

ÖZET

Türkiye’de İşgücü Piyasası Dinamikleri ve Yapısal Sorunlar

Türkiye’nin 2001 krizinden itibaren karşı karşıya kaldığı en önemli sorunlardan biri olan işsizlikle mücadelenin etkinlikle yürütülebilmesi Türkiye işgücü piyasasının dinamiklerini doğru anlamayı gerektiriyor. Genç bir nüfusa sahip Türkiye’de işgücü her yıl artmakta, yapısal dönüşüm sürecinin bir sonucu olarak da istihdam tarımdan tarım dışı sektörlerle kaymaya devam etmektedir. Geçtiğimiz on yılda kriz dönemi hariç yüksek büyüme performansına paralel olarak işsizlik oranlarının bir miktar aşağıya çekilmesi mümkün olmuştur. Ancak önümüzdeki yıllarda beklenen düşük büyüme performansı işsizlikle mücadelenin giderek zorlaşacağına işaret etmektedir. Nüfusun genç ve nispeten eğitimsiz olması, tarımın payının yüksekliği, kayıt dışılığın yaygınlığı ve kadın işgücüne katılımının düşüklüğü gibi işgücü piyasasının çeşitli yapısal sorunların dinamikler üzerindeki etkilerinin tartışıldığı bu makalede işsizliğe karşı başarılı bir mücadele verebilmek için yapılması gereken yapısal reformlara dikkat çekilmektedir.

JEL Sınıflaması: J01, J21

Anahtar Kelimeler: İşgücü Piyasası, İstihdam, İşsizlik, Tarım Dışı, Türkiye

ABSTRACT

Labor Market Dynamics and Structural Problems in Turkey

Understanding labor market dynamics in Turkey is a crucial part of the fight against unemployment, which has proven to be one of the most important problems Turkish economy faces following the crisis in 2001. The labor force is still growing in Turkey due to a young population. Moreover, the structural transformation from agriculture to non-agricultural sectors still continues. In the past decade, unemployment rates have decreased in line with strong growth performances except during the crisis. However, given that we are expecting a low growth period, the fight against unemployment will prove to be more difficult. This article discusses how labor market dynamics are affected by the structural problems of the labor market in Turkey, such as a young population with relatively low levels of education, a high share of employment in agriculture, wide-spread informality and low rates of female labor force participation. The article draws attention to structural reforms, which should be implemented to prevent further increases in the unemployment rates.

JEL Classification: J01, J21

Keywords: Labor Market, Employment, Unemployment, Non-Agricultural, Turkey

Türkiye’de İşgücü Piyasası Dinamikleri ve Yapısal Sorunlar



Prof. Dr. Seyfettin Gürsel

Yrd. Doç. Dr. Gökçe Uysal



İRİŞ

2001 yılı Türkiye krizi ve 2008 yılında başlayan küresel krizi takiben şiddetle yükselen işsizlik oranlarına paralel olarak işgücü piyasasının durumu ve işsizlik oranları Türkiye gündeminin en önemli konularından biri haline gelmiştir. Özellikle 2009 yılının ortasından itibaren hızlı büyümeye paralel olarak işsizlik oranları hızla düştü. Ancak önümüzdeki yıllarda daha mütevazı olması beklenen büyüme oranları işsizlikte düşüşün en iyi ihtimalle yavaşlayacağına hatta duracağına

işaret etmektedir. İşsizlikle etkili bir şekilde mücadele edebilmek için işgücü piyasasının dinamiklerini anlamak önemlidir.

Bu araştırmada 2000 – 2010 döneminde işgücü piyasasının temel dinamikleri incelenmektedir. “İşgücü piyasasında genel eğilimler” başlıklı ilk bölümde işgücü, istihdam ve işsizliğin evrimi ortaya konmakta ve büyüme – istihdam ilişkisi irdelenmektedir. İkinci bölümde ise Türkiye işgücü piyasasının yapısal özellikleri analiz edilmektedir. Hala büyüyen bir nüfus, tarımdan tarım dışına geçişle artmaya devam eden işgücü ve düşük eğitim seviyeleri sadece işsizlik değil aynı zamanda kayıt dışılık ve ücretli istihdam üzerinde de baskı oluşturmaktadır. Bu bölümde işgücü piyasasının

katmanlı yapısına (kayıtlı – katı ve kayıtsız – esnek), düşük kadın katılım oranlarına ve bölgesel farklılıklara dikkat çekilmektedir.

Büyümenin yavaşlamasının beklendiği önümüzdeki dönemde işsizliğin azaltılması için işgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözümüne yönelik yapısal reformların gerçekleştirilmesi elzemdir. Sonuç bölümünde politika önerileri ile işgücü piyasası reformları genel hatlarıyla ortaya konmaktadır.

1. İŞGÜCÜ PİYASASINDA GENEL EĞİLİMLER: 2000 – 2010

Türkiye işgücü piyasasında işgücü, istihdam ve bunlara bağlı olarak da işsizlik gibi temel göstergelerdeki gelişmeleri ana hatlarıyla orta koyabilmek için öncelikle mevcut istatistik bilgilerinin durumunu konuşmak gerekiyor. İşgücü istatistikleri Hanehalkı İşgücü Anketlerinden (HİA) elde edilir. Hanehalkı anketlerinde kullanılan örneklerden elde edilen veriler ülke geneline şamil edilirken nüfusun temel özellikleri kullanılır. Eğer nüfus sayımında ciddi hatalar yapılmışsa, bu hatalar hanehalkı anketinin bulgularında da hatalara neden olur.

Bilindiği gibi 2000’li yıllarda nüfusun çeşitli nedenlerle yanlış sayıldığı ortaya çıkmıştı. TÜİK uzun uğraşlardan sonra nüfus rakamlarını önemli ölçüde düzeltmeyi başarmış olsa da, nüfusun bileşimi istenilen ölçüde düzeltilenmemiştir. Yaşanan bu sorunların ardından Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi ile nüfus ölçülmeye başlanmış, TÜİK de buna bağlı olarak işgücü istatistiklerinin yeni

serisini ancak 2004 yılına kadar geri götürebilmiştir. Oysa işgücü piyasasında genel eğilimlerin ortaya çıkarılabilmesi için uzun dönem kapsayan istatistiklere ihtiyaç vardır.

Bu makale, yapısal özelliklere dair kimi konuların dışında işgücü piyasasının 2000-2010 dönemi kapsamaktadır. İstatistik serilerinin daha geriye götürülememesinin nedeni, TÜİK’in 2000 yılında hanehalkı anketlerinde yaptığı kapsamlı değişikliklerdir. Bu değişiklikler 1989 – 1999 dönemini kapsayan seriler ile 2000 sonrası serileri arasında kopukluk yarattığından Türkiye işgücü piyasasının incelenmesini 2000 sonrası ile sınırlı tutmayı uygun gördük. 2000 – 2004 dönemi ile 2004 – 2010 dönemi arasındaki kopukluğu gidermek için her değişken için 2004 yılı için eski ve yeni serilerin rakamları arasındaki sapmayı geriye doğru taşıyarak, 2000 – 2003 yılları rakamlarını 2004 ve sonrası rakamları ile uyumlu hale getirdik.¹ Bu istatistiksel operasyonun sonucu 2004 öncesi rakamların bir miktar hata içerdiği akılda tutulmalıdır. Bununla birlikte bu sınırlı hataların genel eğilimleri çarpıtacak ölçüde olmadığını varsayıyoruz.

¹ Yapılan düzeltmeye iki örnekle somutlaştıralım. HİA’da tarım istihdamı eski (ve yanlış) nüfus bilgilerine dayalı olarak 2004 yılı için 7 milyon 414 bin olarak tahmin edilmişti. Yeni seride 2004 tarım istihdamı 5 milyon 713 bin olarak tahmin edildi. İki rakamın oranı 0,77. 2003 yılı tarım istihdamı eski seride 7 milyon 165 bin. 0,77 ile çarparsak 5 milyon 521 bin buluyoruz. 2000-2002 yılları da aynı düzeltme uygulanarak belirleniyor. Aynı düzeltmeyi oranlar için de uyguluyoruz. 2004 yılı işsizlik oranı yeni seride yüzde 10,8, eski seride yüzde 10,3. Oran 1,049. Bu oran kullanarak eski seride yüzde 10,5 olarak tahmin edilen işsizlik oranını yüzde 11 olarak düzeltiyoruz.

1.1. İşgücü ve İstihdam

İşgücü 2000’den 2010’a 21 milyondan 25 milyon 600 bine 4 milyon 600 bin artmıştır. Ortalama yıllık artış 460 bin, artış oranı da yaklaşık yüzde 2’dir. Bu artışın temel dinamiği nüfus artışıdır. Artış hızı düşmeye devam ediyor olsa da nüfus artmaya devam etmektedir. İşgücü sınırını oluşturan 15 ve üzeri yaştaki kurumsal olmayan nüfusa² incelenen dönemde her yıl ortalama 850 bin kişi eklenmiştir. Bu ek nüfusun ancak yüzde 54’ü işgücüne katılmıştır.³

Ülkemizde halen hüküm süren yüksek işsizlikle mücadele açısından tarım dışı işgücünü özellikle ele almak şarttır. Her ne kadar 2008’den beri tarım istihdamı beklenmedik şekilde artış gösterse de, Türki-

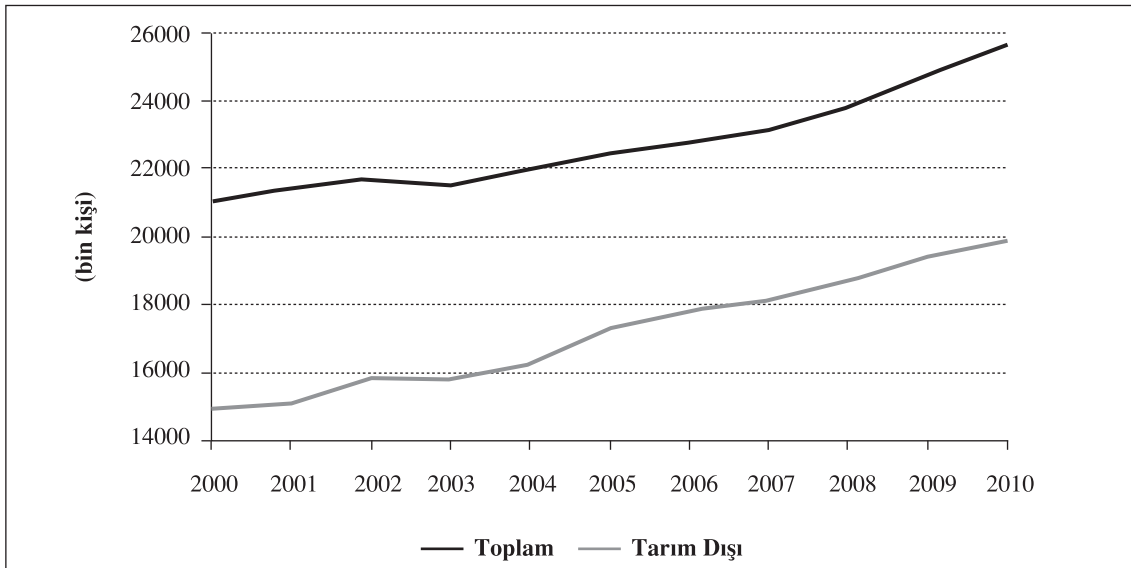
ye’nin kalkınmasına paralel olarak halen oldukça yüksek olan tarım istihdamının azalması kaçınılmazdır. Nitekim 2000’den 2007’ye tarım istihdamında eğilim azalma yönünde olmuştur. İşsizliğin geleceği, tarım dışı işgücü artışı ile tarım dışı sektörlerde gerçekleşecek istihdam artışlarına bağlıdır. Bu bakımdan tarım dışı işgücüne daha yakından bakmak gerekir.

2000 yılında yaklaşık 14 milyon 900 bin olarak tahmin edilen tarım dışı işgücü 2010 yılında 19 milyon 850 bine yükselmiştir. Ortalama yıllık artış yaklaşık 500 bin, artış ora-

² Kurumsal olmayan nüfus, TSK, hapishane ve hastanelerin dışında kalan nüfus olarak tanımlanmaktadır.

