

ÖZET

Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması

Türkiye, geçmişten gelen ve acil çözüm bekleyen kronik bir işsizlik sorunuyla karşı karşıyadır. 2008 Küresel Finansal Kriz'in olumsuz etkileri bu sorunun çözümünü daha da zorlaştırmıştır. Geleneksel çözüm arayışları soruna çare olamamakta ve radikal çözüm arayışlarının gündeme getirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda istihdam piyasasındaki gelişmeleri ve istihdam piyasasının içinde bulunduğu durumun panoramasını ortaya koymasından Beveridge eğrisi farklı bir enstrüman olarak önümüzde durmaktadır. Beveridge eğrisi, koordinatlar düzleminde, düşey ekseninde açık iş oranı ile yatay ekseninde işsizlik oranı arasındaki negatif ilişkiyi gösterir. Eğri üzerinde istihdam piyasasının konumu ekonominin içinde bulunduğu konjonktür hakkında bilgi verirken, eğrinin orijine göre konumu piyasanın açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği hakkında bilgi verir. Bu çalışma, Türkçe iktisat literatüründe Beveridge eğrisi üzerine yapılmış herhangi bir çalışmaya rastlanmamış olması gerçeğinden hareketle, literatürdeki bu boşluğu doldurmayı ve söz konusu eğri yardımıyla Türkiye'de istihdam piyasasının analizini amaçlamaktadır. Ekonominin eksik ya da aşırı istihdam dönemleri ve bu dönemlerde istihdam piyasasının açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği dönem, sektör ve bölge bazında ele alınmakta, tespit edilen işsizlik sorununun nedenleri ve çözüm önerileri tartışılmaktadır.

JEL Sınıflaması: E24

Anahtar Kelimeler: Beveridge Eğrisi, İstihdam Piyasası, Konjonktürel Dalgalanmalar, İşsizlik, Açık İş - İşçi Uyumlaştırma Süreci, Türkiye

ABSTRACT

The Beveridge Curve: Theory And Turkish Case

Turkey has a chronic unemployment problem which comes from the past and waits for immediate solution. The negative effects of the 2008 Global Financial Crisis makes the solution of the problem much more difficult. As conventional solutions cannot offer a remedy, it requires radical solutions to be proposed for the agenda. In this context, Beveridge curve remains as a different instrument to provide us with the panorama of present state of the employment market and the developments in it. The Beveridge curve is a curve which shows the negative relationship between vacancy rate on the vertical axis and unemployment rate on the horizontal axis of the coordinate plane. While the position of the employment market on the curve provides information about the conjuncture of the economy, the under-employment and over-employment in the economy; the position of the curve to the origin gives information about the effectiveness of employment market in job-matching process.

Considering the fact that - as far as we know - there is no study done on the Beveridge curve in Turkish economics literature, this study aims to fill this gap and also to analyze Turkish employment market with the help of this curve. Under-employment and over-employment periods in the economy and the efficiency of the employment market in job-matching process are analyzed on the basis of period, sector and region. The causes of the unemployment problem and the suggestions for the solution are argued.

JEL Classification: E24

Keywords: Beveridge Curve, Labor Market, Business Cycles, Unemployment, Job-matching Process, Turkey

Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması



Yrd. Doç. Dr. Abdullah Keskin*

Doç. Dr. Hüseyin Şen**



İRİŞ

İşsizlik, Türkiye'nin önünde, yıllardır devam eden ve acil çözüm bekleyen kronik bir sorunu olarak durmaktadır. Hızla artan genç nüfusuna yeni istihdam alanları yaratmakta zorlanırken, günümüzde yaşanan küresel krizin neden olduğu dış talep daralmasıyla mevcut istihdamı korumakta dahi zorlanmaktadır. Sorunun çözümü geleneksel uygulamaların dışında radikal politikaların uygulanmasını gerektirmektedir. Bu noktada, Türkiye'nin istihdam piyasasının panoramasının farklı bir yaklaşımla ortaya konulması sorunun

tespiti açısından önem taşımaktadır ve Beveridge eğrisi böyle bir imkânı sunmaktadır.

İstihdam piyasasında açık iş oranı ile işsizlik oranı arasındaki negatif ilişkiyi ortaya koyan Beveridge¹ eğrisi, istihdam piyasasına² ve ekonomik konjonktüre ilişkin oldukça önemli bilgileri görme ve zamanla ortaya

1 Bir İngiliz iktisatçısı ve sosyal reformcu olan William Henry Beveridge (1879-1963), daha çok 1942'de hazırladığı II. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Ulusal Sağlık Hizmeti'ni içeren İşçi Partisi iktidarının Refah Devleti'ne dayanak teşkil eden Beveridge Raporu'yla tanınır. Beveridge, adı geçen bu raporunda açık işle ifade edilen işçi talebi ile işsizlik arasındaki ilişkiyi ele almakta; bir eğri çizmemekte ya da tablo sunmamakta, ancak detaylı veriler sunmak suretiyle açık iş pozisyonları ile işsizler arasındaki ilişkiyi tartışmaktadır [(Beveridge, 1944), (Yashiv, 2006)].

2 Bu çalışmada istihdam piyasası kavramı dar anlamda kullanılmakta ve yalnızca emek piyasasını kapsamaktadır.

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, akeskin@aku.edu.tr

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, hsen68@gmail.com

çıkan gelişmeleri izleme imkânı sağlayan nadir iktisadi enstrümanlardan biridir.

Bir ekonomide konjonktürel dalgalanmalar esnasında açık iş oranı ile işsizlik oranı ters yönlü değişir (Yashiv, 2006). Daha açık bir ifadeyle, ekonominin canlanma dönemlerinde açık iş oranı artarken, işsizlik oranı azalır; daralma dönemlerinde ise işsizlik oranı artarken, açık iş oranı azalır. Beveridge eğrisi, bir ekonomide işverenlerin istihdam etmek istedikleri işçi sayısı (vasfı) ve iş arayanların sayısı (vasfı) ile istihdam piyasasının genel durumu hakkında önemli bilgiler sunar. Ayrıca eğri, istihdam piyasasında açık iş oranı ile işsizlik oranı arasında kısa dönemdeki bu negatif ilişkinin ötesinde, uzun dönemde var olan pozitif bir ilişkiyi de yansıtır. Beveridge eğrisinin orijine yaklaşması ya da uzaklaşması olarak algılanabilecek bu durum, uzun dönemde istihdam piyasasının işverenler ile iş arayanlar arasında vasıf açısından açık iş-işsiz uyumunu sağlamadaki etkinliğini [job-matching process] ifade eder (Hodges, 2006). Örneğin bölgeler ve/veya sektörler arasındaki açık iş-işsiz sayısı dağılımının zaman içinde farklılaşması nedeniyle açık iş-işsiz uyum sürecinin yavaşlaması, açık iş ve/veya işsizlik oranlarının yüksek olması anlamına gelir. Böyle bir durumda Beveridge eğrisi orijinden uzaklaşır.

