentsel işgücünün yarısının enformel bir nitelik taşıyan işlerde çalıştığı bildirilmektedir.

Sözgelimi, 1989 yılında Güney Amerika'yı kapsayan bir araştırmada enformel sektörün toplam ekonomi içindeki payının Arjantin için % 22, Peru için % 55 olduğu saptanmıştır. Benzeri bir araştırma, Jamaika'da toplam imalat istihdamının % 35'nin enformel bir nitelik taşıyan işlerden meydana geldiğini, Sierra Leona'da bu oranın % 90'lara kadar çıktığını kaydetmektedir (Gibson & Kelley; 1994; p.168)

Bu durum dünyada gelir dağılımının giderek bozulmasına yol açmaktadır. Nitekim dünya üretiminin % 77'si sanayileşmiş 25 ülke tarafından gerçekleştirilmekte, üretimde ABD'nin payı % 27'ye ulaşmaktadır. 1960'da en zengin ile en yoksul arasında 1'e 30 olan gelir farkı, 1990'da 60'a, 1997'de 74'e çıkmış bulunmaktadır. Üretim alanlarında yaşanan olumsuzluklar bu endişeleri daha da körüklemektedir (Ekin; 2001; s. 31).

Nitekim veriler dünyanın en zengin 200 kişinin sahip olduğu toplam servetin yeryüzündeki en yoksul 2,5 milyar insanın toplam gelirinden daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır. Bu 200 zenginin 112'sinin ABD'li olduğu belirtilmektedir. Dünyanın en zengin 3 kişinin (ABD) servetinin toplamının en

yoksul 48 ülkenin GSMH'ndan daha fazla olduğuna işaret edilmektedir. En yoksula nazaran en zengin fert başına gelirin 228 kat daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır (Ekin; 2001; s. 32).

“Dünya üzerindeki 89 ülke son 10 yıl içinde 23 kat yoksullaşmıştır. Son 10 yılın verilerine göre, refah düzeyi yükselen ülkeler: ABD, AB ve Japonya...”dır. Bu üç bölge ve ülke, uluslararası üretimin % 86'sını, uluslararası ticaretin % 82'sini kontrolleri altında tutmaktadır. En yoksul 48 ülke ise, üretimin ve ticaretin sadece % 1'ine sahiptir. 1997 – 99 döneminde yaratılan dünya gelirin % 58'i ABD'ye gitmiştir (Ekin; 2001; s. 32).

ILO verilerine göre gelişen ülkelerdeki işsizlik oranları %20'lere yaklaşmaktadır. Nitekim, Orta Doğu Ülkeleri için son 3 yıllık periyotta işsizlik düzeyi istikrarlı seyir takip ederek %18 düzeyinde kalmıştır, bu oran Afrika ülkeleri için %15'ler düzeyindedir (ILO; 2003; p.13).

Bazı yazarlar, eşitsizlik ve yoksulluğun dünyanın temel sorunu olduğu üzerinde durmakta ve yoksulluğun nedeni olarak da özellikle işsizliği göstermektedirler. Böylece, işsizlik ve yoksulluk ilişkisi sadece gelişen dünyada değil, gelişmiş sanayi toplumlarında da ortaya çıkmaktadır.

Bu gelişmelerin doğal sonucu olarak, 6 milyar civarındaki dünya nüfusu içinde işgücü bugün 2,5 milyar, işsiz sayısı ise 1 milyardan fazladır ve 2025 yılında dünya işgücünün 3 milyarın çok üzerinde olması beklenmektedir. Günümüzün nüfus artışı verileri dikkate alındığında hem dünya nüfusu, hem dünya işgücü yılda yaklaşık 100 milyon artmakta, buna karşılık küreselleşme sürecinde yılda sadece 50 milyonluk bir istihdam yaratılabilmektedir.

BM, IMF gibi küresel düzeydeki mali kuruluşlarca önerilen ekonomik istikrar programlarının yoksul kitleleri gözetmediği gibi istihdamı daraltıcı etkilere yol açtığı ve işsizlik oranlarının artmasına neden olduğu kaydedilmektedir.

Aslında veriler, 1999-2001 yılları arasında yaşanan ekonomik krizler nedeniyle yoksul ülkelerde 450 milyon gencin, okul ve iş olanakları kaybettiğini, milyonlarca insanın da işsiz kitlelere katıldığını ya da düşük ücretli işlerde çalışmak zorunda kaldıklarını göstermektedir.

Böylece küresel sermaye hareketleri gelişen ülkelere için hem refah hem de yoksulluk getiren çelişik sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle bilgi toplumunun ekonomideki yansımaları şeklinde ortaya çıkan küreselleşme, beraberinde 1

milyara yaklaşan işsizliği genelde iki nedenden dolayı ortaya çıkarmaktadır; bunlardan birincisi ileri teknoloji, ikincisi ise rekabet baskıları nedeni ile sermayenin ve çokuluslu işletmelerin üretiminin daha ucuz yapılabildiği bölgelere doğru kaymasıdır (Ekin; 2001; s. 32).

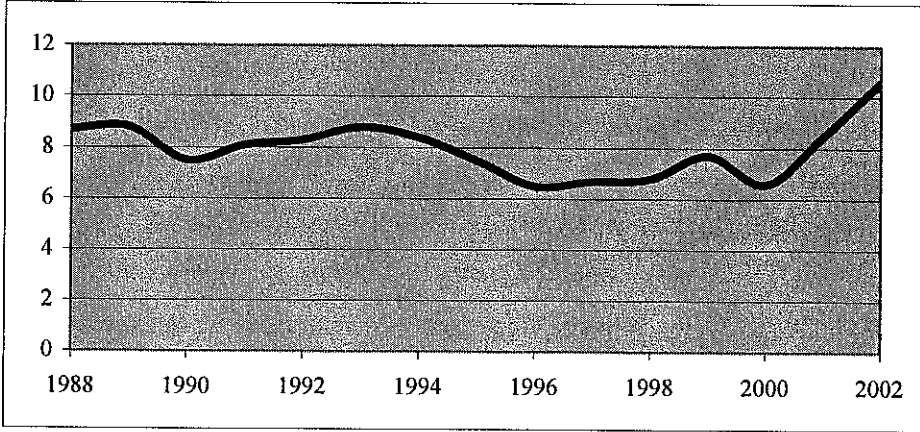
B. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK

1. Türkiye'de İşsizliğin Genel Karakteri

a) İşsizlik Oranlarında Yükselme Eğilimi

Türkiye'de son 10 yıllık süreçte ekonomik yapı ciddi bir durgunluk dönemi ile geçmiştir. Nitekim son 1992-2002 yılları arasında ortalama büyüme oranı %3.5'te kalırken, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında önemli bir daralma eğilimi görülmüştür. Büyüme oranının 2002 yılında %7.8 düzeyinde gerçekleşmesine rağmen, işsizliğin artma eğilimini sürdürmesi büyümenin daha çok stoklara bağlı olarak gerçekleştiğini ve üretken istihdamın artmadığını göstermektedir.