³ Türkiye’de işgücüne katılımın bu kadar düşük olmasının altında kadın işgücüne katılımının düşüklüğü yatmaktadır. Bu konuya ileriki bölümlerde değinilecektir.

Şekil 1 : İşgücü Değişimi



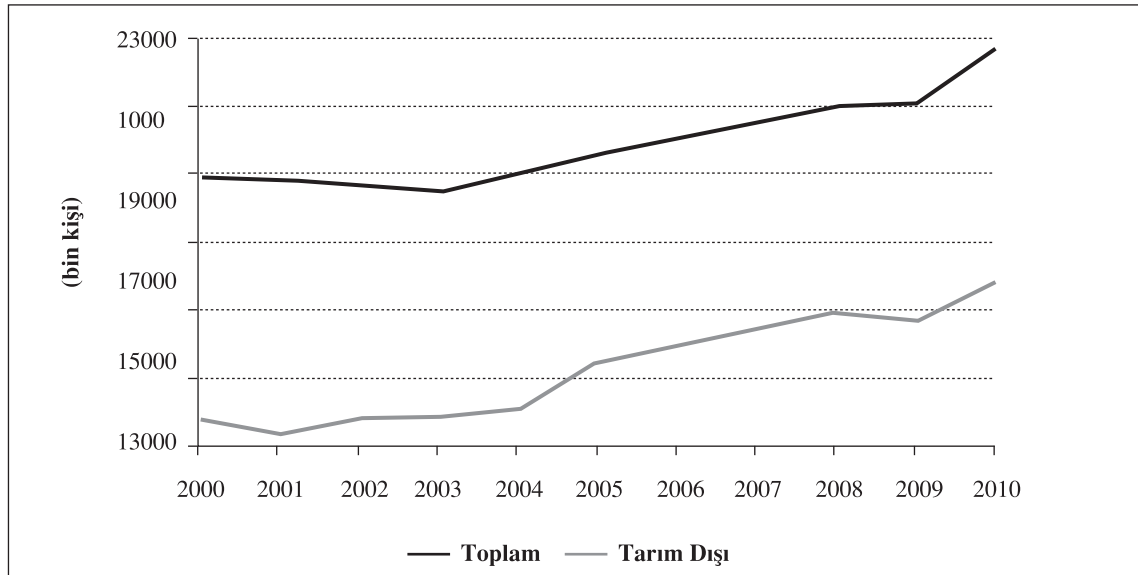
Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

nı da yaklaşık yüzde 3'tür. Bu yüksek bir orandır. Bu artışın yüzde 1'den biraz fazlası nüfus artışından kaynaklanırken, kalan bölümü kadın işgücündeki artış ile tarımdan sanayi ve hizmetlere göçen işgücünden kaynaklanmaktadır. 2010 yılı itibariyle 3 milyon olarak tahmin edilen işsiz sayısının en azından sabit tutulabilmesi için sanayide, hizmetlerde ve inşaat sektöründe her yıl toplam 500 bin net iş yaratmak gerekmektedir.

İstihdam artışı esas olarak mal ve hizmet üretiminin artış temposuna bağlıdır. Ama aynı zamanda üretim artışının ne ölçüde verimlilik artışından kaynaklandığı, diğer ifadeyle ne ölçüde ilave emek miktarı (istihdam) gerektirdiği de önemlidir. Aşağıda istihdam ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye ayrıntılı değineceğiz.

Genel eğilimler itibariyle istihdam incelendiğinde şu gözlemleri yapmak mümkün görünüyor. Toplam istihdam 10 yılda ortalama yüzde 1,5 artışla 19,5 milyondan yaklaşık 22,5 milyona 3 milyon arttı. Bu sınırlı artış ekonomi gündemine “istihdamsız büyüme” inancının yerleşmesine neden oldu. Oysa tarım dışı istihdama bakıldığında farklı bir manzara karşımıza çıkıyor. 2000'den 2010'a tarım dışı istihdam yılda ortalama yüzde 2,3 artarak 13,5 milyondan yaklaşık 17 milyona yükseldi. Bu artış elbette istikrarlı olmadı. 2001 ve 2009 krizlerinde istihdam azaldı, buna karşılık yüksek büyüme döneminde, 2004'den 2007'ye büyük artış gösterdi. Çok büyük ölçüde tarım dışı sektörlerin eseri olan yüksek büyüme bu sektörlerde toplamda üç yıl içinde 1 mil-

Şekil 2 : İstihdam Değişimi



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

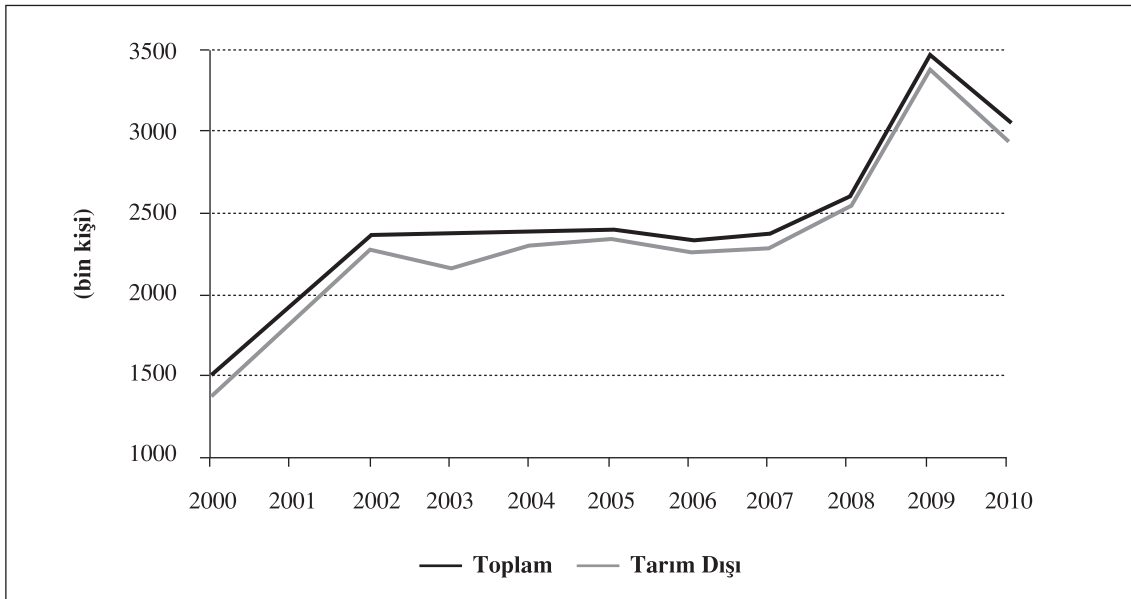
yon 950 bin net istihdam yarattı. Keza kriz ertesinde yüzde 9,2 gibi çok yüksek bir büyümenin yaşandığı 2010 yılında 2009’a kıyasla tarım dışı istihdamda 874 binlik bir artış gerçekleşti (Şekil 2).

Sonuç olarak “büyümenin istihdam yaratmadığı” iddiası doğru değildir. Büyümenin yeterli istihdam yaratıp yaratmadığı elbette tartışılabilir. Son on yılda işsizlikte yaşanan artış böyle bir tartışmayı gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte aşağıda açıklandığı gibi işsizlik artışının ardındaki esas etken, büyümenin yeterince istihdam yaratamaması değil, son 10 yılda yaşanan iki büyük ekonomik krizin ortalama büyümeyi, dolayısıyla istihdam artışını yavaşlatmış olmasıdır.

1.2. İşsizlik

Öncelikle Türkiye’de işsizliğin esas olarak tarım dışı işsizlik olduğunu belirtelim. Tarımda iş arayanlar 60-70 bin civarında olup, toplam işsiz sayısına kıyasla marjinal bir düzeydedirler. Bunun nedeni Türkiye tarımında küçük aile işletmelerinin egemen olmasıdır. Aile işletmelerinde mevcut işin yetişkin aile fertleri arasında paylaşımı söz konusu olduğundan tarımda çalışılan saat ve emek verimliliği nispeten düşüktür ancak tanım icabı bu yapıda işsiz yoktur. Bu bakımdan Şekil 3’de de görüldüğü gibi Türkiye’de işsizlik esas olarak tarım dışı bir olgudur.

Şekil 3 : İşsiz Sayısındaki Değişim



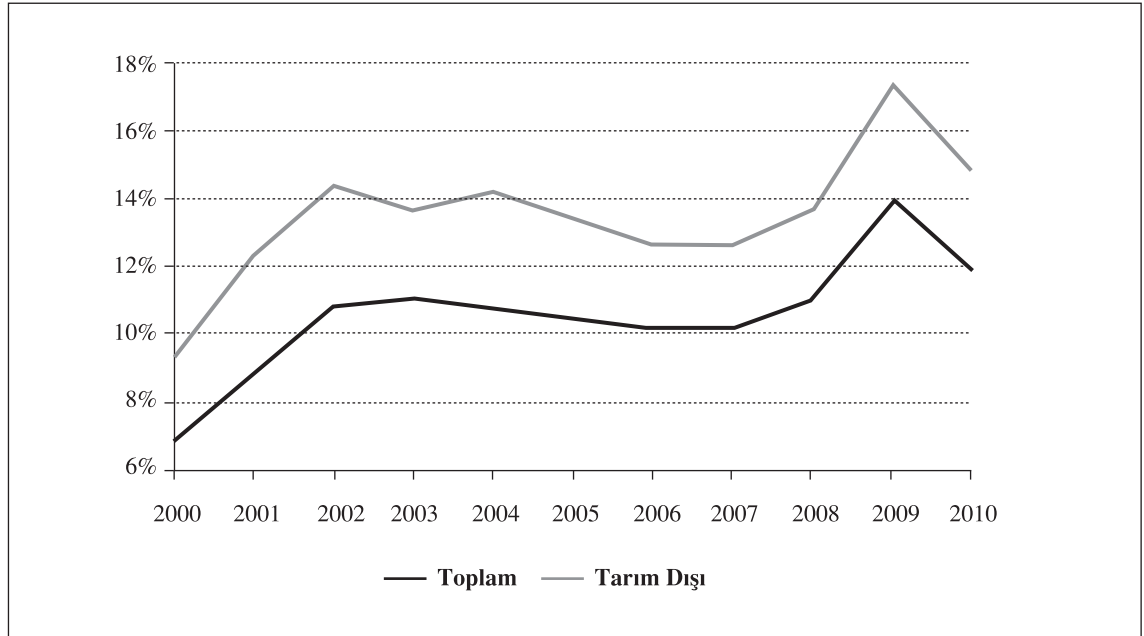
Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

2000 yılında 1,5 milyon civarında tahmin edilen işsiz sayısı 10 yılda iki kat artışla 3 milyona ulaşmıştır. İşsizlik oranı da yüzde 6,8'den 11,9'a, tarım dışı işsizlik oranı ise yüzde 9,2'den 14,8'e yükselmiştir. Şekil 3'te görüldüğü gibi bu artış ekonomik krizlerin sonucu olarak iki aşamada gerçekleşmiştir. 2001 kriziyle birlikte işsizlik 2 milyon 400 bine kadar yükselmiş, daha sonra bu düzeyi durgunluğun başladığı 2008 yılına kadar korumuştur. Özellikle 2004 -2007 yılları arasında yüksek büyüme ve buna paralel olarak yaratılan 1 milyon 950 bin tarım dışı istihdama rağmen işsiz

sayısının azalmamasının başlıca nedeni işgücündeki yüksek artıştır.