Bu çalışmada bir taraftan Beveridge eğrisinin teorik çerçevesi ortaya konulurken, diğer taraftan da bu eğri yardımıyla Türkiye'nin istihdam piyasasının analizi yapıl-

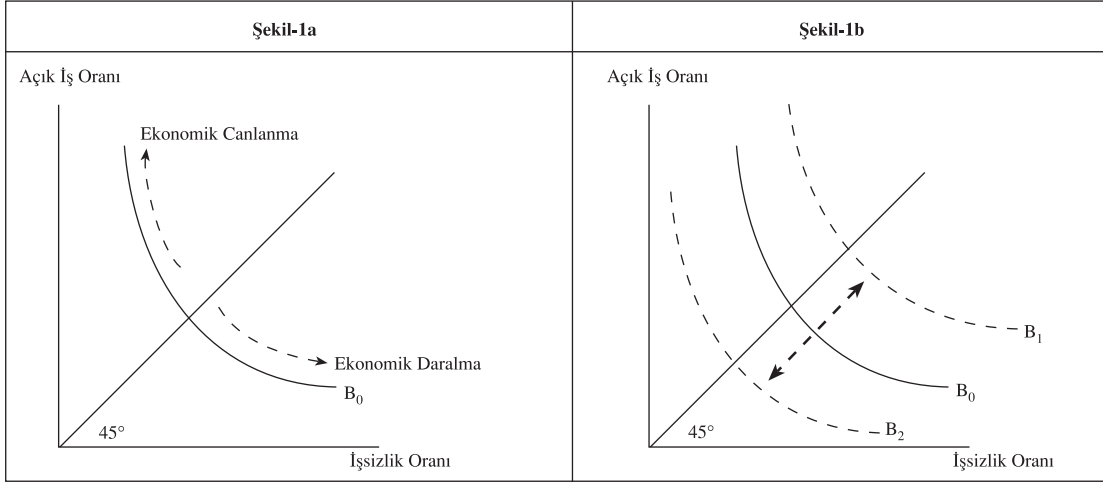
maktadır. Beş bölümden oluşan çalışmanın ikinci bölümünde, Beveridge eğrisinin teorik çerçevesi çizilmekte; üçüncü bölümünde, Türkiye'nin dönemsel, bölgesel ve sektörel Beveridge eğrileri yardımıyla istihdam piyasasının durum analizi yapılmakta; dördüncü bölümde, işsizlik sorununun temelinde yatan başlıca faktörler açıklanmakta; son bölümde ise genel değerlendirme ve çözüm önerilerine yer verilmektedir.

1. Beveridge Eğrisinin Teorik Çerçevesi

Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının içinde bulunduğu durumu daralma ve canlanma dönemleri olarak ortaya koyan negatif eğimli bir eğridir. Eğrinin çizildiği koordinatlar düzleminin dikey ekseninde işgücünün yüzdesi olarak açık iş oranları [vacancy rates], yatay ekseninde ise yine işgücünün yüzdesi olarak işsizlik oranları [unemployment rates] yer alır (Bkz. Şekil-1).

Şekil-1'de görüldüğü gibi, 45° doğrusunun sağında kalan her nokta işsizlik oranının [dolayısıyla işsiz sayısının] açık iş oranından [dolayısıyla açık iş sayısından] fazla olduğu durumları gösterirken; 45° doğrusunun solunda kalan her nokta açık iş oranının işsizlik oranından fazla olduğu durumları gösterir. İstihdam piyasasındaki açık iş oranı - işsizlik oranı bileşiminin koordinatlar düzlemindeki yerine bakılarak hem ekonominin konjonktürel durumu (Bkz. Şekil-1a), hem de istihdam piyasasının açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği (Bkz. Şekil-1b) hakkında fikir edinmek mümkündür.

Şekil 1: Beveridge Eğrisi



Şekil-1a'da, 45° doğrusunun sol yukarısına doğru gidildikçe açık iş oranı artarken işsizlik oranı azalmakta; buna karşın, doğrusunun sağ aşağısına doğru gidildikçe işsizlik oranı artarken açık iş oranı azalmaktadır. Bunun anlamı, 45° doğrusunun sol yukarısına doğru gidildikçe ekonomi canlanırken, sağ aşağısına doğru gidildikçe ekonomi daralmaktadır. Bir başka ifadeyle Beveridge eğrisi üzerinde sağ-aşağıya doğru, istihdam piyasasında ve dolayısıyla ekonomide açık iş sayısı azalırken işsiz sayısının arttığı ekonomik daralma dönemine gidişten; sol-yukarıya doğru ise açık iş sayısı artarken işsiz sayısının azaldığı ekonomik canlanma dönemine gidişten söz etmek mümkündür [(Bleakley ve Fuhrer, 1997: 3); (Tiryaki, 2007: 44)]. Bu perspektiften bakıldığında Beveridge eğrisi ekonominin, konjonktürel

dalgalanmanın [business cycle] hangi evresinde bulunduğu ve konjonktürel işsizliğin büyüklüğüne ilişkin önemli bilgiler sunar. Çünkü Beveridge eğrisi üzerinde sağ aşağıya doğru gidildikçe ortaya çıkan işsizlik konjonktürel işsizliktir³.