Grafik III. Türkiye'de İşsizlik Eğilimi (%) (1988-2002)



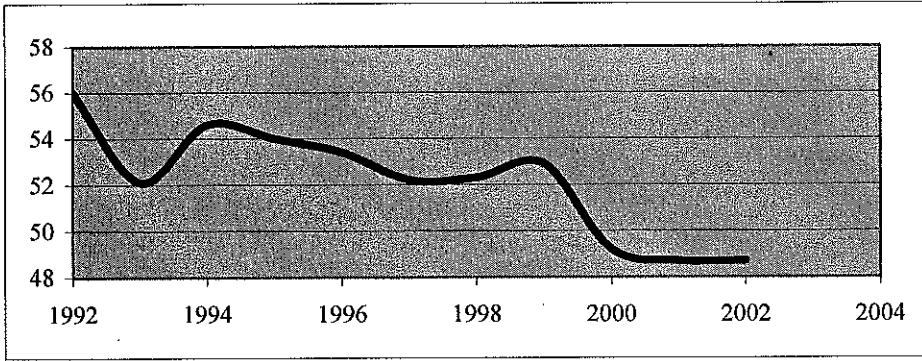
(Kaynak: DİE; 2002).

b) İşgücüne Katılımın Gerilemesi

Karşılaşılan önemli bir diğer problem de işgücüne katılım oranında gözlenen gerilemedir. Nitekim, 1992 yılında %56 düzeyinde olan katılım son 10 yıllık dönemde sürekli düşme eğilimi göstermiş ve 2002 yılında %47 düzeyinde gerçekleşmiştir. İşgücüne katılım oranının düşmesi her şeyden önce üretken toplumsal kesimin daralması anlamına gelmektedir. Bu sonuç bir yandan büyüme oranını negatif yönde etkilemekte, öte yandan buna bağlı olarak bağımlılık oranı da hızla yükselmektedir. Dolayısıyla gelir daha çok kişi tarafından paylaşılmaktadır.

Ayrıca iş bulamadığı için işgücünden ayrılmak zorunda kalan işgücü aynı zamanda işsizlik oranlarının da görece olarak gerilemesine yol açmaktadır. Ancak bu gerileme işsizlerin istihdam alanları bulmasının değil işgücünden çekilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıktığından gerçek anlamda bir gerilmeyi yansıtmamaktadır.

Grafik IV. Türkiye'de İşgücüne Katılım Düzeyi (%) (1992-2002)

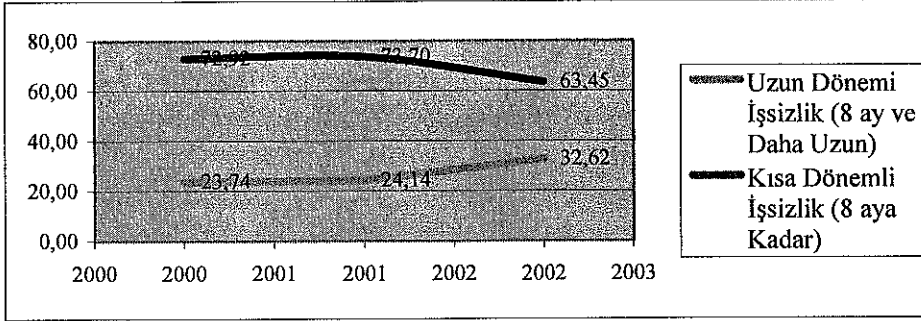


(Kaynak: DİE; 2002).

c) İşsizliğin Karakteri

Veriler Türkiye'de uzun dönemli işsizliğin giderek arttığını göstermektedir. Nitekim, 2000 yılında işsizlerin %23,74'ü 8 ay ve daha uzun dönemli işsiz kalırken, bu oran 2002 yılında %32,6'ya çıkmıştır.

Grafik V: Kısa Ve Uzun Dönemli İşsizlik

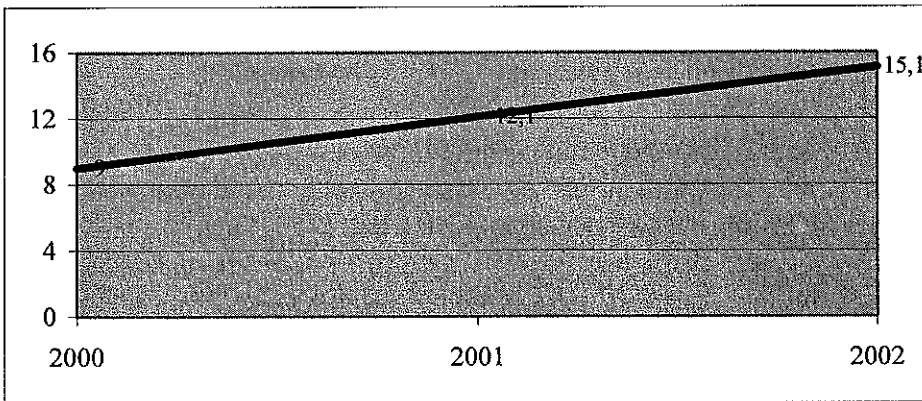


(Kaynak: DİE; 2002).

d) Kentsel İşsizlik Trendi

Bazı yazarlara göre, Türkiye’de işsizliğin açıklanmasında kullanılması gereken veriler kentsel işsizlik oranlarıdır. Bu oranlar dikkate alındığında Türkiye’de özellikle son 3 yıllık dönemde kentsel işsizlik oranının hızla arttığı görülmektedir. Bu durum, esasen Türkiye’de işsizlik sorununun en önemli toplumsal sorun olduğunu açıkça ortaya koymaktadır (Gürsel & Levent & 2002; p.181).

Grafik VI: Kentsel İşsizlik Oranlarındaki Gelişme (%) (2000/2001)



(Kaynak: DİE; 2002).

2. Aday Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik Gelişmeleri

Aday ülkelerin 1995-01 yıllarında büyüme oranlarını geliştirme eğilimine girdikleri görülmektedir. Özellikle Çek Cumhuriyeti, Romanya, Slovakya, Litvanya ve Letonya'nın 2001 yılında bir önceki yıla göre daha yüksek bir büyüme düzeyi yakaladığı anlaşılmaktadır. Buna karşılık, Macaristan ve Slovenya'da zayıf ekonomik talep nedeniyle büyüme oranı gerilemiştir. Polonya'nın da ciddi ekonomik sorunlarla karşı karşıya olduğu görülmektedir. Polonya 9 yıllık istikrarlı bir büyüme süreci sonrasında duraklama sürecine girmiştir. Bunun temel nedeni ülkede sıkı para politikasının uygulanması, eğitim, sağlık ve kamu yönetiminde reformların ekonomiyi olumsuz yönde etkilemesidir. Sonuç olarak 1990'lı yıllarda tüm aday ülkelerde istihdam artışı negatif bir düzeyde kalmıştır.

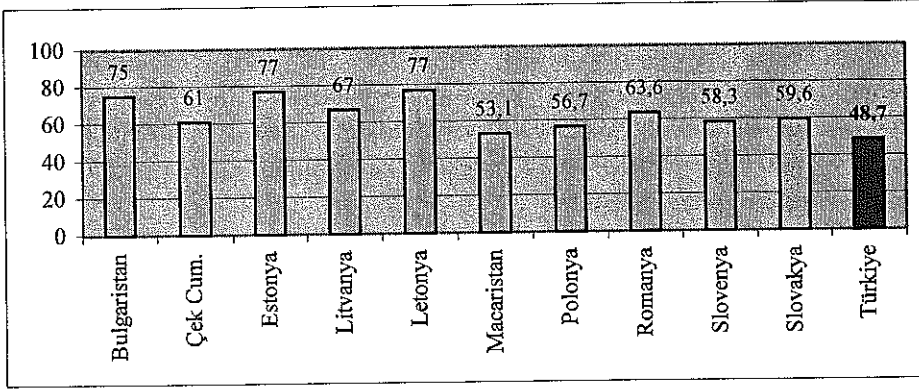
Tablo III. Aday Ülkelerin İşgücü Piyasası Göstergeleri

	İşsizlik Oranı			İstihdam Artışı (%)		İşgücü Artışı (%)		Büyüme Oranı	
	1990	1995	2000	1990-95	1995-2000	1990-95	1995-02	1990-95	1995-01
Bulgaristan	1,7	16,5	14,1	-	-0,7	-0,5	-0,4	-2,5	0,3
Çek Cum.	0,7	4,8	8,8	-0,4	-0,9	0,6	0,3	0,1	1,8
Estonya	0,6	9,7	14,8	-1,3	-1,5	-0,9	-0,7	-1,6	4,8
Litvanya		18,9	8,4	-3,9	0,4	-1,2	-1	-3,5	3,8
Letonya		17,1	16,6	-1,6	-0,5	0	0	-2,1	3,5
Macaristan	1,7	10,2	6,5	2,9	12,4	0,1	-0,1	0,5	3,6
Polonya	6,3	13,3	16,7	-1,7	-0,4	0,7	0,7	-0,8	1,3
Romanya		8	10,8	-	-0,5	0,1	0,2	3,7	4,8
Slovenya	4,7	7,4	7,5	-	-1,0	0,4	0,0	-0,4	4,3
Slovakya		13,1	18,9	-	-0,2	0,9	0,8	-3,8	1,1
Türkiye	7,5	7,5	6,6	-	-	2,2	2,0	3,6	4,24

(Kaynak: ILO; 2003; p.89).