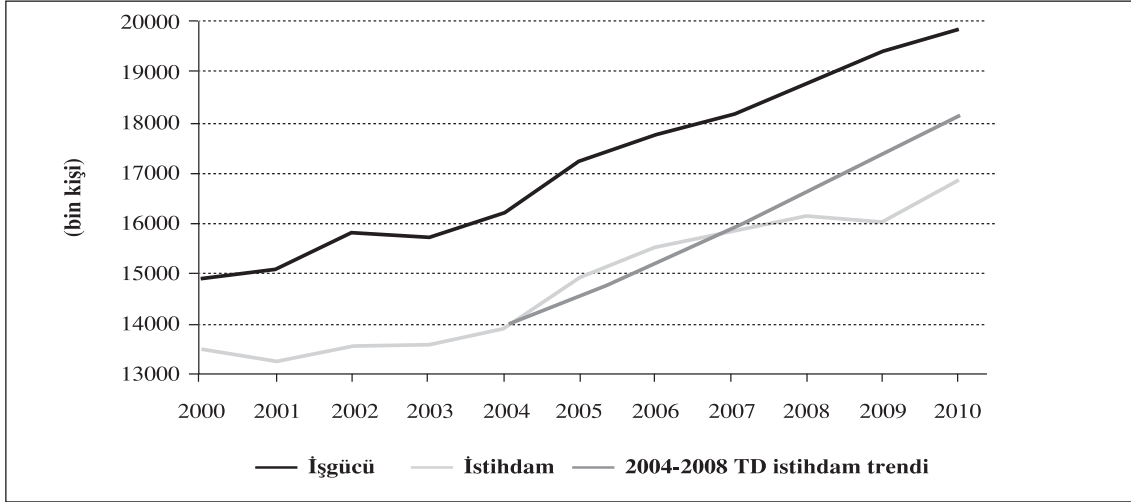
Bir kez daha hatırlatmak gerekirse, işsiz sayısının en azından artmasına engel olmak için tarım dışında yaratılması gereken net istihdam miktarı 500 bin civarındadır. 2001 krizinden sonra Türkiye'de büyüme yılda ortalama ancak bu kadar istihdam yaratmıştır. Bununla birlikte işsiz sayısı azalmasa bile, istihdam artışı işgücünü de artırdığından işsizlik oranlarında sınırlı bir iyileşme gerçekleşmiştir: 2003'den 2007'ye işsizlik oranı yüzde 11'den 10,3'e, tarım dışı işsizlik oranı da yüzde 13,7'den 12,6'ya gerilemiştir (Şekil 4).

Şekil 4 : İşsizlik Oranındaki Değişim



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

Şekil 5 : Tarım Dışı İşgücü ve İstihdamın Seyri



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

İşsizlikte ikinci sıçrama 2008 yılından itibaren küresel krizin etkilerini Türkiye ekonomisi üzerinde hissettirmesi ile gerçekleşti. Durgunluk 2008 bahar aylarından itibaren özellikle sanayide kendini gösterdi. 15 Eylül 2008 tarihinde ABD’de Lehman Brothers’ın iflası ile küresel krize dönüşen durgunluk sanayi istihdamını büyük ölçüde geriletirken, hizmetlerde de istihdam artış temposunu büyük ölçüde düşürdü. Türkiye ekonomisi 2008 yılında son çeyrekteki küçülmenin etkisiyle sadece yüzde 0,7 büyüdü, 2009 yılında ise yüzde 4,7 oranında küçüldü. Bu gelişmelerin sonucunda sanayi istihdamı iki yılda 5 milyon 545 binden 5 milyon 385 bine geriledi. Kriz olmasaydı sanayi kesiminde yıllık ortalama 200 bin artış gösteren istihdamda iki yılda 400 bin kadar kişi eklenmiş olacaktı. Tarım dışı is-

tihtam ise hizmetlerdeki artış sayesinde iki yılda sadece 166 bin artabildi. Oysa ekonomi kriz nedeniyle tökezlemeseydi, bu süreçte tarım dışında ek istihdam miktarı 1 milyonu aşabilirdi (Şekil 5).

Üretimde ve istihdamda bu gelişmeler yaşanırken kriz işgücünü normal eğiliminin üzerinde artıran bir etki yarattı. “Ek çalışan etkisi” olarak bilinen ve özellikle aktif olmayan kadınların işgücüne girmeleriyle sonuçlanan bu olguya aşağıda değineceğiz. 2007’den 2009’a işgücü 1 milyon 634 bin, tarım dışı işgücü de 1 milyon 256 bin artış gösterdi. Ortalama yıllık artış 600 binin üzerinde gerçekleşti. Bu artış, tarım dışı işgücünün 500 bin civarında tahmin ettiğimiz yapısal artış eğiliminin bir hayli üzerindedir. Bu dönemde tarım dışı istihdamda çok düşük bir artış gerçekleşirken, işgücünde

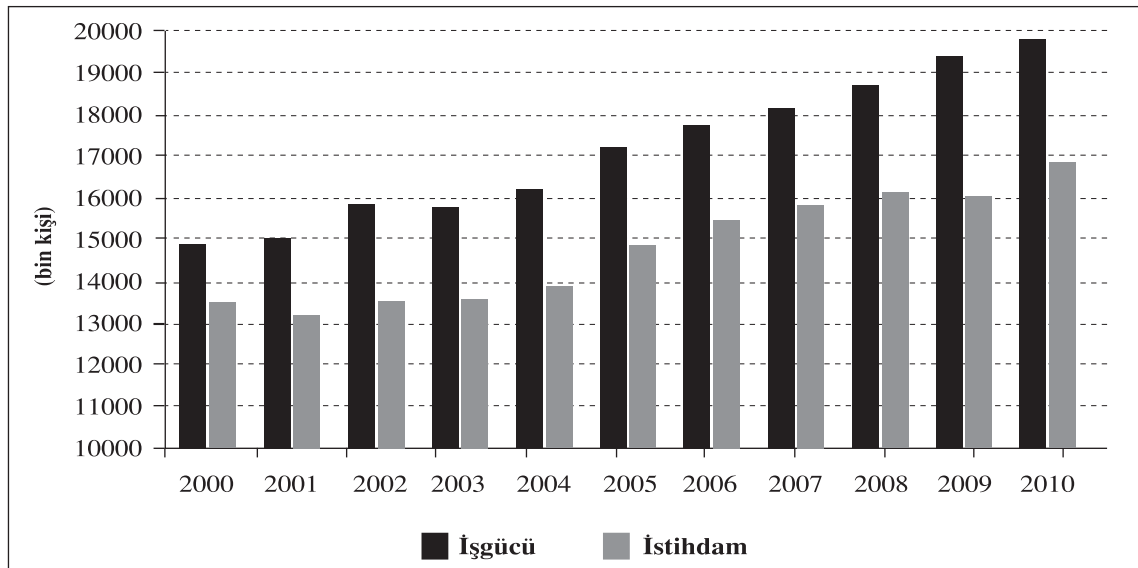
yüksek artış yaşanması işsiz sayısını iki yılda yaklaşık 2 milyon 400 binden 3,5 milyona taşıdı (Şekil 6). Tarım dışı işsizlik oranı da yüzde 12,6'dan 17,4'e, ülke genelinde işsizlik oranı da yüzde 10,3'den yüzde 14'e yükseldi.

2009'un bahar aylarında başlayan güçlü canlanma 2010 yılı boyunca devam etti. Bu canlanma yukarıda da belirttiğimiz gibi tarım dışı sektörlerde önemli miktarda istihdam yarattı (Şekil 2). Buna karşılık baz etkisiyle işgücü artışında yavaşlama meydana geldi (Şekil 1). Bu iki gelişmenin sonucunda Şekil 3 ve 4'de görüldüğü gibi işsizlikte sert bir düşüş yaşandı. 2009'a kıyasla 2010'da işsiz sayısı 400 bin kadar azalırken, işsizlik oranı da ülke genelinde yüzde

11,9'a, tarım dışında da 14,8'e geriledi. İşsizliğin geleceği büyük ölçüde büyümenin temposuna bağlıdır. 2011'de devam eden yüksek büyüme yüksek tarım dışı istihdam artışı işsizliği düşürmeye devam ederken, 2012 yılından itibaren kendini gösteren düşük büyümenin işsizlik üzerindeki etkisi henüz belirli değildir. Büyümenin mertebesinin yanı sıra yüksek istihdam yaratan bir büyüme olması da arzu edilir. Büyümenin istihdam yaratma kapasitesi ise işgücü piyasasının yapısal özellikleri ile yakından ilişkilidir. Makalenin son bölümünde işsizliğin geleceğine ve işsizlikle mücadele konusuna bu bağlamda tekrar döneceğiz.

Bu dönemin en beklenmedik gelişmesi tarım istihdamında 2007'den itibaren göz-

Şekil 6 : Tarım Dışı İşgücü ve İstihdam



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

lemlenen dikkate değer artıştır. 2007 yılına kadar azalarak gelen tarım istihdamı iki yılda 4 milyon 867 binden 5 milyon 240 bine yükselerek yaklaşık 370 bin artış gösterdi. Bu artışı salt kriz ile açıklamak mümkün gözüküyor. Bir diğer kriz yılı olan 2001’de tarım 250 bin kadar ek istihdam kazanmıştı. Ancak hemen ardından azalma yeniden başlamıştı. Bu kez farklı bir olguyla karşı karşıya olduğumuz görülüyor. İki nedenle: Birincisi kriz tarım dışı istihdam üzerinde etkisini ancak 2008 sonbaharından itibaren göstermeye başladı. Oysa tarım istihdamında artış 2007’nin son aylarından itibaren görülmeye başlandı. 2007’den 2008’e tarımda çalışan sayısı 150 bin arttı. İkincisi, krizin ardından 2009’un bahar aylarından itibaren başlayan ve tüm 2010 yılı boyunca devam eden hızlı büyüme tarım dışı sektörlerde yüksek miktarda istihdam sağlamasına rağmen tarım istihdamı belirgin ölçüde artmaya devam etti. Tarım dışı sektörlerde canlanmanın hane fertlerinin işgücü piyasası kararlarına gecikmeli olarak yansıdığı kabul edilse bile, bu durumun 2009’dan 2010’a tarım istihdamındaki 443 binlik olağanüstü artışın tümünü açıklaması mümkün gözüküyor. Tarım istihdamında son yıllarda ortaya çıkan bu artışın işsizlik artışını da bir miktar frenlediğinin altı çizilmelidir.

1.3. Büyümenin İstihdam Yaratma Kapasitesi

Türkiye’de işsizliğin geleceği büyük ölçüde büyüme hızına, bir ölçüde de bu büyümenin istihdam yaratma kapasitesine bağlı-

dır. Büyüme hızı konusu bu makalenin kapsamı dışında kalıyor. Bununla birlikte Türkiye’de potansiyel büyümenin yüzde 5-6 arasında tahmin edilmekte (Gürsel, 2011), 2011-13 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda ise ortalama büyüme yüzde 5 olarak belirlenmektedir (DPT, 2010). Aynı zamanda son 10 yılda Türkiye ekonomisinin yıllık büyüme hızının yüzde 3,8’le sınırlı kaldığı görülmektedir. Büyüme hızını aşağıya çeken başlıca etkenin 2001 ve 2009 krizlerinde yaşanan küçülme olduğunu da bir kez daha hatırlatalım.

Basitleştirmek için Türkiye’nin potansiyel büyüme hızını, diğer ifadeyle makro ekonomik dengeleri bozmadan istikrarlı biçimde uzun süre sürdürebileceği büyüme hızını yüzde 5,5 olarak kabul edebiliriz. Bu büyüme işsizliği aşağıya çekmek için yeterli olur mu? Sorunun yanıtı ikinci bir sorunun yanıtına bağlıdır: Yüzde 5,5 civarında büyüme ile ne kadar istihdam yaratılabilir? Yakın geçmişte büyümenin ne kadar istihdam yarattığını dönemler ve sektörler itibarıyla incelediğimizde şu saptamaları yapmak mümkün görünüyor:

I. 2000-2010 döneminde ortalama büyüme yüzde 3,8 olurken istihdam artışı yüzde 1,5’da kaldı. Büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin basit bir ölçüsü olan büyüme-istihdam esnekliği (istihdam artışı / büyüme hızı) 0,39 çıkıyor. Bu nispeten düşük esnekliğin ardında tarımın bu dönemde her yıl ortalama yüzde 0,5 istihdam kaybettiğini not edelim (Tablo 9.1)

II. Son 3 yılda tarım istihdamında artış gerçekleşmesi, bu dönemde büyük bir krizin yaşanması ve son tahlilde tarım istihdamındaki artışın geçici olma ihtimalini dikkate alarak yüksek büyüme dönemi (2002-2007) dikkat alındığında, ortalama büyüme yüzde 6,9'a yükselirken ortalama istihdam artışı yüzde 1,4'de kalıyor. Esneklik de 0,21'e geriliyor.