Şekil-1b'de görüldüğü gibi Beveridge eğrisinin zaman içinde orijine yaklaşması veya orijinden uzaklaşması da mümkündür. Eğrinin orijinden uzaklaşması, açık iş oranı aynı kalırken daha yüksek işsizlik oranı durumunun ortaya çıkması ya da işsizlik oranı aynı kalırken daha yüksek açık iş oranı durumunun ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Bu durum etkin olmayan istih-

³ Konjonktürel işsizlik, ekonomik dalgalanmanın dip yaptığı zamanlarda, mal ve hizmet üretiminin azalması sırasında, fiili reel GSYİH'nin potansiyel reel GSYİH'den küçük olduğu durumda ortaya çıkan işsizliktir.

dam piyasasına ve dolayısıyla doğal işsizliğin artmasına işaret etmektedir⁴.

Beveridge eğrisinin orijine doğru kayması ise aynı açık iş oranında daha düşük işsizlik oranını ya da aynı işsizlik oranında daha düşük açık iş oranını göstermektedir. Böyle bir durum ise daha etkin bir istihdam piyasasının varlığına ve dolayısıyla doğal işsizliğin azalmasına işaret etmektedir. O halde istihdam piyasası ve dolayısıyla ekonomi açısından arzulanan, Beveridge eğrisinin orijine yaklaşmasıdır. Beveridge eğrisi orijine doğru ne kadar yaklaşırsa, örneğin Şekil-1b'de B_0 konumundan B_2 konumuna gelirse, bu durum istihdam piyasasının açık iş ile işsizler arasındaki uyum sürecini başarıyla sürdürdüğü ve istihdam sorununu etkin bir biçimde çözdüğü anlamına gelir. Eğri zaman içinde orijinden uzaklaşırsa, örneğin B_0 konumundan B_1 konumuna gelirse, bu durum açık işler ile işsizler arasında vasıf uyumsuzluğu olduğunu, işgücünün farklı iş alanları ve bölgeler arasındaki mobilitesinin düşük olduğunu ve dolayısıyla istihdam piyasasının etkin çalışmadığını ifade eder. Başka bir ifadeyle, hem yüksek işsizlik oranı hem de yüksek açık iş oranı durumu, istihdam piyasasında mevcut işsizler ile açık işlerin vasıf uyumsuzluğunu gösterir (OECD).

Bir ekonomide, işgücünün istihdam piyasası tarafından emiliminde temel sorunlar varken nüfus artışı, iç göç ve dış göç gibi nedenlerle işgücüne katılımın artması Beveridge eğrisini orijinden uzaklaştırır. Öte

yandan istihdam piyasasının etkin işlemesi yani işsizlerin kısa sürede uygun yeni işler bulabilmesi ve böylece geçici ve yapısal işsizliğin azalması ise Beveridge eğrisini orijine yaklaştırır ki bu da ekonomide doğal işsizliğin azalması anlamına gelir.

Bir ekonomide açık işlerle iş arayanlar arasındaki koordinasyonu sağlayan bilgilendirme ağı ne kadar gelişmiş olursa, açık işler ile iş arayanlar arasında etkin iletişim ağının kurulması da o kadar hızlı ve kolay olur. Genelde iletişim ağının, özelde de internet kullanımının yaygınlaşması, özel istihdam bürolarının açılması, meslek içi eğitim ve meslek edindirme kursları ile mesleki eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması gibi stratejilerin bu sürece önemli katkı sağlayacağı açıktır. Tüm bu stratejiler doğal işsizlik oranını düşürecek (Ünsal, 2005, s. 91) ve Beveridge eğrisini orijine doğru yaklaştıracaktır. Etkin işleyen bir istihdam piyasası konusunda başta devlet olmak üzere, yerel yönetimlere ve sendikalara⁵ da önemli görevler düşmektedir.

⁴ Bilindiği gibi geçici işsizlik ile yapısal işsizliğin toplamı doğal işsizliği ifade etmektedir. Doğal işsizlik oranının zaman içinde azalması Beveridge eğrisinin orijine yaklaşması; artması ise orijinden uzaklaşması anlamına gelir. Farklı ülkelere, sektörler veya bölgelere ilişkin Beveridge eğrilerinin karşılaştırması, hem ülke bazında, hem de sektör veya bölge bazında doğal işsizlik karşılaştırmasını mümkün kılar.

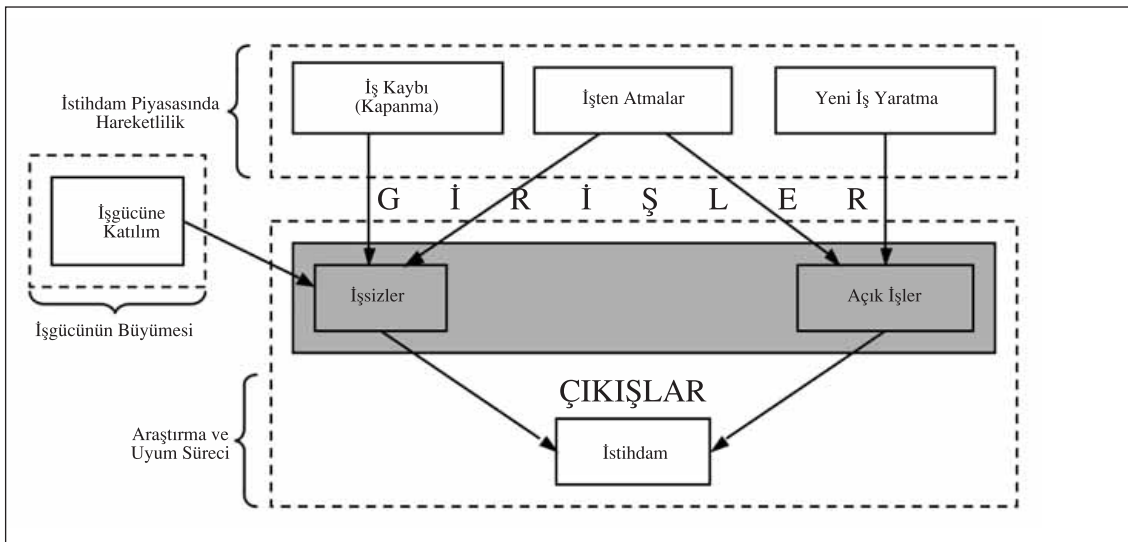
⁵ Sendikalar, varlığını korumaları ve toplumsal refaha pozitif katkı yapabilmeleri için, ücret ve sınıf sendikacılığının ötesine geçmeli ve bütün toplumun menfaatini gözetken bir yapıya dönüşmelidir (Yıldırım, 2008:203).