Öte yandan işgücüne katılım oranınının 1990-1999 yılları arasında gerileme kaydettiği buna karşılık yine de çoğu ülkenin Türkiye'deki katılım düzeyinin üzerinde bir katılım düzeyi yakaladığı görülmektedir.

Tablo IV. Aday Ülkelerde İşgücüne Katılım



(Kaynak: ILO; 2003; p.89).

Diğer bir sorun alanı da işsizlik süresidir. 1999 yılında uzun dönemli işsizlik oranı çoğu aday ülkede %40'lar düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu artışın devam ettiği gözlemlenmektedir. Bu gruba dahil işgücünün çeşitli sorunlara sahip oldukları görülmektedir. Bu işçiler yaşlı, az eğitilmiş ve sağlık problemlerine sahip kişilerden oluşmaktadır. Bu grubun kayıt dışına kayma eğilimi taşıdığı görülmektedir.

Nitekim, aday ülkelerin hepsinde hızlı bir kayıt dışı ekonomi olgusu yaşanmaktadır. Örneğin Estonya'da ücretli çalışan işgücü azalırken, kendi başına çalışan işgücünün oransal olarak yükseldiği görülmektedir. Romanya'da 1990-1999 yılları arasında ücretli işgücünün %75'den % 57,8'e gerilediği kaydedilmektedir. Bu durum çoğu işgücünün yardımcı aile efradı olarak çalışmayı tercih etmesine yol açmaktadır. Ayrıca yaratılan yeni işlerin önemli bir kısmının da formel işlere ilave işler olduğu bunun da enformel istihdamı artırdığı anlaşılmaktadır.

Türkiye'de işgücü piyasasının gelişmiş ülkelerdeki emek piyasalarından oldukça farklı olduğu görülmektedir. Önemli bir kısmı tarım ağırlıklı olan işgücünün kırsal kesimlerden şehir merkezlerine göç eğilimleri, kentlerde bir yandan kentsel açık işsizliği genişletmekte öte yandan enformel istihdamı arttırmaktadır (ILO; 2003; p.87).

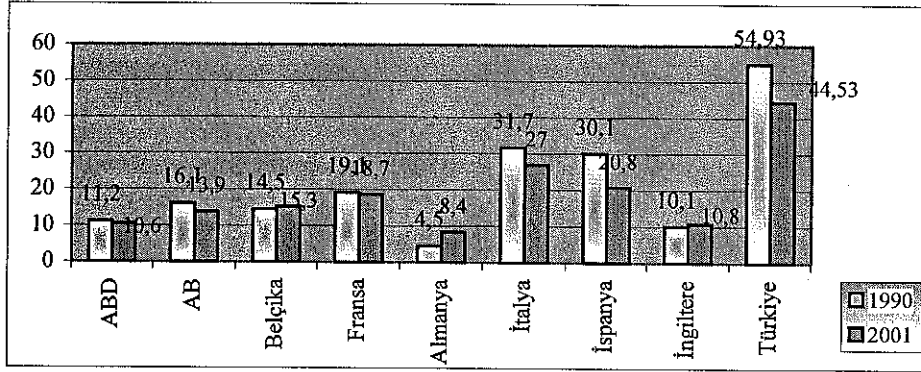
3. Genç İşsizliği

a) Genç İşsizliğinde Yükselme Eğilimi

Ülkemizde yaşanan işsizliğin en önemli bir boyutu eğitilmiş genç işsizliğinin hızla genişleme eğilimine girmesidir. Esasen bu durumun hemen her ülkede önemli bir sorun alanı olduğu görülmektedir. Nitekim, bazı ülkelerde yaşanan görece iyileşmelere rağmen genç işsizliğinde gözlenen yükselme trendinin sürdüğü anlaşılmaktadır.

Aşağıdaki Grafik 1990-2001 yılları arasında sanayileşmiş ülkelerde genç işsizliğinin görece olarak düşmekle beraber genel bir sorun olarak varlığını sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Örneğin, Almanya'da genç işsizliği oranı hızla genişlerken, İngiltere'de istikrarlı bir yükselme seyrine girmiştir. Bu gelişmelere rağmen bazı ülkelerde genç işsizliği oranı hala oldukça yüksek bir düzeydedir. Örneğin İtalya'da 25 yaş altındaki işsizlerin oranı bu ülkede toplam işsizlerin $\frac{1}{4}$ 'üne ulaşmıştır.

Grafik VII: Gelişmiş Ülkelerde Genç İşsizliği Düzeyi (%)



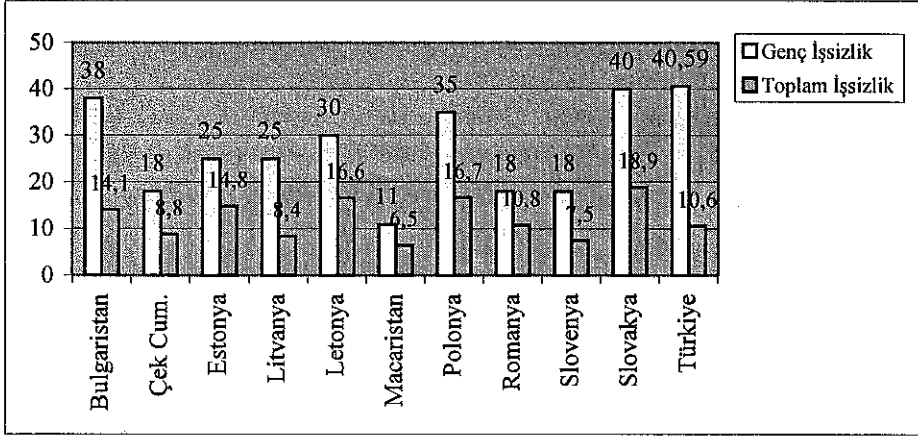
(Kaynak: ILO; 2003; p.104).

b) Aday Ülkelerde Genç İşsizliği

Genç işsizliği ile ilgili sorunun AB aday ülkeleri arasında da önemli bir gündem teşkil ettiği anlaşılmaktadır. Nitekim okuldaki işgücü piyasasına geçişte yaşanan sorunlar özellikle 15-24 yaş grubundaki işgücünü daha fazla etkilemektedir. Çoğu aday ülkede genç işsizliği oranı ulusal işsizlik düzeyinin iki katına ulaşmaktadır. Eğitim düzeyi düşük genç işgücünün bu durumdan daha fazla etkilendiği açıktır. Bu durum özellikle işgücü arzı ile işgücü talebi

arasındaki vasıf beklentilerinin uyumsuzluğundan kaynaklanmaktadır. Bu sorunu aşmak için okuldan işe geçiş sürecinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Özellikle okul sonrası eğitim olanaklarının genişletilmesi önemli bir unsurdur.