III. Bu sonuçlar istihdam yaratma sorumluluğunun tarım dışı sektörlere düştüğünü gösteriyor. 2000-2010 döneminde yüzde 4,1'lik tarım dışı büyümeye karşılık yüzde 2,3 istihdam artışı esneklik katsayısını 0,55'e yükseltiyor. Esneklik katsayıları sanayide 0,47, hizmetlerde 0,57 olarak nispeten dengeli dağılıyor. Sanayide büyüme beklenin üzerinde istihdam yaratırken, büyümenin verim artışlarının yetersizliğine bağlı olarak düşük kaldığı (yüzde 3,6) görülmektedir.

IV. Normal zamanlar için tarım dışında büyüme-istihdam esnekliğini 2002-2007 ortalaması olan 0,55'e eşit kabul edersek, yüzde 5,5'lik büyüme tarım dışı istihdamı yaklaşık yüzde 3 oranında artırır. 16 milyon 910 bin olarak ölçülen 2010 tarım dışı istihdamı dikkate alındığında bu artış yılda yaklaşık 500 bin net istihdam artışı demektir.

V. Tarım dışı işgücü artışını da bu civarda tahmin ettiğimize göre, Türkiye ekonomisi önümüzdeki dönemde yılda ortalama yüzde 5,5 civarında büyümeyi gerçekleştirdiği takdirde, en azından işsiz sayısını 3 milyonda tutmayı başarabilir.⁴ Bu takdirde işsizlik oranı da çok yavaş bir tempoyla (yılda yaklaşık 0,15 yüzde puan) düşüş eğiliminde olacaktır. Tarım dışı işsizlik bu

⁴ İşsizlik Nisan 2012 itibarıyla 2,4 milyona gerilemiştir. Ancak büyümenin yavaş seyretmesi durumunda işsiz sayısının tekrar yükselmesi kaçınılmaz olacaktır.

Tablo 1 : Büyüme Hızları ve Esneklikler

	Toplam	Tarım Dışı	Tarım	Sanayi	Hizmetler
2000-2010 büyüme oranları					
GSYH	3.8%	4.1%	1.8%	3.6%	4.8%
İstihdam	1.5%	2.3%	-0.5%	1.6%	2.8%
Esneklik	0.39	0.55	-0.28	0.43	0.57
2002-2007 büyüme oranları					
GSYH	6.9%	7.7%	0.4%	8.8%	7.2%
İstihdam	1.4%	3.2%	-3.3%	2.8%	3.5%
Esneklik	0.21	0.41	-7.85	0.32	0.48

Kaynak : TÜİK, HİA ve GSYH serileri; Betam

tempoyle 10 yılda ancak 1,5 puan azaltılabilir. Dolayısıyla ya daha yüksek büyümenin yolu bulunmalıdır ki bu mevcut tasarruf eğilimleri ve ekonominin rekabet gücü itibarıyla pek mümkün gözüküyor, ya da işgücü piyasası reformları aracılığıyla büyümenin istihdam yaratma kapasitesi artırılmalıdır.

2. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISAL ÖZELLİKLERİ

2.1. Nüfus Dinamikleri

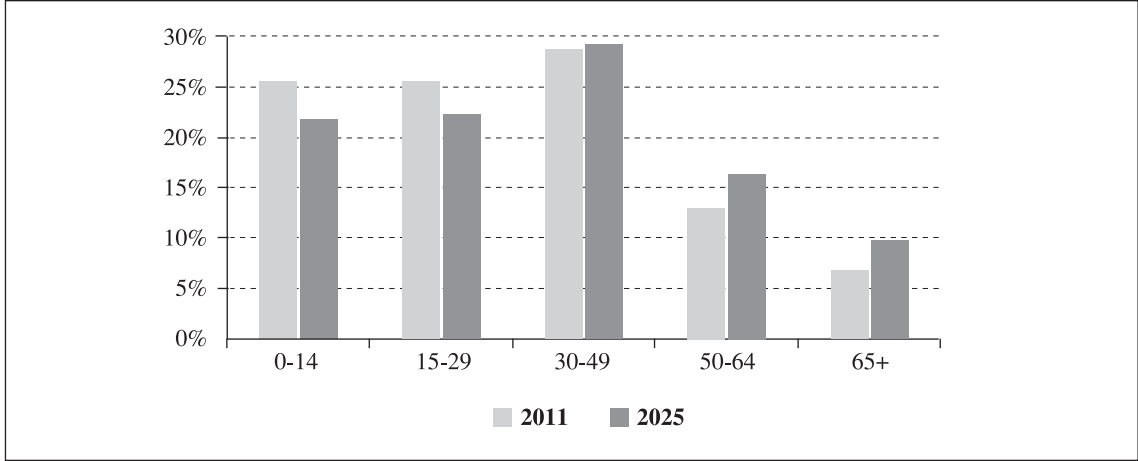
Türkiye’de doğum oranlarının yüksek olması, genç nüfusu ve genç nüfusun toplam içerisindeki payını artırmaktadır. Demografik fırsat penceresi olarak değerlendirilen bu durum Türkiye işgücü piyasasına yeni giriş yapanların sayısının her sene artmasına sebep olmaktadır. Türkiye’nin doğum oranları hızla düşmektedir ancak yine de Türkiye’nin nüfusu büyümeye devam etmektedir. Tablo 2’de TÜİK tarafından açıklanan 2011 ve 2025 nüfus projeksiyon-

ları verilmektedir. Bu projeksiyonlara göre önümüzdeki 15 yıl içerisinde Türkiye’nin nüfusundaki artış daha düşük bir hızda da olsa artmaya devam edecektir. 15 yaş üzeri nüfusun 2011 yılında 54 milyon 644 binden 2025’te 65 milyon 211 bine artacağı tahmin edilmektedir.

Nüfustaki artış hızının yavaşlamasına paralel olarak nüfusun yaş kompozisyonunun da değişmesi beklenmektedir. Şekil 7 nüfusun yaş dağılımını 2011 ve 2025 yılları için karşılaştırmalı olarak vermektedir. Projeksiyonlar nüfusun 2011’den 2025’e yaşlanacağını açıkça ortaya koymaktadır. 0-14 yaş grubunun toplam nüfustaki payı yüzde 25,7’den yüzde 22’ye gerileyecektir. Buna karşın 15 yaş ve üzeri grubun toplam nüfustaki payı ise yüzde 74,3’den yüzde 88’e yükselecektir. Diğer bir dikkat çeken nokta ise 50 yaş ve üzerindeki toplam nüfustaki payının yüzde 20’den yüzde 26,3’e yükseleceğidir.

Tablo 2 : 2011 ve 2025 Nüfus Projeksiyonları (1000 kişi)

Yaş grubu	2011		2025	
0-14	18 853	25.7%	18 355	22.0%
15-29	18 794	25.6%	18 782	22.5%
30-49	21 163	28.8%	24 482	29.3%
50-64	9 543	13.0%	13 694	16.4%
65+	5 144	7.0%	8 253	9.9%
Toplam	73 497	100.0%	83 566	100.0%

Şekil 7 : Yaş Gruplarına Göre 2025 Nüfus Projeksiyonu

Kaynak : TÜİK, Nüfus Projeksiyonları

Artan nüfusa bağlı işgücünün büyümesi bir yana, işgücüne katılım oranları da önümüzdeki yıllarda sabit kalmayacaktır. Bu bağlamda iki ana dinamikten bahsetmek mümkündür: emeklilik yaşları ve kadın katılım oranı. Giderek artan emeklilik yaşları, bireylerin işgücü piyasasında daha uzun süreler kalmasına neden olacaktır. Diğer taraftan gerek eğitim seviyelerinin artmasının, gerek uluslararası seviyeleri yakalama çabalarıyla kadını çalışmaya teşvik eden politikaların bir sonucu olarak kadın işgücüne katılım oranlarının önümüzdeki yıllarda artması beklenmektedir. Bu yapısal özellikler nüfus artış hızının önümüzdeki yıllarda düşmeye devam edecek olmasına rağmen işgücü artışı destekleyecektir. Diğer bir deyişle sürekli büyüyen bir işgücü işsizlik üzerinde baskı oluşturmaya uzun süre devam edecektir.

2.2. Tarımdan Tarım Dışına Geçiş

Uluslararası karşılaştırmalara bakıldığında gelişmiş ülkelerde tarımın toplam istihdam içindeki payının yüzde 5'in altında kaldığını görülmektedir. Türkiye'de bu rakam hala yüzde 20'nin üzerindedir (Tablo 3). Dolayısıyla Türkiye'nin tarımdan tarım dışına yapısal dönüşümünü daha tamamlamadığı söylenebilir.

Tarımda teknolojik gelişmenin (makineleşme, suni gübre vs.) getirdiği verimlilik artışlarına paralel olarak ekonomilerde tarımın istihdamdaki payının düşmesi bütün ülkelerin yaşadığı bir yapısal dönüşümdür. Şekil 8'de 1990'dan 2010'a toplam istihdamda tarım ve tarım dışı istihdamın payı verilmektedir. Tarımın toplam istihdamdaki payı 1990 yılında yüzde 46,9'dan 2000 yılında yüzde 30,1'e gerilemiş, 2000'li yıl-

Tablo 3 : Tarım İstihdamının Toplam İstihdamdaki Payı (15-64 yaş)

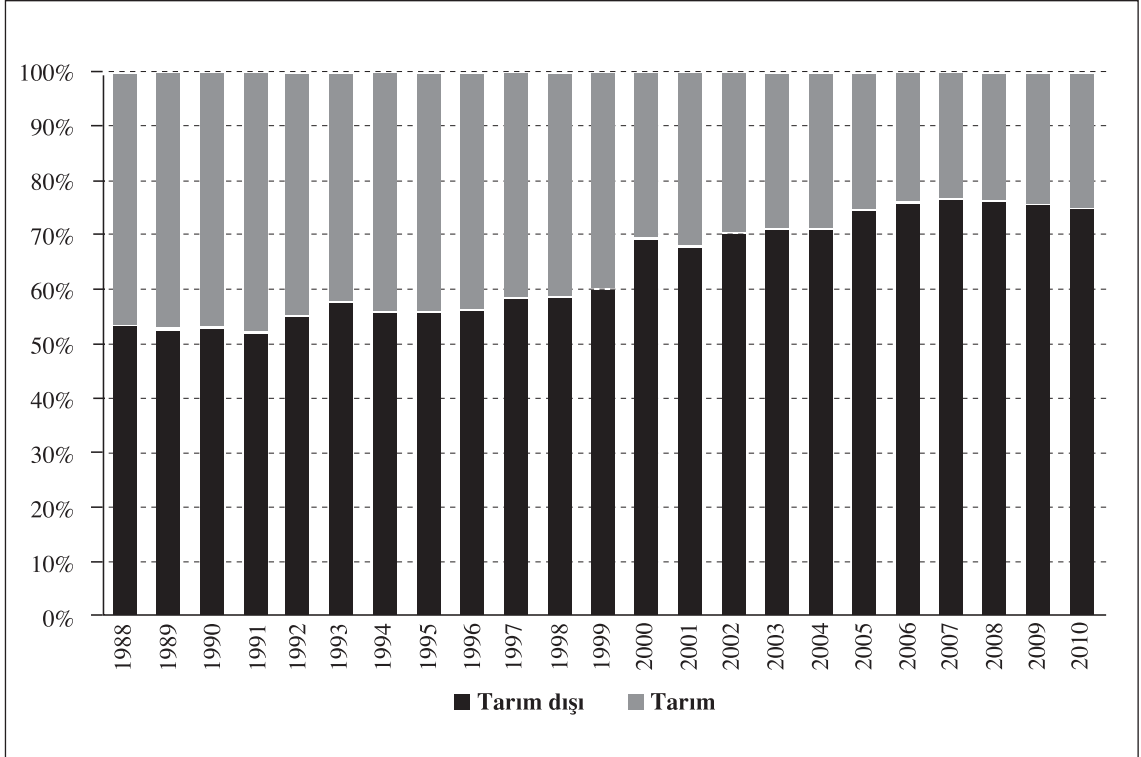
2009	Toplam	Erkek	Kadın
AB15	2.8%	3.5%	2.0%
Bulgaristan	6.8%	8.3%	5.2%
Çek Cumhuriyeti	3.1%	3.8%	2.2%
Almanya	1.5%	1.9%	1.1%
İrlanda	4.2%	7.1%	0.9%
Yunanistan	11.3%	11.1%	11.5%
İspanya	4.1%	5.4%	2.4%
Fransa	2.9%	3.8%	1.9%
İtalya	3.5%	4.1%	2.6%
Macaristan	4.6%	6.3%	2.6%
Avusturya	4.6%	4.6%	4.6%
Polonya	12.7%	12.8%	12.6%
Portekiz	7.2%	7.0%	7.4%
Romanya	25.7%	24.8%	26.7%
İsveç	1.9%	2.8%	0.9%
İngiltere	1.0%	1.4%	0.5%
Hırvatistan	11.5%	10.7%	12.4%
Türkiye⁵	21.6%	15.8%	36.7%

Kaynak : EuroStat, 2009.