Özetle, istihdam piyasasının Beveridge eğrisi üzerinde 45° doğrusundan uzaklaşması piyasada açık iş oranı - işsizlik oranı dengesizliğini ve dolayısıyla ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel durumu ortaya koyarken; eğrinin orijinden uzaklaşması ya da orijine yaklaşması istihdam piyasasının açık iş – işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği hakkında bir fikir verir.

Şekil-2'deki basit model, açık iş ve işsiz arasındaki negatif ilişkiyi ifade eden Beveridge eğrisinin orijine göre konumunun değişmesinin arka planında yatan faktörleri özetlemekte ve emek piyasasına giriş ve çıkışları kaynaklarıyla birlikte ortaya koymaktadır (Bleakley ve Fuhrer, 1997, s.7).

Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının açık iş-işsiz uyumlaştırma sürecinde açılan ve kapanan iş pozisyonları ile işten ayrılanlar ve iş bulanlara ilişkin rakamlardaki değişmeler konusunda tam bir bilgi sunmaz. Eğri yalnızca, istihdam piyasasında açık iş-işsiz pozisyonlarında net değişmeler hakkında bir fikir verir. Dolayısıyla açık iş pozisyonundaki değişmeler ile işsizlerin sayısındaki değişmeler [istihdam piyasasına giriş ve çıkışlar] dikkate alınmadığı sürece piyasanın açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliğinin veya Beveridge eğrisinin yer değiştirmesinin nedeninin açıklanabilmesi mümkün olmaz. Beveridge eğrisi konusunda yapılan çalışmalar, Beveridge

Şekil 2: Beveridge Eğrisinin Arka Planındaki Açık İş ve İşsizliğe İlişkin Basit Bir Model



Kaynak: Bleakley ve Fuhrer (1997: 7)

eğrisinin bu eksikliğini giderebilmek için istihdam piyasasındaki giriş ve çıkışları kaynağı ile birlikte mercek altına alır. Açık-tır ki, bu tür çalışmaların yapılabilmesi için istihdam piyasasına ilişkin sağlıklı ve kapsamlı veri setinin bulunmasına ihtiyaç vardır.

Makroekonomik perspektiften bakıldığında istihdam piyasası, işsizler ile açık işleri etkin bir biçimde eşleştirmeye çalışır. Bununla beraber istihdam piyasasında hem işsizlerin, hem de açık işlerin her zaman varlığını sürdürdüğü de bir gerçektir. İşsizler ile açık iş pozisyonlarındaki değişimin analizi, istihdam piyasasının açık iş – işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği ve istihdam piyasasını etkileyen şoklar hakkında önemli bilgiler ortaya koyar (Blanchard ve Diamond, 1989).

Şekil-2’de sunulan basit modelde *istihdam piyasasında hareketlilik, işgücünün büyümesi ve araştırma ve uyum süreci* olmak üzere üç ana bölüm bulunmaktadır. Beveridge eğrisinin orijine göre konumunun değişmesini bu üç bölümdeki gelişmelerle izah etmek mümkündür. Birincisi, istihdam piyasasındaki hareketliliğin yavaşlaması, yani iş arayan işsizlerin ve işçi arayan işverenlerin sayısının azalması, Beveridge eğrisinin orijine doğru yaklaşmasına neden olur. İkincisi, istihdam piyasasının uyumlaştırma sürecinin etkinliği veri iken işgücünün yeni katılımlarla büyümesi Beveridge eğrisinin orijinden uzaklaşmasına neden olur. Son olarak, internet gibi ileti-

şim vasıtalarının gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla uyumlaştırma sürecinin etkinliğinin artması ise Beveridge eğrisinin orijine doğru yaklaşmasına neden olur (Bleakley ve Fuhrer, 1997, s. 8).

2. Türkiye’nin Beveridge Eğrileri ve İstihdam Piyasasının Analizi

Türkiye’nin istihdam piyasasında uzun yıllar devam eden kronik işsizlik, çözümünü giderek aciliyet kazanan bir sorun haline gelmiştir. Görünen açık işsizliğin yanında, eksik istihdam edilenlerin, gizli istihdam edilenlerin ve ev kadınlarının konumu da düşünüldüğünde, işsizlik sorununun çok daha yüksek boyutlarda olduğu anlaşılmaktadır. Sorunun çözümü istihdam piyasasının yapısı, işgücünün eğitimi, meslek gruplarının tanımlanması ve standartların belirlenmesi, yatırım ortamının iyileştirilmesi, kur ve faiz politikalarında istikrar gibi bir dizi makro ve mikro ekonomik boyutta yapısal düzenlemeleri gerektirmektedir. Bu bağlamda Beveridge eğrisi bir çözüm aracı olarak değil ancak istihdam piyasasının içinde bulunduğu durumun panoramasını ortaya koyması bakımından önemli bir enstrümandır.

Beveridge eğrisi yardımıyla istihdam piyasasının analizi dönemsel açıdan ele alınabileceği gibi, sektörel ve bölgesel açıdan da ele alınabilir. Türkiye’de açık iş pozisyonları ile iş arayanlar dönemler, sektörler ve bölgeler itibarıyla karşılaştırılarak ekonomide canlanma ve gerileme yaşanan dönemler, sektörler ve bölgeler tespit edilebi-

lır. Ayrıca, farklı sektörlerde ve bölgelerde ortaya çıkabilecek açık iş ile işsizliğin fazla olması durumu, bu sektörlerde ve bölgelerde iş uyumlaştırma sürecinin etkin olmadığı anlamına gelir. Aşağıda sırasıyla Türkiye'nin dönemsel, sektörel ve bölgesel Beveridge eğrileri elde edilmekte ve elde edilen bu eğriler yardımıyla istihdam piyasası analiz edilmektedir.