Grafik VIII: Aday Ülkelerde Genç İşsizliği



Kaynak: (ILO; 2003; p.93).

c) Genç İşsizliği Araştırması

Ülkemizde eğitilmiş genç işsizliğinin sürekli artma eğilimi taşıması özellikle dikkate alınması gereken bir sorun alanı olarak görülmelidir. Bu konuda yapılan araştırmalarda eğitilmiş gençlerin okul sonrası işsizlik beklentilerinin son derece yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Araştırmada öğrencilerin %57'si işsizliği en önemli toplumsal sorun alanı olarak algıladıklarını kaydetmiş, bu oranın son sınıf öğrencilerinde %67'ye çıktığı gözlenmiştir (Akgeyik; 2002; s.9.).

Araştırmaya katılan öğrencilerin %83'ü yaşanan ekonomik sorunların istihdam fırsatlarını daralttığını kaydetmiştir. Öte yandan öğrencilerin %32'si ekonomik problemlerden kaynaklanan sorunlara bağlı olarak kamu sektöründe çalışmayı tercih ettiğini belirtmektedir. Buna karşılık, deneklerin sadece %18'si kriz koşulları yaşanmamış olsaydı kamu sektöründe çalışmayı tercih edeceğini bildirmektedir. Bu durumun öğrencilerin yurt dışına çıkma eğilimini güçlendirdiği görülmektedir. Nitekim deneklerin %51'i yaşanan krizler

nedeniyle yurt dışına gitmeyi istediklerini kaydetmektedirler (Akgeyik; 2002; s.10.).

C. YENİ HÜKÜMETİN İSTİHDAM POLİTİKASI

Türkiye'de özellikle son 3 yıllık sürede istihdam politikalarının biçimlenmesinde güçlü ekonomiye geçiş programının belirleyici bir rol oynadığı görülmektedir. Gerek hükümet programının gerekse, IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının büyük ölçüde bu programa göre şekillendiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle işsizliğe dönük politikaların analizi açısından güçlü ekonomiye geçiş programının dikkatle analiz edilmesi gerekmektedir.

1. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve İstihdam

Mayıs 2001 tarihinde kamu oyuna açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ülkemizde 2004 yılı sonuna kadar uygulanacak ekonomik politikaların ve bu arada istihdam politikalarının çerçevesini tanımlamaktadır.

Programın nihai amacı, ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak kaynak kullanma sürecindeki verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücünü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olarak açıklanmıştır.

Program kapsamında işsizliğe dönük özel düzenlemelere rastlanmazken sosyal dayanışmayı güçlendiren düzenlemeler çerçevesinde İş Güvencesi Yasası ile Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasasının çıkarılması hedeflenmiştir.

Program'da ayrıca dolaylı bazı düzenlemelerle orta ve uzun vadede Türkiye'de gizli işsizliği açık işsizliğe ya da enformel istihdama dönüştürme potansiyeli taşıyan politikalara da yer verilmektedir. Bu kapsamda iki temel kategori üzerinde durmak mümkündür. Bunlar, harcama ile ilgili getirilen yeni düzenlemeler ve ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırmayı hedefleyen politikalardır.

Harcama tedbirleri kapsamında program özellikle KİT'lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler çerçevesinde personel sayısının sınırlanması ve yatırım harcamalarının rasyonalize edilmesini amaçlanmaktadır. Ayrıca kamuda toplam memur sayısında artış olmaması hedeflenmektedir.

Ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırmayı hedefleyen politikalar kapsamında ise, şeker ve tütün piyasasının yeniden düzenlenerek, üretimde kota sistemine geçilmesi ve taban fiyat uygulaması yerine gelir desteğine geçilmesi hedeflenmektedir.

Gerek harcama tedbirlerinin gerekse, rekabet ve etkinliği arttırmayı amaçlayan düzenlemelerin orta ve uzun vadede kırsal kesimden kentsel alanlara göçü hızlandırması, bunun da bu sektörlerde gizli işsizliği açık işsizliğe ya da enformel istihdama dönüştürme eğilimi vardır.

Nihayet program kapsamında enflasyonist baskılardan kaçınmak amacıyla büyüme hızının %5 düzeyinde tutulması amaçlanmaktadır. Oysa araştırmalar Türkiye’de mevcut işsizlik düzeyinin korunması için en az %6-7 civarında bir büyüme düzeyinin yakalanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Programın büyüme hedefi bu açıdan açık işsizlik stoğunu artıracadı gibi, işsiz kitlelerin orta vadede enformel sektörlere kayma eğilimini de güçlendirebilecektir.

2. Yeni Hükümetin İstihdam Politikaları

AKP hükümetinin istihdam politikasını değerlendirebilmek için parti seçim beyannamesi, acil eylem programı, hükümet programı, stand-by anlaşması ve hükümetin bu alandaki uygulamalarını analiz etmek gerekmektedir.

a) Seçim Beyannamesi

Seçim beyannamesinde istihdam ve işsizlik sorunu büyüme sorunu ile eş değer bir sorun olarak tanımlanmış ve ekonomik büyümenin, istihdamı artırma ve işsizliği azaltmanın en temel yolu olduğu vurgulanmıştır. Bu kapsamda yerli ve yabancı sermayenin ülkemizde yatırım yapması özendirilerek, makro ekonomik ortamda, sürdürülebilir büyüme sağlanacağı kaydedilmektedir.

Beynamede tam istihdam hedefinden söz edilerek bu hedefe istikrarlı büyüme yanında üretime dönük politikaların geliştirilmesi, istihdam yaratmadaki etkinlikleri ve esneklikleri, konjonktürel dalgalanmalara uyum kabiliyetleri, bölgeler arası gelişmişlik ve gelir farklılıklarının giderilmesindeki önemleri dikkate alınarak, KOBİ’lerin gelişmesi ve emek-yoğun bir sektör

olması ve bağlı alt sektörleri harekete geçirmesi nedeniyle inşaat sektörünü canlandırıcı önlemlerin alınacağı kaydedilmektedir.

Türkiye'deki işsizliğin karakterini "yapısal işsizlik" olarak tanımlayan beyannamede işgücü piyasasının etkinliğini güçlendirecek çeşitli tedbirlere de yer verilmektedir. Bu çerçevede insan gücü planlaması ve mesleki ve teknik eğitime ağırlık verilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, her yaştaki işsiz ve mesleksiz kişilerin, ilgilerine, yeteneklerine ve fiziki özelliklerine uygun meslek sahibi olabilmeleri amacıyla kısa süreli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin etkinleştirilmesi hedeflendiği kaydedilmektedir. Buna ilave olarak Ulusal Meslek Standartları Kurumu Kanunu ve Ulusal Meslek Standartları ve Belgelendirme Sistemi uygulamaya geçirilerek işgücü piyasasının yeniden düzenlemesi hedeflenmektedir.

Öte yandan beyannamede kırsal kesimdeki gizli işsizliğin çeşitli tedbirlerle modern kesimlerdeki istihdam alanlarına transfer edileceği kaydedilmektedir. Bu transfer sürecinde metot olarak özellikle mesleki eğitime vurgu yapılmaktadır

İşgücü piyasasının etkinliğini güçlendirecek bir diğer düzenleme olarak standart dışı esnek çalışma biçimlerinin yasal bir çerçeveye kazandırılacağına ilişkin hedeflere yer verilmektedir.

Nihayet işgücü piyasasının etkinleştirici bir diğer tedbir olarak istihdamdan alınan vergiler ve primlerin gözden geçirileceği ve kayıt dışı istihdam ile yabancı kaçak işçiliğin önüne geçileceği bildirilmektedir.

b) Hükümet Programı

59. Hükümetin programında işsizlikle mücadele öncelikli bir hedef olarak tanımlanmaktadır. Ancak programda işsizlikle mücadelede dolaylı uygulamalar üzerinde durulmakta ve özellikle iki temel politikaya vurgu yapılmaktadır.

İlk olarak istikrarlı bir büyüme kapasitesinin yakalanması ve büyüme ile istihdam kapasitesinin güçlendirilmesi ve işsizliğin azaltılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda özellikle ihracatçılar için yeni piyasaların kazanılması, bölgesel ilişkilerin canlandırılması, reel sektör alt yapısının yenilenmesi ile iş olanaklarının geliştirmesi hedeflenmektedir.