⁵ Eurostat verileri 15-64 yaş grubunda, TÜİK verileri ise 15 yaş ve üzeri nüfusta istihdamı vermektedir.

ların ilk yarısında bu seviyesini korumuştur. 2004 ile 2007 yılları arasına denk gelen yüksek büyüme döneminde tarım dışı sektörlerde istihdam olanaklarının artmasına paralel olarak tarımın istihdamdaki payı 23,5’e kadar gerilemiştir.

Ancak 2007 ile 2010 yılları arasında toplam istihdamda tarımın payı yüzde 25,2’ye yükselmiştir. Yapısal dönüşümünü henüz tamamlamış olan Türkiye için bu oldukça şaşırtıcı bir gelişmedir. Gürsel ve diğerleri (2010) tarım istihdamındaki artışın

Şekil 8 : Tarım- Tarım Dışı Dönüşümü

Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

ardında iki ana dinamik ortaya çıkarmaktadır. 2007 yılında küresel iklim krizi ile başlayan gıda fiyatlarındaki artış tarımsal gelirlerin artmasına neden olmaktadır. Tarımdaki beklenen gelir artışına paralel olarak tarım istihdamındaki düşüş durmuş olabilir. Buna ek olarak 2008 – 2009 küresel ekonomik krizin neden olduğu tarım dışı işsizliğin artışı, tarım dışı sektörleri daha az çekici kılmış olabilir. Tarım dışı sektörlerde beklenen gelir düşüğe ve iş olanakları azaldıkça tarımdan tarım dışına geçişin

azalması beklenir (Gürsel ve İmamoğlu, 2011). Ancak uzun dönemde tarım sektörünün modernizasyonuna paralel olarak tarım istihdamının hem mutlak olarak hem de göreceli olarak (toplam istihdam içindeki payı) azalması beklenmelidir.

2.3. Ücretli İstihdamın Gelişimi

Tarım dışı sektörlerde ise premodern üretim biçimlerinden modern üretim biçimlerine yapısal bir geçiş söz konusudur. Bu yapısal dönüşümün işgücü piyasasındaki

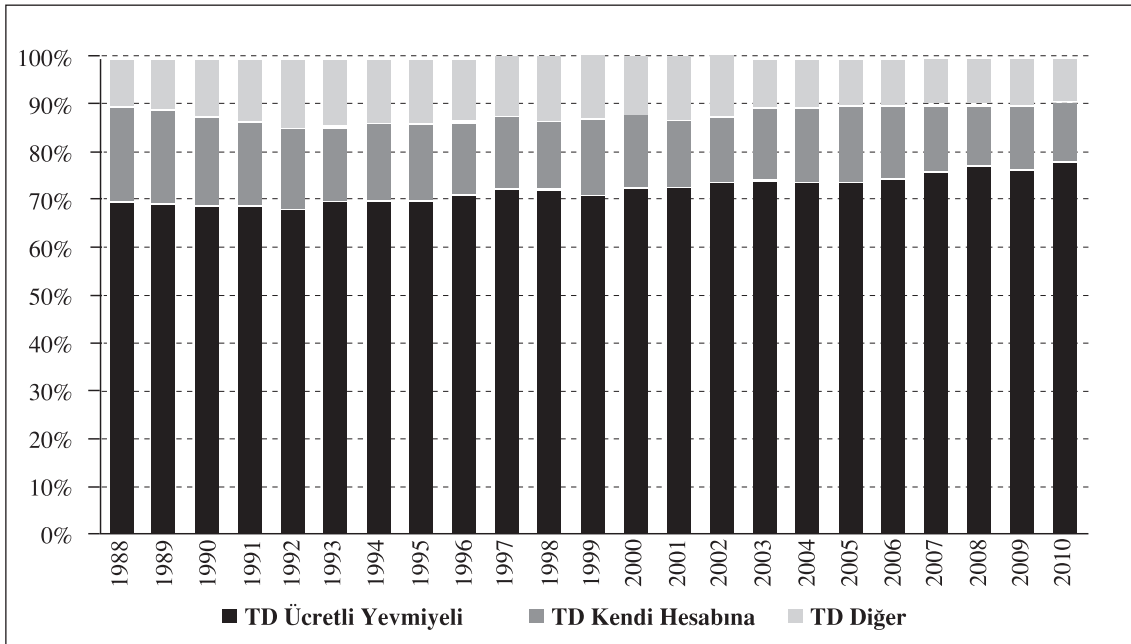
izdüşümü esnaf tasfiyesi olarak nitelendirilebilir. Kurumsal yapının gelişmesi ile kendi hesabına çalışanlar, ya tasfiye olmakta ya da ücretli ve işveren statülerine geçmektedir. Tarım dışı sektörlerde işgücü piyasasına yeni girenlerin büyük çoğunluğunun da ücretlilerden oluştuğu görülmektedir. Şekil 9’da tarım dışı sektörlerde istihdam edilenlerin işteki durumlarına göre payları verilmektedir. Kendi hesabına çalışanların toplam tarım dışı istihdamdaki payı 1990 yılında yüzde 18,7’den 2000 yılında yüzde 15,2’ye, 2010 yılında yüzde 12,6’ya gerilemiştir. Aynı dönemde ücretli yevmiyeli istihdamın payı yüzde 69’dan 78,3’e yüksel-

miştir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kırılgan istihdamın (vulnerable employment) çeşitlerinden biri olarak adlandırılan kendi hesabına çalışmanın payının azalıyor olması olumlu bir gelişme olsa da, iş kayıplarını artırarak net istihdam miktarını aşağıya çektiğini unutmamalıyız.

2.4. Kadınların İşgücüne Katılımı

Tarımdan tarım dışına, kendi hesabına çalışmadan ücretli çalışmaya geçişe paralel olarak kadın işgücüne katılımı da Türkiye işgücü piyasası dinamiklerini etkilemektedir. Şekil 10 kadın işgücüne katılım oranlarını kent ve kır ayrımında 1990 – 2010 dönemi

Şekil 9 : Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam Durumunun Değişimi



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

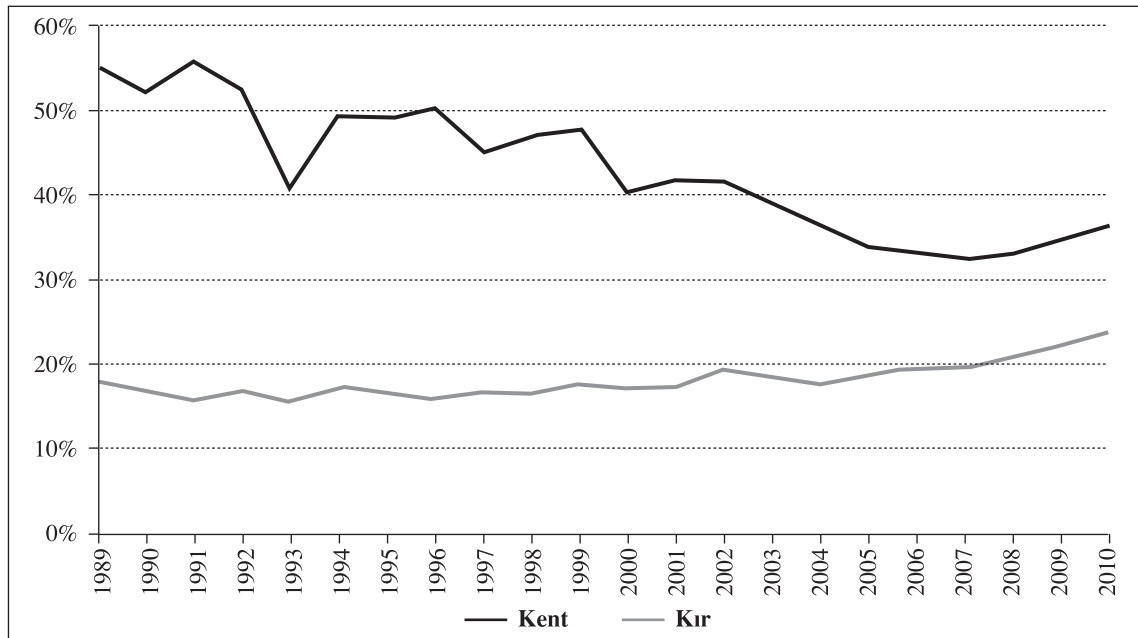
için vermektedir. Görüldüğü gibi kadınların işgücüne katılımı kırdan kenttekinе kıyasla oldukça yüksektir. 2000 yılında kırdan yüzde 40,2 seviyesinde olan kadın katılımı 2007 yılında yüzde 32,5'e gerilemiş, 2008 yılından itibaren ise tekrar artış eğilimine girerek 2010 yılı sonunda yüzde 36,3'e yükselmiştir. Bu artış, yukarıda bahsedilen 2007 yılından itibaren gözlemlenen tarım istihdamı artışıyla paralel gerçekleşmiştir.

Sadece kentlere bakıldığında ise kadın işgücüne katılım oranınının 2000'li yılların ortasına kadar oldukça sabit seyrettiği görülmektedir (Şekil 10). Kentlerde kadın işgücüne katılım oranı 1990 yılında yüzde 17,1'den 2000 yılında yüzde 17,4'e yatay seyretmiştir.

10 yıl içerisinde 1 yüzde puan bile artmayan kadın katılımı 2000 yılından itibaren yavaş da olsa artma eğilimine girmiştir. 2010 yılında katılım oranı yüzde 6,4 puanlık bir artışla 23,8 olarak gerçekleşmiştir.

Özet olarak, ülke genelinde kadınların işgücüne katılımı yüksek katılımlı tarımdan düşük katılımlı tarım dışı sektörlerle geçişin yarattığı bileşen etkisiyle zaman içerisinde düşüyor izlenimi vermektedir. Diğer taraftan kentlerde katılımın artmasıyla tarım dışı sektörlerde kadın istihdamının seviye olarak arttığı açıkça görülmektedir (Şekil 11). Tarım sektöründe istihdam edilen kadın sayısının seyri kırdaki katılım oranlarıyla paraleldir. Tarım dışı sektörlerde ise