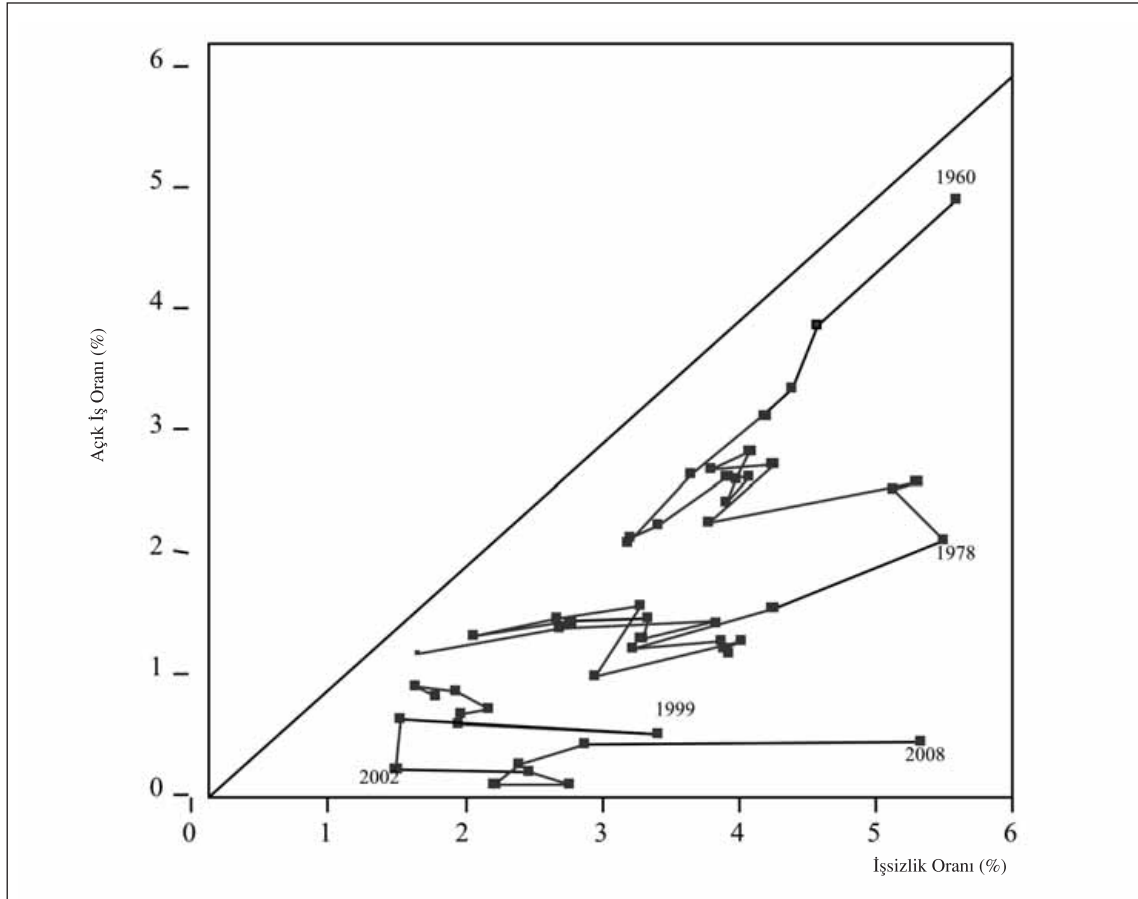
a) Türkiye'nin Dönemsel Beveridge Eğrisi ve İstihdam Piyasasının Analizi

Dönemsel Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının yıllar itibariyle gelişimini ve açık iş pozisyonu ile işsizler arasındaki kısa ve uzun dönemli ilişkiyi ortaya koyan önemli bir araçtır. Grafik-1, Türkiye'nin 1960-2008 dönemi verileri kullanılarak elde edilen dönemsel Beveridge eğrisini göstermektedir⁶. Eğrinin elde edilmesinde kullanılan açık iş pozisyonları rakamları ile işsizlik rakamları, Türkiye İş Kurumu'ndan [İŞKUR] temin edilmiştir. İşgücü verileri ise TÜİK, DPT ve Hatiboğlu (1993, s. 369-386) kaynaklarından derlenmiştir. Söz konusu döneme ilişkin açık iş oranları ile işsizlik oranları tarafımızca elde edilen bu veriler kullanılarak hesaplanmıştır⁷. Burada önemle belirtelim ki, hesaplanan açık iş oranları ile işsizlik oranları Türkiye istihdam piyasasındaki gerçek açık iş oranları ve işsizlik oranlarının yerine kullanılan temsili değerlerdir. Zira bu çalışmada, İŞKUR'a yapılan başvuru rakamları Türkiye'nin istihdam piyasasının temsili rakamları olarak alınmıştır.

Grafik-1, Türkiye istihdam piyasasına ilişkin bazı önemli hususları gözler önüne sermektedir. Birincisi, 1960'lı yıllarda Türkiye'nin Beveridge eğrisinin orijinden oldukça uzakta olduğu görülmektedir. Bu noktadan hareketle, söz konusu yıllarda istihdam piyasasının açık işler ile işsizleri uyumlaştırma sürecinde etkin işlemediğini ve dolayısıyla doğal işsizlik oranının oldukça yüksek olduğunu söylemek mümkündür. İkincisi, Beveridge eğrisinin 1960'lı yıllardan günümüze orijine yaklaştığı, istihdam piyasasının daha etkin işleyen bir piyasa haline dönüştüğü ve doğal işsizlik oranının düştüğü görülmektedir. Üçüncüsü, istihdam piyasasının sürekli 45° doğrusunun sağında bulunduğu, yani Türkiye'nin istihdam piyasasında, işsizlik oranının daima açık iş oranından daha büyük olduğu gerçeğidir. Bu durum, Türkiye'nin acil çözüm bekleyen önemli kronik sorunlarından birinin işsizlik olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır. Dördüncüsü ise, Türkiye'nin yaşadığı 2001

⁶ Bazı OECD ülkelerinin dönemsel Beveridge eğrileri için OECD Economic Outlook'a (2001) bakılabilir.

⁷ Açık iş oranları ve işsizlik oranları 1960-2008 dönemi için hesaplanmaya çalışılmıştır. Böyle uzun bir dönemde tanımsal değişikliklerin varlığı inkar edilemez. Açık iş sayıları ve işsiz sayıları temsili rakamlar olarak İŞKUR kaynaklarından alınmış olup, işgücü rakamları mecburi olarak DPT, TÜİK, gibi farklı kaynaklardan derlenmiştir. Her istatistik veride olabileceği gibi böyle uzun bir dönem için oluşturulan veri setinin zaafiyetlerinin olabileceğini peşinen kabul etmek gerekir. Verilerle ilgili temel zaafiyet, özellikle Türkiye üzerine derlenen ve uzun dönemi kapsayan tüm istatistik serileri için geçerlidir.