Reel sektörü canlandırmak ve büyümeyi desteklemek için Program'da ayrıca esnaf ve sanatkarların destekleneceği, KOBİ'lerin güçlendirileceği ve

istihdama ilişkin tedbirlerin uygulamaya konulacağı kaydedilmektedir. Çalışma hayatı ile ilgili mevzuata ulusal ve uluslararası gelişmeler ışığında günün koşullarına uygun bir yapı kazandırılacağı ayrıca zikredilmektedir.

Programda işsizlikle ilgili tedbirlerin ikinci boyutu olan işgücü piyasasını düzenlemeye ve etkinleştirmeye dönük politikalara da yer verilmektedir. Bu amaç programda “mesleki dağılım, istihdam statüsü ve işçi ve işveren kuruluşlarının rol ve fonksiyonlarının etkinliğini artırıcı uygulamalara yer verileceği” bildirilmektedir.

c) Acil Eylem Planı

Acil eylem planı 58. ve 59. hükümetin politika ve uygulamalarını tanımlayan bir çerçeve programdır. Plan hükümetin istihdama ilişkin stratejisini tanımlayan seçim beyannamesi ve hükümet programı gibi işsizliğe öncelikli bir hedef olarak dikkat çekmekle beraber benzer bir yaklaşımla daha çok ekonomik büyümeye dayalı çözüm üzerinde durmakta ayrıca işgücü piyasasının işlerliğini güçlendirecek politikaları da sıralamaktadır.

Bu kapsamda istihdamı artıracak ve işsizlik düzeyini düşürecek uygulamalar kapsamında ilk 6 aylık dönemde alt yapı yatırımlarının hızlandırılması ve özellikle ulaşım ve inşaat sektörünün canlandırılması hedeflenmiştir. Ayrıca ekonominin canlandırılması için küçük ve orta ölçekli işletmelerin destekleneceği kaydedilmektedir.

Öte yandan acil eylem planı ilk üç aylık dönemde sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarının, kamu yatırım stratejisinin etkinleştirileceğine vurgu yaparak işsizlikle mücadelede tezat teşkil eden bir politika öngörmektedir.

Buna ilave olarak işsizliği genişletecek bir diğer politika olarak hızlı bir özelleştirme süreci savunulmaktadır.

Nihayet Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği bildirilmektedir ve esnek çalışma modellerinin kamu sektöründe uygulanacağı kaydedilmektedir.

Acil eylem planında işgücü piyasasının işlerliğini etkinleştirecek uygulamalar üzerinde de durulmaktadır. Bu kapsamda Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yapısı ve çalışma tarzının yeniden belirlenmesi ve etkin bir şekilde çalıştırılması, okuldan işe geçişi etkinleştirmek için mesleki ve teknik eğitime ağırlık verilmesi, esnek çalışma biçimlerinin uygulamaya geçirilmesi, insangücü

planlamasının etkinleştirilmesi, insan gücünün niteliğinin artırılması için kısa süreli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

d) Stand-by Anlaşması

Stand-by anlaşması çerçevesinde hükümetin özellikle kamusal kesimde istihdamı daraltacağına dönük taahhütlerde bulunduğu görülmektedir. Nitekim anlaşmanın en önemli unsurları arasında yıl sonuna kadar 25,074 atıl kadronun tasfiye edileceğine ilişkin bir hüküm de bulunmaktadır. Bu tasfiyede yöntem emeklilik olsa bile genç yaşlarda işsiz kalanların yeniden iş piyasasına girme istekliğine sahip olacağı açıktır. Bu durumda erken emeklilik yoluyla ayrılanların aslında özel istihdam karşısında haksız rekabet yaratacakları açıktır.

İstihdam düzeyini daraltacak ve işsizlik düzeyi yükseltecek bir diğer uygulama hızlı bir özelleştirme hedefidir. Hükümetin 2003 yılı için özelleştirmeyi hedeflediği TEKEL, THY, SEKA gibi yoğun istihdamın olduğu KİT'lerde önemli bir işsizlik riskinin ortaya çıkacağı görülmektedir. Hedef yıl sonuna kadar 4 milyar dolardır.

e) Hükümet Uygulamaları

AKP Hükümetinin gerek seçim beyannamesinde gerekse hükümet programında belirtmediği ve esasen stand-by anlaşması çerçevesinde de açıkça taahhüt edilmeyen çeşitli uygulamalarla da istihdamı doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen çeşitli uygulamalara yöneldiği görülmektedir. Sözgelimi, 2003 ve 2004 yılda yeni personel alımında getirilen kısıtlamalar, iş güvencesi yasasının uygulama alanını daraltması ve nihayet yeni iş yasası bu kapsamda sayılabilir.

f) Türkiye İş Kurumunun İstihdam Politikaları

Yeni Yasal düzenlemelerle yeniden organize edilen Türkiye İş Kurumu özellikle istihdam piyasasının düzenlenmesinde önemli roller üstlenmektedir. Bu çerçevede özellikle işverenlerin işgücü talebini karşılamak, özürlü ve eski hükümlülerin işe yerleştirilmelerine aracılık etmek, özelleştirme nedeniyle işini kaybedenlere eğitim vermek ile işsizlik sigortasını yürütmek gibi konular öncelikli olarak sıralanacak olanlardır.

D. İSTİHDAM POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

1. İstihdamı Doğrudan Etkileyici Politikalar

a) İstihdamı Genişletici Uygulamalar

aa) Büyüme-İşsizlik İlişkisi

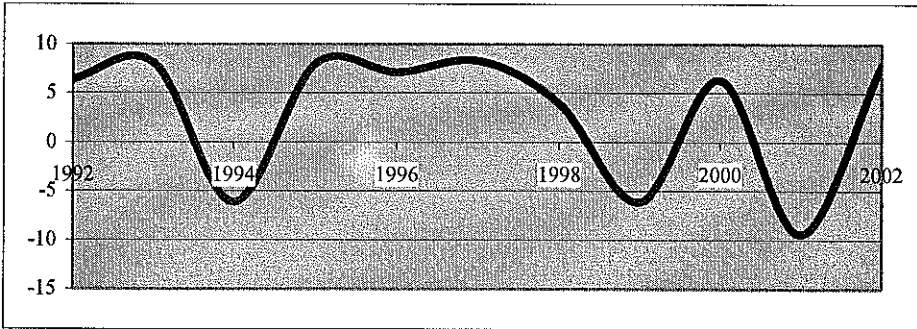
Türkiye’de genişletici istihdam politikalarının temelini büyümeye dayalı istihdam stratejileri oluşturmaktadır. Bu politika uzun yıllardır kalkınma planlarında yer alan bir yaklaşımdır. AKP hükümetinin de benzeri bir politikayı benimsediği görülmektedir. Buna göre, hükümet işsizlik sorununu büyüme sorunu ile eş değer görmektedir. Çözüm de istikrarlı bir büyüme sürecine bağlanmıştır. Yeni hükümetin istikrarlı bir büyüme düzeyi yakalamak için özellikle alt yapı yatırımlarına ağırlık vereceği, makro ekonomik dengeleri güçlendirmeye dönük stand-by anlaşması ilkelerini gözeteceği, KOBİ’lere özel bir destek sistemi yaratmaya yöneleceği anlaşılmaktadır.

Burada temel sorun büyüme ile istihdam artışı arasında eş değerli bir ilişkinin olup olmadığı diğer bir ifade ile büyüme düzeyi ile işsizlik oranlarının hangi ölçüde ilişkilendirebileceğidir. Bu soruya verilecek cevap büyümeye dayalı bir istihdam stratejisinin gerçekliğini daha kolay ortaya koyabilecektir.