Şekil 10 : Kadın İşgücüne Katılım Oranı



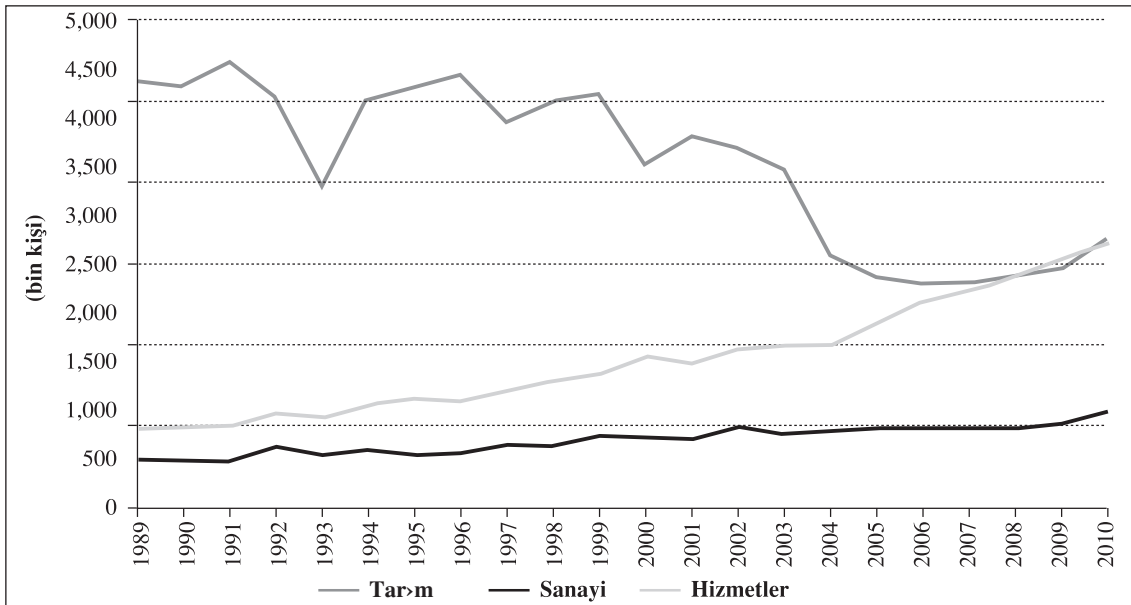
Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

kadın istihdamı hemen hiç azalmadan 1990’lardan beri artmaktadır. Sanayi sektöründe istihdam edilen kadın sayısı 20 yılda yaklaşık 500 binden 1 milyona yükselmiştir. Diğer taraftan hizmetlerde kadın istihdamı çok daha hızlı artmıştır. Hizmetlerde istihdam edilen kadın sayısı 1990 yılında 800 binden 2004 yılında 1 milyon 700 bine yükselmiş, 2004 yılından 2010 yılına ise 1 milyon kadın daha artarak 2 milyon 700 bin seviyesine ulaşmıştır. Diğer bir değişle hizmetlerde istihdam edilen kadın sayısı son 6 yılda yüzde 60 artmıştır. Görüldüğü gibi kadın istihdamı seviye olarak kuvvetli artışlar kaydetmiştir, buna rağmen artan nüfusa kıyasla bu artışlar işgücüne katılım oranını 2000 yılı ortalarına kadar artırmaya yetme-

miştir. Buna karşılık kadın katılım oranındaki yatay seyrin son yıllarda yerini yükselme eğilimine bıraktığı gözlemlenmektedir. Bunun nedeni eğitim düzeylerinde ve kentleşmede artışın kadın katılımı üzerindeki pozitif etkinin tarım istihdamındaki kayıpların negatif etkisinden daha ağır basmaya başlamasıdır. Son yıllardaki kadın katılım oranındaki artışın tarım istihdamında görülen artışta rol oynadığı da unutulmamalıdır.

Tarım dışında kadın istihdamındaki artış işteki duruma göre Şekil 12’de verilmektedir. Görüldüğü gibi bu dönem içerisinde ücretsiz aile işçilerinin sayısı neredeyse artmamış, kendi hesabına çalışan ve işverenlerde ise özellikle kriz döneminde artışlar gözlemlenmiştir. Artan istihdamın büyük

Şekil 11 : Kadın İstihdamının Sektörel Kompozisyonu



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

kısımının ücretli yevmiyeli çalışanlarda görülmesi olumlu bir gelişmedir.

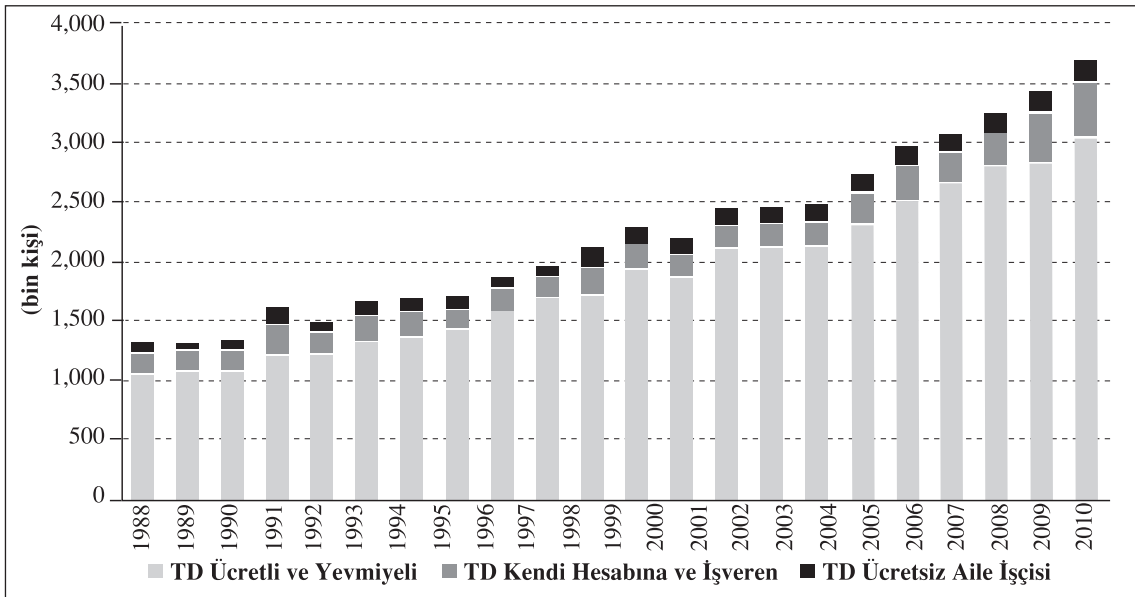
Kriz döneminde gözlemlenen kent işgücüne katılım oranındaki artışın ardında ek çalışan etkisinin olduğu söylenebilir. Ek çalışan etkisi, haneye gelir sağlayan bireylerin işsiz kalmasıyla ya da işsiz kalma riskinin artmasıyla beraber hanelerde normalde işgücüne katılmayan bireylerin işgücüne katılması olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle ekonomik krize paralel olarak hanelerde olası gelir kayıplarına karşı normalde işgücüne katılmayan bireyler çalışmaya ya da iş aramaya başlarlar. Türkiye’de düşük olan kadın işgücüne katılımı ek çalışan etkisinin kuvvetli olmasına yol açmaktadır. Kriz döneminde kendi hesabına çalışan ka-

dın sayısında yüksek artış bu etkinin göstergesidir (Gürsel ve diğerleri, 2009).⁶

6 Diğer taraftan işsiz kalma durumunda gelir kaybını azaltması gereken işsizlik sigortası Türkiye’de oldukça yetersiz kalmaktadır. Zira işsizlik sigortası almaya hak kazanmanın şartları sağlanması zor, işsizlik yardımı ise oldukça düşüktür. İşsiz sayısının zirve yaparak 3 milyon 700 bine yükseldiği krizin dip noktasında işsizlik sigortasından yararlanan işsizlerin sayısı ancak 300 bini bulabilmiştir. İşsizlik sigortasının yetersizliği ek çalışan etkisini güçlendiren bir unsurdur.

2008 yılında başlayan global ekonomik krizin işgücü piyasasında hissedilmeye başlanmasıyla tarım dışı işsizlik oranı hızla artmıştır. Buna paralel olarak kadınların işgücüne katılımının hızlanarak arttığı görülmektedir. Kent katılımı 2007 yılında yüzde 19,8’den 4 puan yükselerek 2010 yılına yüzde 23,8’e ulaşmıştır. Betam’ın yapmış olduğu araştırmalar kriz döneminde ek çalışan etkisiyle işgücüne giren kadınların büyük çoğunluğunun hizmetler sektöründe kendi hesabına çalışanlar olduğunu, diğer deyişle kadınların kendi işlerini yarattığını göstermektedir.

Şekil 12 : Tarım Dışı Kadın İstihdamın Gelişimi



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

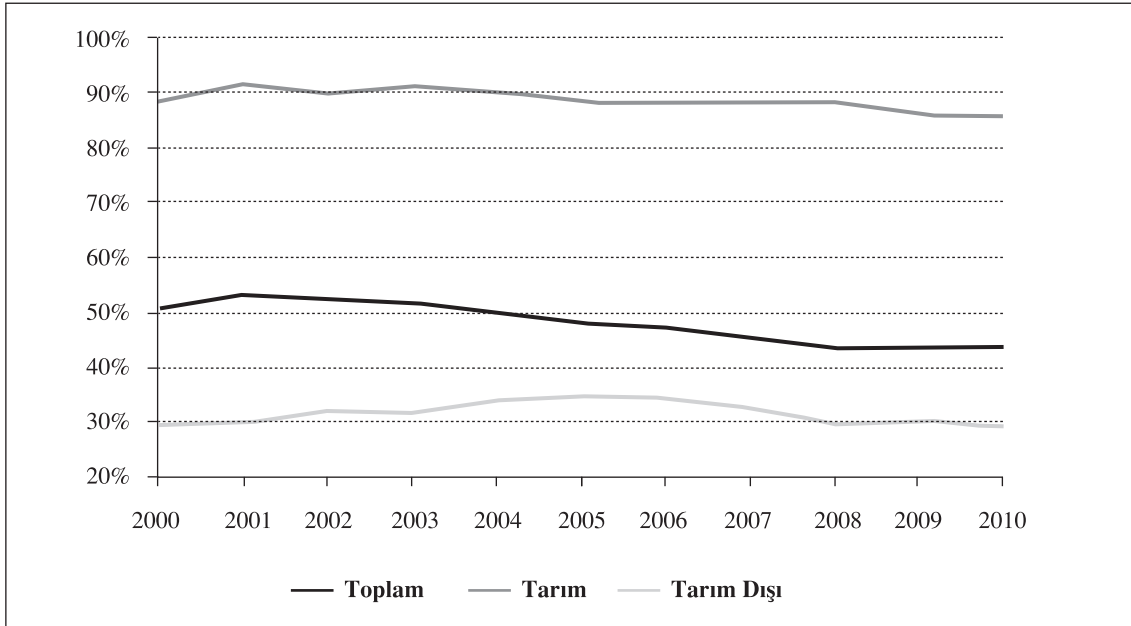
2.5. Kayıt Dışılık

Türkiye işgücü piyasasının en önemli yapısal özelliklerinden biri kayıt dışı istihdamdır. 2000 yılında toplam istihdamın yüzde 50,6’sını oluşturan kayıt dışı istihdam, 2010 yılında yüzde 43,3’e gerilemiştir. Kuşkusuz kayıt dışılık tarım ve tarım dışı sektörlerde farklıdır. Çoğunluğu aile işletmeleri tarafından yapılan tarımda istihdam genelde kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinden oluşmaktadır. Tarım sektöründe kayıt dışılığın yüzde 90 civarında olması bu durum ile yakından ilgilidir. Burada dikkat çeken nokta, tarımda kayıt dışılığın istihdamdaki payının son yıl-

larda yüzde 85’e kadar gerilemiş olduğudur. Bu gelişmenin ardında modernizasyonla birlikte tarım sektöründe ücretli istihdam artışı bulunmaktadır. Tarımda ücretlilerin payı 2000 yılında yüzde 5,5’ten 2010’da yüzde 9,3’e yükselmiştir. Kuşkusuz tarımda kayıt dışı çalışanlarda bu düşüş toplam istihdamda kayıt dışısının payını da azaltmıştır.

Buna karşın tarım dışı istihdamda 2000 ortalarına kadar artan kayıt dışılık 2010 yılında yüzde 30’un altına gerilemiştir. Şekil 13’te de görüldüğü gibi tarım dışında kayıt dışılık 2000 yılında yüzde 29,2’den 2004 yılında yüzde 34,3’e kadar yükselmiştir.