Grafik 1: Türkiye'nin Dönemsel Beveridge Eğrisi, 1960-2008

Krizi'ne göre, 2008 Küresel Finansal Kriz'in istihdam piyasası üzerindeki etkisinin çok daha büyük olduğunun görülebilmektedir.

Türkiye'de, incelenen dönemde, istihdam piyasasında iş arayanların sayısı açık iş pozisyonlarından daima fazla olagelmıştır. Bunun başlıca nedenleri arasında hızlı nüfus artışı, istihdam artış oranının düşüklüğü ve büyümenin istihdam yaratmayan bir bü-

yüme olması yer almaktadır. Şüphesiz yeni istihdam alanlarının yaratılmaması, Türkiye'nin istihdam piyasasına ilişkin önemli bir sorundur. Ancak, son on yıllardaki istihdam yaratmayan büyüme sadece Türkiye'nin değil diğer ülkelerin de karşı karşıya bulunduğu bir olgudur. Bunun en önemli nedeni ise teknolojiye yaşanan hızlı gelişmenin yol açtığı faktör verimliliğidir. Türkiye'de işsizliğin azaltılmamasını istih-

dam yaratmayan büyüme, faktör verimliliğinde artış, tarım kesimindeki çözülme sonucu kırsal kesimden kente göç, sabit sermaye yatırımlarının GSYİH içindeki payının düşmesi, büyümenin düşük kur/yüksek reel faiz politikasının yarattığı borçlanmaya dayanan talebe bağlı bir büyüme olması ile açıklamak mümkündür (Duman ve Zambak, 2008).

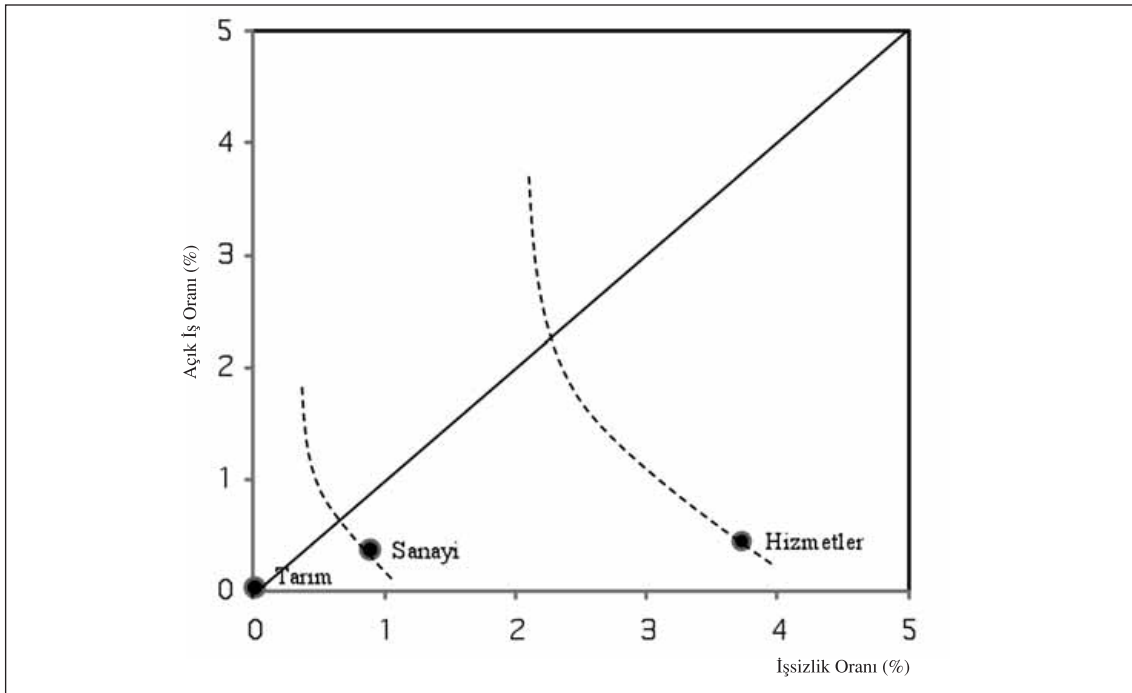
b) Türkiye'nin Sektörel Beveridge Eğrisi ve İstihdam Piyasasının Analizi

Türkiye'nin istihdam piyasasını, yine İŞKUR temsili verileriyle, açık iş oranı ve işsizlik oranı ilişkisi bağlamında sektörel açıdan ele almak da mümkündür. Bu amaçla

Türkiye'nin 2008 İŞKUR verileri kullanılarak sektörelere ilişkin açık iş oranları ile işsizlik oranları tarafımızca hesaplanmış ve tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin Beveridge eğrileri elde edilmiştir (Bkz. Grafik-2).

Grafik-2'de, her bir imge Türkiye'de 2008 yılı için sektörel bazda açık iş oranı ve işsizlik oranı bileşimini göstermektedir. Bu bileşimler tarım sektöründe %0,03-%0,0; sanayi sektöründe %0,37-%0,89 ve hizmetler sektöründe %0,45-%3,73 olarak hesaplanmıştır. Tarım sektörünün özel durumu bir tarafa bırakılırsa, sanayi ve hizmet sektörleri 45° doğrusunun sağ-alt kısmında kalmakta ve bu durum Türkiye'nin genel

Grafik 2: Türkiye'nin Sektörel Beveridge Eğrileri, 2008



istihdam piyasası özelliğini yansıtmaktadır. Daha açık bir ifadeyle sanayi ve hizmet sektörlerinde iş arayanların oranı o sektördeki açık iş oranından büyüktür.