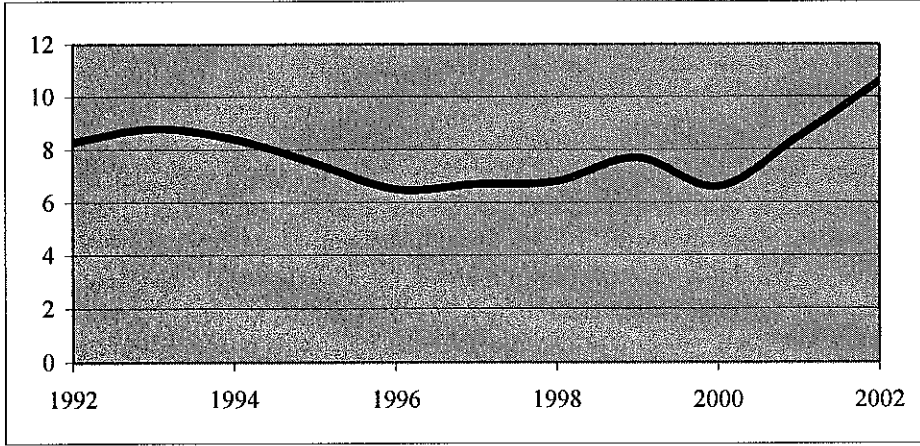
Aşağıdaki Grafiklerde 1992-2002 yılları arasında büyüme ve işsizlik oranlarındaki dalgalanma görülmektedir.

Sonuçlar işsizlikle büyüme arasındaki korelasyonun oldukça zayıf olduğunu göstermektedir. Bu durum Türkiye’de enformel istihdamın büyüklüğüne, kamu sektörü istihdam politikasının esnek olmayışına ve nihayet tarım sektörü istihdamının karakterine bağlanabilir. Böylece istihdam üretken bir anlayıştan uzak ve modern olmayan bir nitelik göstermektedir.

Grafik IX: Türkiye’de Büyüme Eğilimi % (1992-2002)



(Kaynak: DİE; 2002).

Grafik X: Türkiye'de İşsizlik Düzeyi (%) (1992-2002)

(Kaynak: DİE, 2002).

Her iki grafik Türkiye'de büyüme ve işsizlik arasında sağlıklı bir ilişkinin olmadığını göstermektedir.

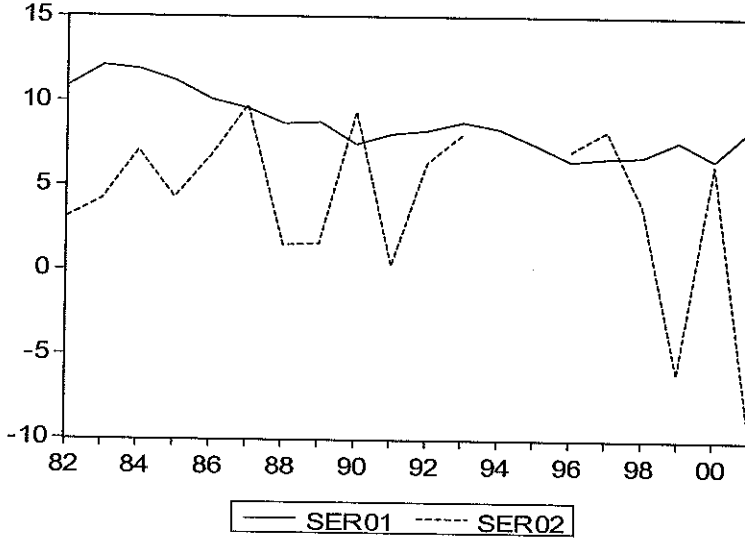
bb) Ekonometrik Analiz

Türkiye'de büyüme ile işsizlik düzeyleri arasındaki ilişki aynı zamanda ekonometrik bir analizle de değerlendirilebilir. Bu amaçla DİE'nin 1982-2002 dönemine ilişkin işsizlik zaman serileri esas alınmıştır. En küçük kareler yöntemine dayalı olarak geliştirilen model test edildiğinde işsizlik ile büyüme arasında Türkiye'de 1982-2002 dönemi için ilişkinin son derece zayıf olduğu görülmektedir. Veriler iki değişken arasında %11 düzeyinde bir ilişki kurulabileceği, bunun da anlamlı bir ilişki olmadığı ortaya koymaktadır. Bu değerlendirme aşağıdaki ekonometrik modelde ve Grafikte açıkça ortaya konmaktadır.

Tablo V . İşsizlik/Büyüme İlişkisi (Ekonometrik Model)

Dependent Variable: BÜYÜME				
Method: Least Squares				
Date: 04/25/03				
Sample: 1982-2001				
Included observations: 18				
Excluded observations: 2				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3.066110	6.371342	0.481235	0.6369
İŞSİZLİK	0.110265	0.708355	0.155663	0.8782
R-squared	0.001512	Mean dependent var		4.038889
Adjusted R-squared	-0.060893	S.D. dependent var		5.112860
S.E. of regression	5.266230	Akaike info criterion		6.264946
Sum squared resid	443.7308	Schwarz criterion		6.363876
Log likelihood	-54.38451	F-statistic		0.024231
Durbin-Watson stat	1.956315	Prob (F-statistic)		0.878246

Grafik XI: Türkiye'de İşsizlik Ve İstihdam Arasındaki İlişki



Yukarıdaki grafikte kırık çizgilerle (---) tanımlanan değişken büyüme oranlarını, kesintisiz çizgiler ise işsizlik oranlarını göstermektedir. Sonuçlar

İşsizlik ile büyüme arasındaki ilişkinin zayıflarını ortaya koymaktadır. Ancak bu sonuç kuşkusuz büyümenin istihdamı artırmadığı anlamına gelmez. Tersine işsizlik sorununun çözümünde büyüme dinamiğinin temel belirleyici olduğu şüphesizdir. Bu durumda çıkan sonucu nasıl yorumlamak gerekir ? Acaba Türkiye'de işsizliğin çözümünde büyüme belirleyici değişken değil midir?

Bu soruya hem evet hem de hayır yanıtını vermek mümkündür. İşsizlik sorununun çözümünde büyüme olgusu tartışmasız bir gerçektir ve bu, Türkiye için de geçerlidir. Ancak sonuçlar Türkiye'de işsizlik sorununun çözümünde büyüme oranlarındaki istikrarlı artışın tek başına yetmeyeceğini, esasen işgücü piyasasını düzenleyici politikaların etkin bir şekilde uygulanmaması durumunda büyüme oranlarının istihdamı sınırlı ölçüde genişleteceğini ortaya koymaktadır. Bu durumda Türkiye'de büyümeye eş zamanlı olarak işgücü piyasasını reforme edecek ve bu piyasanın etkin çalışmasını sağlayacak tedbirlerin uygulamaya konulması gerekmektedir. Aksi halde işsizlik azalmayacağı gibi istihdam da üretken olmayan alanlara ve biçimlere kayacaktır.

b) İstihdamı Daraltıcı Politikalar

AKP hükümetinin istihdam politikalarının önemli bir kısmının da daraltıcı uygulamalar içerdiği görülmektedir. Bu kapsamda hükümetin yıl sonuna kadar IMF'e tasfiye etmeyi taahhüt ettiği atıl istihdam miktarı 25,074 kişidir. Her ne kadar hükümet bu kişilerin erken emeklilik yoluyla tasfiye edileceğine ilişkin bir yaklaşımı benimsemiş olsa da bu kişilerin yeniden istihdam piyasasına girebileceği ve esasen sahip oldukları işgücü maliyeti avantajı nedeniyle haksız rekabet yaratacakları ve işsizliği dolaylı olarak etkileyebilecekleri söylenebilir.

AKP hükümetinin istihdam düzeyini doğrudan etkileyen bir diğer politikası ise, tasarruf tedbirleri kapsamında 2003 bütçesi ile daha önce 55 bin olarak öngörülen yeni istihdam hedefinin 35 bine çekilerek 20.000 daha az istidama gidilmesidir.