Şekil 13 : Kayıt Dışı İstihdamın Durumu



Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

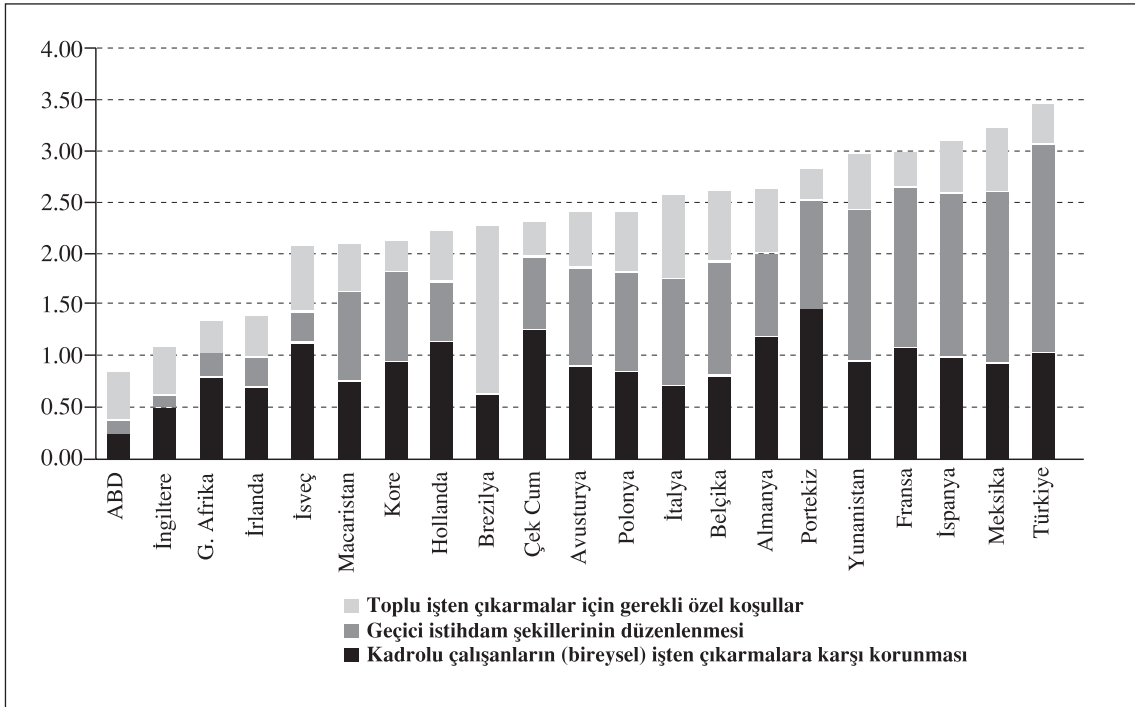
2004 yılından itibaren tekrar azalmaya başlamış 2008 yılında 29,8 seviyesine gerilemiştir. 2009 yılında krizin de etkisiyle bir miktar artan tarım dışında kayıt dışı oranı 2010 yılında kriz öncesi seviyesine olan 29,1'e düşmüştür.

Dolayısıyla tarım dışı sektörlerde ikili bir işgücü piyasasından bahsetmek mümkündür. Çeşitli istihdam koruma mekanizmalarının düzenlediği, çalışanın işsizlik sigortası ve asgari ücret tarafından korunduğu kayıtlı piyasa ve buna karşın hiçbir düzenlemenin olmadığı, ne istihdamın ne çalışanın korunduğu kayıt dışı piyasa.

2.6. İşgücü Piyasasında Esneklik ve Katılık

OECD tarafından açıklanan istihdam koruma endeksinin farklı ülkeler için aldığı değerler Şekil 14'te verilmektedir. Endeksin üç bileşeni şöyledir: Toplu işten çıkarmalar için özel koşullar, kadrolu çalışanların işten çıkarmalara karşı korunması ve geçici istihdam şekillerinin düzenlenmesi. Türkiye'nin görece durumunun en katı olduğu bileşen ise geçici istihdam şekillerinin düzenlenmesidir. Bu endekse göre söz konusu ülkeler içerisinde en kuvvetli istihdam koruma politikaları Türkiye'dedir.

Şekil 14 : İstihdam Koruma Düzeyinin Uluslararası Karşılaştırması



Kaynak : OECD, Indicators of Employment Protection, 2010b.

Tablo 4 kıdem tazminatı almaya hak kazanmış çalışanların, 1, 5 ve 10 yıllık çalışma sonucunda hak kazandıkları kıdem tazminatlarının kaç haftalık ücretlerine tekabül ettiğini göstermektedir. Örneğin Türkiye’de 1, 5 ve 10 yıl çalışmanın sonunda çalışanlar, ortalama 23,1 haftalık ücretleri miktarında kıdem tazminatı alma hakkı kazanmaktadır. Portekiz ve Yunanistan hariç diğer Avrupa ülkelerinde kıdem tazminatlarının Türkiye’den oldukça düşük olduğu hatta bir kısmında hiç olmadığı görülmektedir.

Çeşitli gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinkine kıyasla Türkiye işgücü piyasasının çalışanı değil işi koruduğu açıkça görülmektedir. İş koruyan politikalar aynı zamanda iş yaratılmasını da daha zor hale getirmektedir. İş ilişkisini bitirmek zorlaştık-

ça firmalar iş yaratmakta tereddüt etmektedir. Avrupa’da giderek yaygınlaşan güvenceli esneklik modelleri işi değil, çalışanı korumak üzerine geliştirilmiştir. Böylece büyüme dönemlerinde yaratılan iş sayısını artırmak, diğer taraftan ekonomik kriz dönemlerinde işini kaybedenlerin gelir kayıplarından işsizlik sigortası ile korunması hedeflenmektedir.

2.7. Eğitim Düzeyinin Yetersizliği

İçsel büyüme teorilerine göre verimlilik artışı, dolayısıyla büyüme, teknolojik ilerlemelerle sağlanabilir. Teknolojik gelişmelerin en önemli kaynağı ise beşeri sermayedir. Teknolojik ilerleme kaydedemeyen ülkeler yeni teknolojileri ihraç etmek zorunda kalır. Bu durumda bile ihraç edilen teknolojinin üretimde kullanılabilmesi için ülkedeki beşeri sermaye stokunun belli bir seviye-

Tablo 4 : Kıdem Tazminatı Uluslararası Karşılaştırma

Portekiz	26.0	G. Afrika	5.3
Yunanistan	24.0	Fransa	4.6
Arjantin	23.1	İrlanda	2.8
Kore	23.1	İngiltere	2.6
Türkiye	23.1	Avusturya	0.0
Meksika	22.0	İtalya	0.0
İspanya	15.2	İsveç	0.0
Çek Cum.	13.0	Hollanda	0.0
Almanya	11.6	Polonya	0.0
Brezilya	8.9	ABD	0.0

Kaynak : OECD, Indicators of Employment Protection, 2010b.

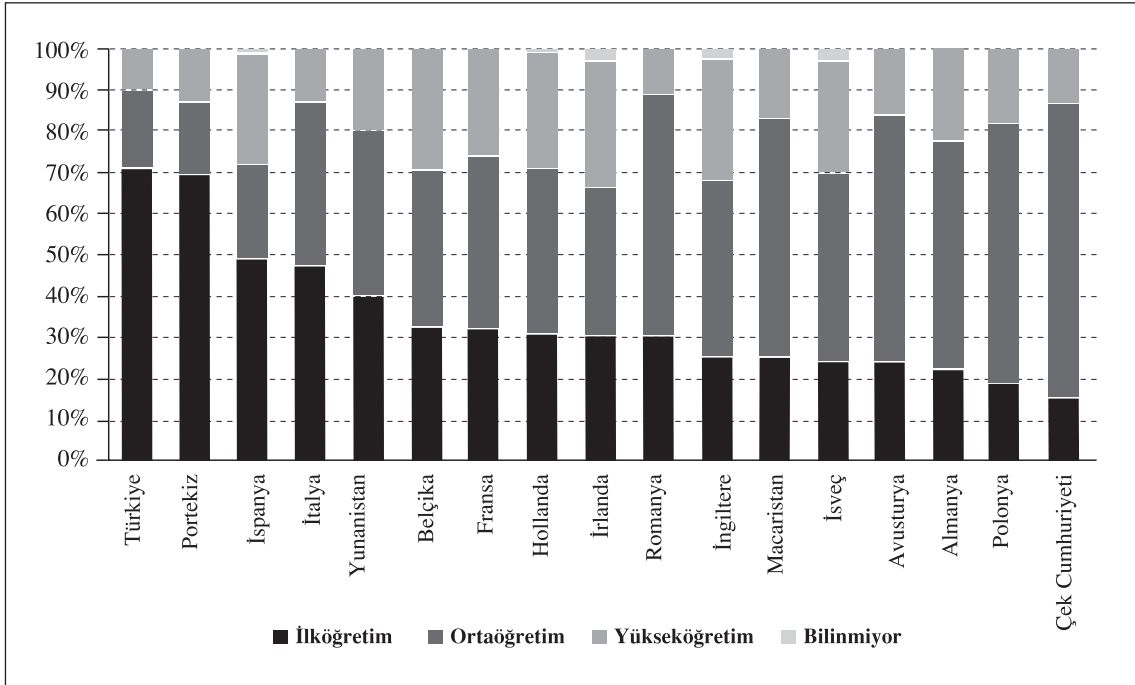
de olması gerekir. Beşeri sermaye stokunun en büyük belirleyicisi ise eğitimidir.

Şekil 15 çeşitli Avrupa ülkeleri ve Türkiye için 15 – 64 yaş aralığındaki nüfusun eğitim dağılımını göstermektedir. Türkiye’de 15 – 64 yaş aralığında olan nüfusun yüzde 70,8’i en fazla ilköğretim mezundur. Şekilde verilen ülkeler arasında eğitim seviyesi açısından en düşük ülke Türkiye’dir. Bu durum, ortaöğretim ve yükseköğretim yüzdelerinde de yansımaktadır. Türkiye’de söz konusu yaş grubunda yükseköğretim mezunları yüzde 10 ile en düşük seviyede yer almaktadır.

Eğitim seviyeleri zaman içerisinde arttığı için genç nesiller, yaşlılara kıyasla daha yüksek eğitim seviyelerine sahiptir. Türkiye gibi daha genç nüfus profiline sahip bir ülkenin eğitim seviyelerinin bu kadar düşük olması endişe vericidir.

Son yirmi yılda hızlanan vasıf yanlı teknolojik ilerlemeler işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan becerileri değiştirmiştir. Üretim biçimleri vasıf düzeyi yüksek işgücü talebini artırmaktadır. Teknolojik gelişmenin giderek hızlı artmasına paralel olarak işgücü talebi daha nitelikli işgücüne doğru kayacaktır. Şimdiden vasıfsız olanların işgücü

Şekil 15 : 15 – 64 Yaş Arası Nüfusun Eğitim Durumu



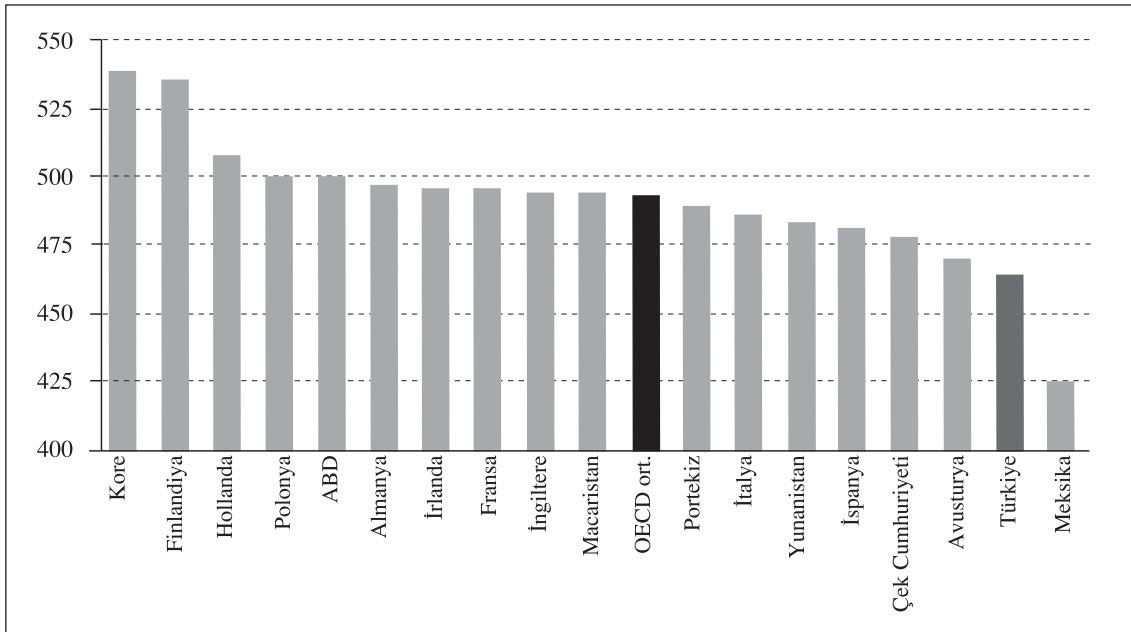
Kaynak : ILO, 2008.

piyasası durumları gerek maaş gerek çalışma koşulları açısından zaten iç açıcı değildir. Bugün daha yüksek eğitim seviyelerine sahip olan bireylerin bile vasıfları hızlanarak ilerleyen teknoloji karşısında hızla erime riskiyle karşı karşıyadır. Buna paralel olarak vasıfsız işgücü ile vasıflı işgücü arasındaki işsizlik, maaş ve çalışma koşulları farklılıklarının giderek derinleşmesi kaçınılmazdır.