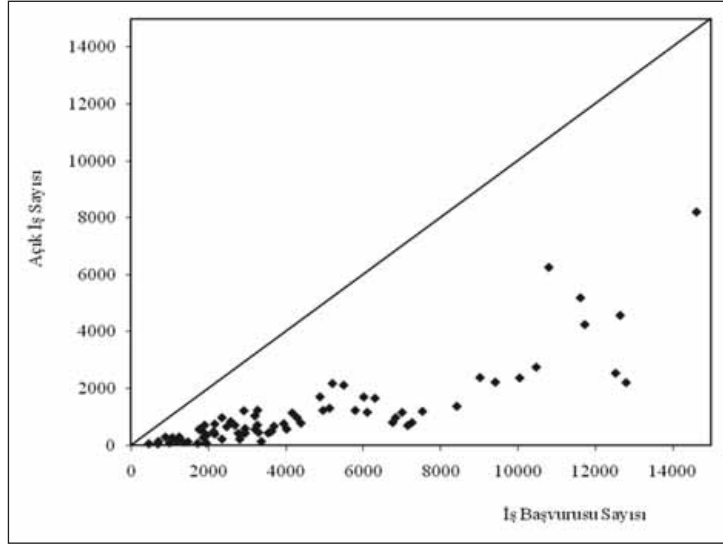
Grafikte görüldüğü üzere, tarım sektöründe açık iş pozisyonunun ve iş arayanların yok denecek kadar az olduğunu söylemek mümkündür. Burada, tarım sektöründe istihdam piyasası orijine yakınlığı nedeniyle etkin bir piyasa gibi görünmektedir. Ancak bu durumu tarımın, GSYİH içindeki azalan payı dikkate alındığında, istihdama kapalı bir sektör olmasıyla açıklamak daha doğru olacaktır. Diğer taraftan hizmet sektöründe iş arayanların çok fazla, buna karşın açık iş pozisyonlarının nispeten düşük kaldığı görülmektedir. Sanayi sektörüne gelince, bu sektörde iş arayanların hizmetler sektörüne göre daha az olmakla birlikte, yine de açık iş pozisyonunun bu talebi karşılamada yetersiz kaldığı söylenebilir.

Türkiye’de 2008 yılı İŞKUR verilerini kullanarak yaptığımız hesaplamalara göre, 178.620 açık iş pozisyonunun %3,6’sı tarım sektöründe, %43,6’sı sanayi sektöründe ve %52,8’i ise hizmet sektöründedir. Yine aynı yıla ait 987.840 işsizlerin iş başvurusunun sektörel dağılımına baktığımızda, bu işsizlerin %1’inin tarım, %19’unun sanayi ve %80’nin hizmet sektöründe olduğu görülmektedir. Buradan çıkarılabilecek önemli bir sonuç, açık iş pozisyonunda sanayi sektörünün payı %43,6 olmasına karşın, iş arayanların içinde sanayide iş arayanların payı %19 gibi düşük bir oranda olup; %80

gibi bir çoğunluk hizmet sektöründe iş aramaktadır. Burada istihdam piyasasına ilişkin vasıf uyumsuzluğunun varlığı da dikkate alındığında, işgücü piyasasına ilişkin ciddi bir düzenlemenin gerekliliği anlaşılmaktadır. Mevcut iş arayanların vasıf olarak açık iş pozisyonlarıyla uyuşmuyor olması, sanayi ve hizmet sektörlerinde açık iş pozisyonlarının sürekliliğine neden olmaktadır.

c) Türkiye’nin Bölgesel Beveridge Eğrisi ve İstihdam Piyasasının Analizi

Beveridge eğrisi yardımıyla istihdam piyasasını bölgesel bazda da analiz etmek ve açık iş pozisyonları ile işsizlerin bölgesel dağılımı hakkında fikir edinmek mümkündür. Bölgesel Beveridge eğrisi oluşturulurken, Türkiye’nin 7 coğrafi bölgesi yerine 81 il esas alınarak Grafik-3 hazırlanmıştır. Grafik-3’de her bir imge, Türkiye’de iller bazında İŞKUR verileriyle, açık işlerin ve iş başvurularının bileşimlerini temsil etmektedir. Oransal olarak ifade edilmediği için dönemsel Beveridge eğrisinden farklı olan açık iş - işsiz ilişkisi, Türkiye istihdam piyasasının durumunu İŞKUR verileriyle iller bazında yansıtmaktadır. Grafikte, Mart 2009 itibarıyla tüm illerin 45° doğrusunun sağ-alt kısmında yer aldığı yani tüm illerde iş başvurularının açık iş sayısından fazla olduğu görülmektedir. Geçmiş yıllara ilişkin verilerin kullanılması durumunda da benzer bir tablo ile karşılaşılabileceği rahatlıkla söylenebilir.

Grafik 3: Türkiye'nin Bölgesel Beveridge Eğrisi (İller Bazında, Mart 2009 İtibariyle)

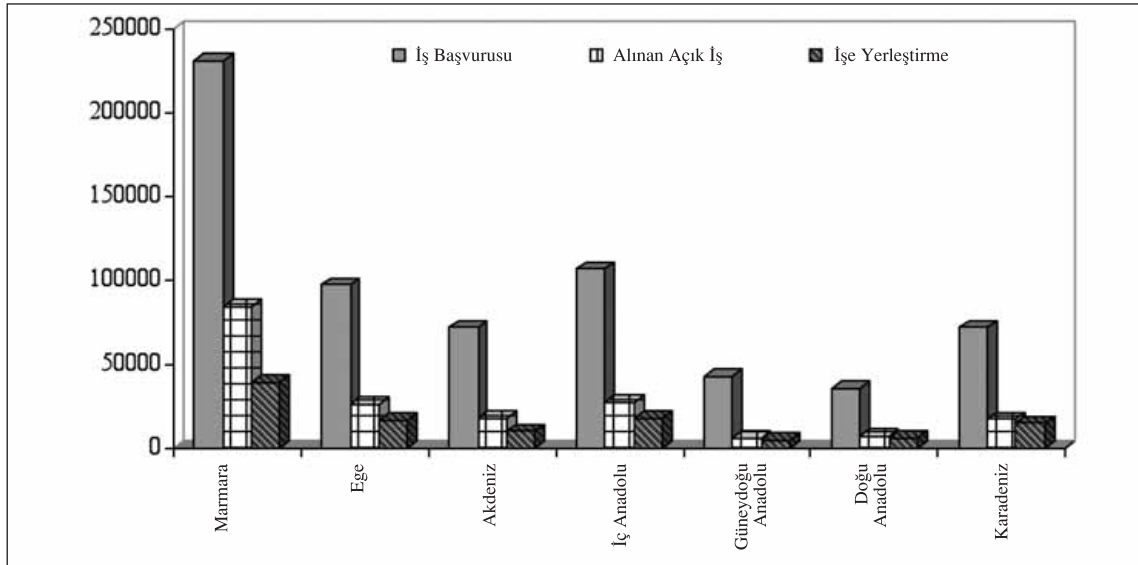
Farklı bölge ve sektörlerde açık iş ile işsizlerin fazla olması durumu, bu bölge ve sektörlerde iş uyumlaştırma sürecinin etkin olmadığı ve Beveridge eğrisinin orijinden uzakta olduğu anlamına gelir. Elbette karşılaşılabilecek böylesi bir durum, soruna bir çözüm olarak, işsizlerin sektörler arası ve bölgeler arası yer değiştirmesini gerektirecektir. İşsizlerin sektörler arası yer değiştirmesi mesleki eğitim faaliyetinin önemini ortaya koyarken; bölgeler arası yer değiştirmesi işgücünün sosyal mobilitesinin artırılmasını ya da işin, işsizliğin yoğun yaşandığı bölgelere kaydırılması için teşvik politikalarının uygulanmasının önemini ortaya koyar.