Nihayet hükümetin istihdamı daraltıcı bir diğer uygulaması hızlı bir özelleştirme sürecine yakalamaktır. 2003 hedefi olarak 4 milyar dolar ön gören AKP hükümetinin özellikle yoğun istidamın gözlendiği TEKEL, THY gibi işletmeleri özelleştirme kapsamına alması yakın zamanda işsizliğin bu işletmelerden kaynaklanan işsizliklere bağlı olarak yükseleceğini en azından yeni işsizlerin işgücü piyasasına dahil olacağını göstermektedir.

2. İşgücü Piyasasını Düzenleyici Politikalar

Türkiye’de büyüme ve işsizlik arasındaki ilişkinin zayıf niteliğini güçlendirmeye dönük politikaların temelini işgücü piyasasını düzenleyici uygulamaları oluşturmaktadır.

AKP hükümetinin bu konudaki politikalarının bütünlükten yoksun ve esasen birbiriyle ilişki olmayan, daha önceki hükümet politikalarını tekrar etmekten öteye geçmeyen bir nitelik gösterdiği anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda Ekonomik ve Sosyal Konsey’in yapısının ve çalışma tarzının yeniden belirlenmesi ve etkin bir şekilde çalıştırılması hedeflenmekte, okuldan işe geçişi etkinleştirmek için mesleki ve teknik eğitime ağırlık verilmesi, esnek çalışma biçimlerinin uygulamaya geçirilmesi, insangücü planlamasının etkinleştirilmesi, insangücünün niteliğinin artırılması için kısa süreli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi gibi temelde önemli olmakla beraber bir bütünlükten uzak ve işgücü piyasasının beklentileri ile uyumlu olmayan politikaların öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Öte yandan hükümetin iş güvencesi yasasında önce ertelemeye gitme çabası daha sonra bu yasanın uygulama kapsamını daraltması işgücü piyasasının düzenlenmesinde daraltıcı bir etki yaratabilecektir. Buna ilave olarak yeni iş yasası kapsamında işgücü piyasasının esnekleştirilmesini öngören uygulamaların orta ve uzun dönemde istihdamı daraltacağı tahmin edilmektedir. Özellikle denkleştirme programlarının işletmelerde uygulanması ile 3 vardiyalı çalışma sistemleri 2 vardiyalı sistemlere dönüştürülebilecektir.

E. GELECEĞE BAKIŞ: ALTERNATİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

1. AB İstihdam Stratejisi ve Türkiye

1997 yılında Lüksemburg’da yapılan “İstihdam Zirvesi” beraberinde bir “Avrupa İstihdam Stratejisi” doğurmuştur. Bu strateji işgücünü yeniden istihdam piyasasına kazandırmayı ve istihdam standartlarını yükseltmeyi hedefleyen bir yaklaşımı yansıtmaktadır. AB bu hedefler çerçevesinde üye ülkelere uyumlu politikalar geliştirmeyi önermektedir. Aday ülke konumunda Türkiye’nin de bu stratejiye uyum sağlaması gerekmektedir. (Ekin; 2000; s.335).

2. Ulusal İstihdam Stratejisinin İlkeleri

a) Bütüncül Bir İstihdam Stratejisi

Türkiye'de tutarlı bütüncül ve hükümetlerden hükümetlere değişmeyen bir istihdam stratejisi olmadığı açıktır. Esasen hiçbir hükümetin somut bir istihdam projesi olmadığı gibi çoğunlukla hükümetler istihdamı ekonomik büyümenin bir uzantısı olarak algılamaktadırlar. Bunun tek başına yeterli olmadığı açıktır. Türkiye'de işsizlik en önemli toplumsal sorundur. Kentsel işsizlik oranı %15'leri aşmıştır. Bu oranın yaklaşık 1/3'ü de eğitilmiş gençlerden oluşmaktadır. Bu durumda tıpkı güçlü ekonomiye geçiş programı ve AB ulusal programı gibi bir anlamda tüm hükümetlerin izleyeceği bir istihdam stratejisinin acilen geliştirilmesinde büyük yarar vardır.

b) Hedeflere Dayalı Bir İstihdam Stratejisi

Ülkemizde büyüme, enflasyon ve bütçe açığı gibi makro ekonomik değişkenler her yıl bütçe ile birlikte açıklanmakta ve yıl içinde oranların tutturulması için gerekli mali ve parasal tedbirler uygulanmaktadır. Buna karşılık hiçbir hükümetin yıl sonu işsizlik ya da istihdam hedefi gibi bir hedefi saptamadığı görülmektedir. Bu, işsizliğe bakışın yeterince ciddi olmadığına açık bir yansımasıdır. Oysa hedeflere dayalı bir istihdam stratejisi ülkemizde işsizliğin çözümüne ve istihdamın genişletilmesine dönük kamusal odağı arttıracak, uygulanacak politikaların etkinliğini güçlendirecektir.

c) Piyasa Koşullarına Uyumluluk

Değişen işgücü piyasası koşullarına uyum istihdam stratejisinin en kritik boyunu teşkil etmektedir. Özellikle hızla değişen piyasa koşulları, yeni teknolojik alt yapılar ve üretim modellerine uyum yeteneği mevcut ve potansiyel işgücünün istihdam olabileceği yeteneğini destekleyecek önemli bir adımdır. Bu kapsamda sürekli öğrenme kavramının içselleştirilmesi, örgütlü işgücünün sosyal tarafların işbirliği ile sürekli eğitime tabi tutulması temel hedef olmalıdır.

d) Fırsat Eşitliğinin Güçlendirilmesi

Türkiye'de işgücü piyasasının etkinliğini sınırlandıran temel sorunlardan biri de fırsat eşitliğinin sağlanmamasıdır. Özellikle işgücü piyasasına girişte

görülen ayrımcılık kanıksanmış bir durum olarak algılanmaktadır. Üniversiteler arasında gösterilen ayrımcılık, bölgecilik ve sosyal sınıf veya statüye dayalı ayrımcılık sadece kamu sektöründe değil aynı zamanda özel sektöründe en temel sorunlarından biri olarak görülmektedir. Ayrımcılığın giderilmesi hem anayasal bir gerekliliktir hem de işgücü piyasasının etkinliği ve verimliliğin geliştirilmesi için kaçınılmaz bir zorunluluktur (EU Council; 2002; p.50).

3. İstihdam Politikaları

a) İstikrarlı Büyüme Stratejisi

Türkiye’de istihdam politikalarının temelini hiç kuşkusuz istikrarlı bir ekonomik büyüme oluşturmaktadır. İstikrarlı bir büyüme olmadan işsizlik sorununun aşılması olası görülmemektedir. Nitekim araştırmalar Türkiye’de mevcut işsizlik düzeyinin korunması için yıllık büyüme hızının %6.5 düzeyinde gerçekleşmesi gerektiğini, işsizlik sorununun çözülebilmesi için de yıllık %10’luk bir büyüme oranının istikrarlı bir şekilde korunması gerektiğini ortaya koymaktadır. Özellikle 1990’lı yıllarda gözlenen istikrarsız ekonomik büyüme ve daralma eğilimi işsizliği güçlendiren en önemli nedendir. Buna karşılık, ekonomik büyüme ile işsizlik arasında sağlıklı bir ilişkinin olmadığı da açıktır. Bu durumda büyümenin yanında işgücü piyasasının yeniden düzenlenmesini ve geliştirilmesini esas alan politikaların da eş anlı olarak uygulanması çözümün etkinliğini güçlendirecektir.

b) İstihdam Edilebilirlik

Özellikle 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, makro ekonomik dengeleri yeniden tanımlama zorunluluğu ve borçlanma stratejisine dayalı bir ekonomik büyüme modeli ve buna bağlı talep daraltıcı önlemler, “istihdam edilebilirlik kavramını” ön plana çıkarmaktadır. İstihdam edilebilirlik, değişime uyumluluk ve yeniden istihdam edilebilme olanağını tanımlayan bir kavramdır.