Kuşkusuz eğitimin kalitesi de en az eğitimin seviyesi kadar önemlidir. İşgücü piyasasına henüz girmekte olan nesillerin vasıf durumu da iç açıcı değildir. OECD tarafından 15 yaş grubunda uygulanmakta olan

Programme of International Student Assessment (PISA) testleri ile bu yaş grubunun okuma, matematik ve fen okuryazarlığı uluslararası karşılaştırmalara izin verecek şekilde ölçülmektedir. Şekil 16 Türkiye’nin bazı OECD ülkeleriyle karşılaştırmalı durumunu göstermektedir. PISA okuma becerisi testlerinde OECD ülkelerinin ortalaması 493, Türkiye’nin puanı ise 464’tür. Her üç senede bir tekrarlanan bu testlerde Türkiye geçen senelere kıyasla puanını yükseltmeyi başarmış olsa da sıralamasını düzeltememiştir. Türkiye OECD ülkeleri içerisinde sonuncu olan Meksika’nın bir önündedir. Kısacası, Türkiye’de işgücü piyasasına yeni giren

Şekil 16 : PISA 2009 Okuma Becerisi Ortalama Puanlar



Kaynak : OECD, PISA 2009 Results, 2010c.

ve ileriki yıllarda girecek olan nesillerin eğitim kalitesinin de OECD ülkelerine kıyasla çok düşük olduğu görülmektedir.

2.8. Bölgesel İşsizlik

Türkiye'nin çeşitli ekonomik ve sosyal boyutlarda dikkat çeken bölgesel farklılıkları işgücü piyasasına da yansımaktadır. Tablo 5 NUTS 2 ayırımında işsizlik oranlarını 2004 ve 2010 yılları için vermektedir. İlk dikkati çeken nokta bölgesel ayırımı işsizlik oranları arasında büyük farklılıklar

olduğudur. 2004 yılında yüzde 1,8 ile en düşük işsizlik Ağrı bölgesinde, en yüksek işsizlik ise yüzde 19,2 ile Malatya bölgesindedir. Türkiye genelindeki işsizlik oranı 2004 yılında yüzde 10,8'den 2010 yılında 11,9'a yükselmiştir. İşsizlik oranlarının bölgesel dağılımı daralmakla beraber bölgesel farklılıklar yok olmaktan çok uzaktır. 2010 yılında en düşük işsizlik oranı yüzde 6,1 ile Trabzon bölgesinde, en yüksek ise yüzde 17 ile Van bölgesindedir.

Tablo 5 : Bölgesel İşsizlik Oranları

		2004	2010
Türkiye Geneli		10.8%	11.9%
İstanbul	(İstanbul)	12.4%	14.3%
Tekirdağ	(Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	6.6%	9.8%
Balıkesir	(Balıkesir, Çanakkale)	6.5%	7.7%
İzmir	(İzmir)	15.7%	15.1%
Aydın	(Aydın, Denizli, Muğla)	7.7%	11.9%
Manisa	(Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	7.6%	7.6%
Bursa	(Bursa, Eskişehir, Bilecik)	9.3%	10.1%
Kocaeli	(Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	12.7%	13.0%
Ankara	(Ankara)	15.3%	12.1%
Konya	(Konya, Karaman)	8.9%	8.4%
Antalya	(Antalya, Isparta, Burdur)	7.0%	10.7%
Adana	(Adana, Mersin)	14.9%	16.7%
Hatay	(Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	17.4%	13.6%
Kırıkkale	(Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	10.2%	10.1%
Kayseri	(Kayseri, Sivas, Yozgat)	9.9%	13.7%
Zonguldak	(Zonguldak, Karabük, Bartın)	12.2%	10.8%
Kastamonu	(Kastamonu, Çankırı, Sinop)	10.7%	8.3%
Samsun	(Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	6.2%	7.2%
Trabzon	(Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	6.9%	6.1%
Erzurum	(Erzurum, Erzincan, Bayburt)	3.6%	6.2%
Ağrı	(Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	1.8%	10.3%
Malatya	(Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	19.2%	11.9%
Van	(Van, Muş, Bitlis, Hakkâri)	10.6%	17.0%
Gaziantep	(Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	15.1%	12.1%
Şanlıurfa	(Şanlıurfa, Diyarbakır)	11.8%	13.1%
Mardin	(Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	6.1%	11.8%

Kaynak : TÜİK, HİA; Betam

Bölgesel işsizlik seviyeleri basit bir ekonometrik analiz ile bileşenlerine ayrıldığında istihdamda tarımın payı, eğitim seviyesi, kadın katılımı, genç nüfusun oranı gibi faktörlerin bölgesel işsizlik farklarını açıklamada etkili olduğu bulunmaktadır (Gürsel ve diğerleri, 2010).

3. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Türkiye’de tarım dışı işsizliğin düşürülmesi iki ana eksende politika gerektirmektedir. Birinci eksen Türkiye’de büyümeyi artırmaya yönelik politikalardır. Büyüme oranı büyük ölçüde tasarruf – yatırım ve toplam faktör verimliliği gibi etkenler tarafından belirlenir. Bununla birlikte potansiyel büyüme oranının artırılması işgücü arzı ile talebinin optimal şekilde bir araya gelmesi, çalışan kadın sayısının artmasıyla hane gelir düzeyinin artması, eğitim düzeyinin ve kalitesinin artmasıyla işgücünün verimliliğinin yükselmesiyle gelir ve istihdamın artması, kayıt dışılığın azalmasıyla firma ölçeklerinin büyümesinin ve krediye erişimin artmasının yaratacağı verimlilik artışları gibi etkenlerle mümkündür ve arzu edilir.

İkinci eksen ise büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artırmaya yönelik politikalardır. Bu kapasiteyi teknolojik verimlilik artışları düşürürken (ama aynı zamanda kişi başına gelir daha hızlı artacağından büyüme süreklilik kazanır) firmalar için doğrudan ve işten çıkarma gibi dolay-


lı işgücü maliyetlerinin azalması mevcut büyüme oranının daha fazla istihdam yaratmasını sağlar.

Bu yaklaşım çerçevesinde gerek büyümeyi desteklemek gerekse büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artırmak için işgücü piyasasında yapılması gereken başlıca politika ve reformları şöyle sıralayabiliriz.

- 1- Kadın işgücüne katılımının artırılmasına yönelik tedbirlerin başında eğitim seviyesinin artırılması gelmektedir. Ancak kısa ve orta vadede kurumsal önlemler kadın katılım oranlarının artırılmasında önemli rol oynayacaktır. Kadın istihdamının vergi teşvikleriyle desteklenmesi, çocuk ve yaşlı bakımının kadının görevi olmaktan çıkarılarak devlet tarafından desteklenmesi, işgücü piyasasında toplumsal cinsiyet ayrımcılığına karşı alınmış yasal önlemlerle ilgili bilinçlendirme çalışmaları bu tip politikalara örnektir. Diğer taraftan kadın katılımının önündeki kültürel engellerin de belirlenmesi ve bu engellere karşı politikalar geliştirilmesi de gerekmektedir.
- 2- Kayıt dışılığın, özellikle ücretli çalışan kesimde geriletilmesi makroekonomik düzeyde SGK gelirlerinin artması gibi pozitif dışsallıkların yanı sıra firma ölçeklerinin gelişmesi ve krediye erişimlerinin gelişmesi açısından önemlidir. Kayıt dışılık özünde bir maliyet sorunudur. İşgücü üzerindeki vergi ve prim gibi dolaysız yüklerin ve kıdem tazminatı gibi

dolaylı yüklerin hafifletilmesi önemlidir. Yüklerin hafifletilmesine paralel olarak yasal denetimlerin etkinleştirilmesi şarttır.

- 3- Türkiye'deki işgücü piyasası işi koruyan bir sistem üzerine kurulmuştur. İş akitlerini feshetmenin maliyetli olduğu bu sistemde büyüme dönemlerinde istihdam yaratma kapasitesi nispeten düşük kalmaktadır. İş değil bireyi koruyan sistemlerde istihdam yaratmanın maliyeti düşürülmekte buna karşın işini kaybeden ya da iş bulamayan bireyler çeşitli transferler ve eğitimlerle koruma altında alınmaktadır. Kıdem tazminatlarının bireysel hesaplar bazında bağımsız bir fonda biriktirilmesi, iş paylaşımı, kısmi çalışma gibi daha esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve istihdam üzerindeki vergi yüklerinin azaltılması gibi piyasayı esnekleştirici önlemler alınabilir. Ancak bu önlemlerin işsizlik sigortası ödemelerinin kapsamının geliştirilmesi ve ödemelerinin artırılması gibi bireyleri koruma önlemleriyle beraber yerleştirilmesi elzemdir. Söz konusu düzenlemelerin kayıt dışılığı engelleyici önlemlerle de desteklenmesi uygulanabilirliği artıracaktır.

- 4- İşgücü arzının eğitim seviyesinin yükseltilmesi uzun vadede eğitim politikalarıyla, kısa ve orta vadede ise aktif işgücü piyasası politikalarıyla mümkündür. Bu politikaların sektörel ve mesleki temelde kısa, orta ve uzun vade için yapılan projeksiyonlar doğrultusunda geliştirilmesi gerekir.
- 5- İşgücü talebi ile arzının etkin bir şekilde birleştirilmesi için meslekler ve bölgeler düzeyinde arz ve talep dengesizlikleri gidermek amacıyla aktif işgücü politikalarının mesleki ve bölgesel düzeyde tasarlanması ve uygulanması gerekmektedir. Ayrıca bölgesel asgari ücret belirlenmesi de bölgesel işsizlik farklarının azaltılmasında önemli bir politika olarak değerlendirilmelidir. Farklı bölgelerde farklı yaşam maliyetleri olmasından yola çıkarak ulusal bir tabanın altına inmeyen ancak yerel yönetim, firmalar ve sivil toplum kuruluşlarının mutabakatıyla işgücü arz ve talep dengesini daha etkin sağlayacak bölgesel asgari ücretler belirlenebilir. OECD'nin Türkiye işgücü piyasası politika önerileri de asgari ücretlerin bölgesel bazda yaşam maliyetleri farklılıklarını göz önünde bulundurularak farklılaştırılmasını içermektedir (OECD, 2012). 

KAYNAKÇA

- DPT Orta Vadeli Program (2010)
- EuroStat Labor Statistics (2009). Erişim tarihi: 17/02/2011
- Filiztekin, A. (2009). Regional Unemployment in Turkey. *Papers in Regional Science*. Vol.88, No.4, 863-87
- Gürsel, S. (2011). Büyüme Sorunu ve Reform Ajandası. *TÜRKONFED Yeni Dönem, Yeni Hedefler*
- Gürsel, S., Uysal-Kolaşın, G. ve Dinçer, M.A. (2009). Kriz Kadınları Kendi İşlerini Yaratmaya Zorluyor. *Betam Araştırma Notu*. No: 34
- Gürsel, S., İmamoğlu, Z. ve Zeydanlı, T. (2010). Tarım İstihdamı Bilmecesi. *Betam Araştırma Notu*. No: 95
- Gürsel S. ve İmamoğlu Z. (2011). Why is Agricultural Employment Increasing in Turkey? *Betam Working Paper*. No. 4
- İlkkaracan, İ., ve Tunalı, İ. (2010). Agricultural Transformation and the Rural Labour Market in Turkey. Rethinking Structural Reform in Turkish Agriculture: Beyond the World Bank’s Strategy. Karapınar, B., 2010. Nova Science Publishers. New York
- International Labor Organization (ILO). Labor Statistics Database 2008. Erişim tarihi: 23/02/2011
- İmamoğlu, Z. ve Soybilgen, B. (2011a). Son Çeyrekte Büyüme Hız Kazandı. *Betam Ekonomik Görünüm ve Tahminler*
- İmamoğlu, Z. ve Soybilgen, B. (2011b). Son Çeyrekte İhracat ve Yatırımlar Hızlandı. *Betam Ekonomik Görünüm ve Tahminler*
- OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Turkey 2012*. OECD Publishing.
- OECD (2010a). *Indicators of Employment Protection*. OECD Publishing
- OECD (2010b). *PISA 2009 Results*. OECD Publishing