Özellikle son 3 yıllık süreçte sürekli artan işsizlik oranlarının koruyucu iş mevzuatı ile önlenemeyeceği, bunun yanında işgücü piyasasına katılımı güçleştiren unsurların ortadan kaldırılarak daha akıcı bir piyasanın sağlanmasının temel hedef olması gerektiği açıktır. Bu kapsamda eğitimde sürekliliğin sağlanması ve işgücü piyasasına erken girme koşullarının ortadan kaldırılması, vasıf gereksinimlerinin güçlendirilmesi ve desteklenmesi ile işgücü

piyasaının akışkanlığını zayıflatan mali zorlukların kaldırılması sayılabilir (Cockx; 2000; p.459).

c) Girişimciliğin Desteklenmesi

Girişimciliğin önündeki koşulların geliştirilmesi yeni iş yaratma kapasitesinin en önemli boyutunu teşkil etmektedir. Böylece koşulların yeni iş yaratma lehine değiştirilmesi mümkün olabilecektir. Bu kapsamda özellikle hizmet sektörüne dönük girişimciliğin desteklenmesi son yıllarda hızla genişleyen eğitimli genç işsizliğin önlenmesinde önemli bir katkı sağlayacaktır. Bu amaçla stratejik sektörlerin ve bölgelerin çeşitli istihdam vergilerinde yapılacak indirimlerle desteklenmesi gerekmektedir (EU Council; 2002; p.39).

d) Okuldan İş Yaşamına Geçişin Etkinleştirilmesi

Türkiye'de işgücü piyasasının düzenlenmesine katkıda bulunacak en önemli politika okuldan iş yaşamına geçişi etkinleştirecek düzenlemelerin hayata geçirilmesidir. Bu konuda temelde tutarlı ve bütüncül bir politikadan söz etmek pek olası görülmemektedir. Özellikle işgücü piyasasının gerekleri ile okul sisteminin uyumlaştırılmasına dönül ciddi hiçbir çabanın ortaya konmadığı açık bir gerçektir. Hemen her kalkınma programında ve hükümet programında mesleki teknik eğitime vurgu yapılmakta ancak bu konudaki çabalar oldukça sınırlı kalmaktadır. Son yıllarda mesleki teknik liselerden iki yıllık ön lisans programlarına geçiş olanaklarının sağlanması önemli bir adım olmakla beraber uygulamanın bütüncül bir politika zemininde yer almaması beklenen etkiyi yapmasını önlemektedir (Arbor; 2002; p.24).

Genel Değerlendirme ve Sonuç

İşsizlik günümüzde gelişmiş ve gelişen toplumların en önemli sorun olma eğilimindedir. Özellikle son 10 yılda yaşanan ekonomik kriz ve durgunluklar, talep daralması, küreselleşme olgusu ve ticari liberalizasyon işsizliği giderek daha öncelikli bir sorun alanı haline dönüştürmektedir. Nitekim, son 3 yıllık dönemde dünyada işsizlik miktarı 20 milyon artarak 180 milyona ulaşmıştır. Artan işsizlik bir yandan ulusal üretkenliği düşürmekte öte yandan, bağımlılık oranını yükseltmektedir. Her iki durumda da işsizlik, reel ücretlerin gerilemesine ve fakirliğin bir olgu haline dönüşmesine yol açmaktadır. Bugün dünyada 550 milyon insan açlık sınırı olan günlük 1 \$'dan daha az bir gelir elde

etmektedir. Yoksulluk ve yoksunluk çağdaş dünyanın bir gerçekliği olarak giderek daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Bu sorunun yansımaları özellikle son 3 yıllık ekonomik kriz döneminde ülkemizde açıkça görmek mümkündür. Giderek artan işsizlik oranı 2002 yılında %10.5'e yükselmiş, daha vahimi bazı yazarlara göre gerçek işsizlik düzeyini yansıtan kentsel işsizlik oranı son 3 yılda %9'dan %15'e çıkmıştır. Sorunu daha da kronikleştiren bir diğer boyut işsizlerin yaklaşık yarısının genç nüfusa dahil olmasıdır. Özellikle eğitimi tamamlayıp iş yaşamına geçmek isteyen bireylerin karşılaştıkları işsizlik riski toplumsal bir travmaya dönüşme eğilimi taşımaktadır. Gerçekten son yıllarda gerek bireysel, gerekse toplumsal düzeyde gözlenen şiddet eğilimi esasen bu sorunun toplum üzerinde yarattığı baskıyı açıkça ortaya koymaktadır.

İşsizlik sorunu toplumda aslında sosyal bir barometredir. Tıpkı ekonomik dengesizliğin borsa, döviz ve faiz oranları ile ölçülmesine benzer şekilde işsizlik oranlarının yükselişi de toplumsal hoşnutsuzluğu, dejenerasyonu, yıpranmayı ve her şeyden önemlisi yozlaşmayı yansıtır.

Buna rağmen ülkemizde işsizlik sorununun ciddiyeti tam olarak anlaşılabilmiş değildir. Bu konudaki politikalar ekonomik büyüme oranlarına endekslenmiştir. Oysa araştırmalar işsizlikle büyüme arasında ülkemizde güçlü bir ilişki olmadığını ortaya koymaktadır. Ekonomik büyüme üretken istihdamı değil, enformel ekonomiyi genişletmektedir. Böylece işsizlik azalmamakta, işgücü verimliliği düşmekte, kayıt dışı ekonomi hızla büyümektedir.

Bu konuda çözüm için bütüncül bir stratejinin geliştirilmesi zorunludur. İstikrarlı bir büyüme ancak işgücü piyasasının reforme edilmesi ve daha işler hale getirilmesine bağlıdır. Bu açıdan okuldan işe geçiş modelinin geliştirilmesi, emek piyasasının uyumlu hale getirilmesi ve işgücü maliyetinin düşürülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgeyik, Tekin; "University Youth and The Transition From School to Work Life in The Crisis Conditions In Turkey: A Survey"; Kasım 2002; ss.1-12.
- Arbor, Ann; "Supporting the Transition From School to Work"; Youth and Work: International Symposium; Finland- 2000; pp.24.
- Bandoch, William-Block, Walter; "Technological Advances Don't Create Unemployment"; Human Events; V.53/17; 05/02/1997; pp.17-20.
- Bettis, A. Richard & Hitt, A. Michael ; "The New Competitive Landscape"; Strategic Management Journal; V. 16/ 3; 1995 ; pp.7-19.
- Cockx, Bart; "The Design Active Labour Market Policies: Building in Effective Incentives"; International Labour Review; V.139/4; 2000; pp.457-479.
- Economist; "Work in Progress"; V.352/8129; 7.24.1999; pp.21-23.
- Economist; "The End of Work"; V.340/7985; 28.9.1996; pp.19-22.
- Ekin, Nusret; Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam; İstanbul-1997.
- Ekin, Nusret; Küreselleşme ve Gümrük Birliği; İstanbul-1999.
- Ekin, Nusret; Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları; İstanbul-2000.
- Ekin, Nusret; Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Yapılandırılması: Özel İstihdam Büroları; İstanbul-2001.
- EU Council; Joint Employment Report ; 2002.
- Gürsel, Seyfettin & Levent, Haluk; Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik; 2002-İstanbul.
- ILO; Global Employment Trends; January-2003.
- Peace Research Abstracts Journal; "Unemployment"; V.36/1; February 1999; pp.38-39.
- The Nation; "The End of Workday-1"; V.266/1; January 5 1998;pp.18-22.
- Thurow, C. Lester; Kapitalizmin Geleceği; İstanbul-1996.
- Gibson, Bill & Kelley, Bruce;"A Classical Theory of Informal Sector"; The Manchester School of Economics; V.LXII/1; March-1994; pp.157-174.