Ülkenin belli bölgelerinde işgücü talebi artarken diğer bölgelerinde azalıyorsa bölgesel açık iş - işsiz uyumsuzluğu ortaya çı-

kar. Bu durumda işsizlerin iş bulabilmek için diğer bölgelere göç etmesi gibi bir zorunluluk doğar. Maliyeti yüksek ve zaman kaybına neden olan işgücünün bölgesel yeniden dağılımı zorunluluğu istihdam piyasasında iş - işçi uyumu sürecini yavaşlatarak Beveridge eğrisinin orijinden uzaklaşmasına yani açık iş oranı ve işsizlik oranının yüksek düzeylere çıkmasına neden olur (Hodges, 2006).

Türkiye'de işsizlik, tüm bölgelerimizde görülen genel bir sorun durumundadır. Buna rağmen, Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde işgücü talebinin yetersizliği; buna karşın Marmara, Ege, Akdeniz ve İç Anadolu Bölgelerinde ise işgücü talebinin nispeten fazla olması nedeniyle bölgeler arası mevsimlik ve/veya kalıcı işgücü göçü yaşanmaktadır (Bkz. Grafik-4).

Grafik 4: İŞKUR İş Başvurusu, Alınan Açık İş ve İşe Yerleştirmelerin Bölgesel Dağılımı, 2007



Kaynak: İŞKUR, <http://www.iskur.gov.tr>

TÜİK'in (2007, s. 53-54) 1995-2000 dönemini kapsayan verilerine göre, Türkiye'de 81 ilin 22'si net göç alan iller olup, diğer tüm iller ise net göç vermektedirler. Net göç alan illerin çoğu iş bulma fırsatının daha fazla olduğu Batı bölgelerinde yer almaktadır. Karadeniz, Doğu Anadolu, Gaziantep ve Şırnak dışında Güneydoğu Anadolu ve Ankara ve Konya dışında İç Anadolu'nun tamamen net göç veren illerden oluştuğu görülmektedir⁸.

3. Türkiye'de İşsizlik Sorununun Temelinde Yatan Başlıca Faktörler

Beveridge eğrisi yaklaşımıyla istihdam piyasası dönemsel, sektörel ve bölgesel açıdan incelendiğinde Türkiye'de işsizliğin

yapısal ve kronik bir sorun olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri aşağıdaki başlıklar altında değerlendirilebilir.

a) Kronik Kamu Açıkları ve Yüksek Reel Faizler

Türkiye'de işsizlik sorununun temelinde yatan faktörlerin başında kronik kamu kesimi açıkları ve bu açıkların neden olduğu yüksek borçlanma gelmektedir. Türkiye'nin kamu açıkları ve kaynakların verimsiz kullanımı, bir yandan borç stokunu artı-

⁸ Net göç alan iller İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya, Kocaeli, Bursa, Eskişehir, Denizli, Konya, Çanakkale, Bilecik, Düzce, Balıkesir, Manisa, Aydın, Muğla, Isparta, Mersin, Tekirdağ, Kırklareli, Gaziantep ve Şırnak'tır.

rırken diğer yandan da hükümetleri ister istemez yüksek reel faiz ve düşük kur politikası uygulamaya itmiştir. Kaynak dağılımını olumsuz yönde etkileyen bu süreç, hem kamu istihdamında sağlıksız bir yapı oluşturmuş, hem de özel kesimin istihdam yaratma potansiyelini düşürmüştür.

Türkiye’de işsizlik sorunu açısından önem arz eden bir diğer faktör ise izlenen düşük kur politikasıdır. Reel faizlerin yüksek olduğu bir ortamda kurların düşük tutulması faiz-kur makasının büyümesine neden olmuş ve sıcak para girişlerini hızlandırmıştır. Sıcak para girişleri kurların daha da düşmesine neden olmuş ve net ihracatı olumsuz yönde etkilemiştir. Bu süreç bir taraftan reel ekonominin daralmasına neden olurken diğer taraftan işsizliğin artmasına yol açmıştır.

Öte yandan, ekonomik kalkınmada bir ülkenin izlemesi gereken Tarım→Sanayi→Hizmet şeklindeki geçiş sürecinde Türkiye’nin sanayi devrimini ıskalaması, sanayi kesiminin gelişmesine ve geniş bir istihdam alanı yaratmasına engel olmuştur. Bu durum işgücünün önemli bir bölümünün tarım kesiminde istihdamının devamına neden olmuştur. Türkiye’de işgücünün halen dörtte biri tarım kesiminde istihdam edilmektedir⁹. Oysaki bu oran gelişmiş ülkelerde %5’den daha düşüktür. Tarım kesiminde sıkışan işgücü, çıkış yolunu hizmet kesimine geçişte bulmuştur. Hizmet sektörünün gelişmesi de, ulusal sanayi yeterince gelişmemiş olduğundan, ithal ürünlere olan tale-

bi arttırmıştır. Diğer taraftan, ihracatın ithalata bağımlılığının aşırı yüksek olması (ortalama %70 civarında) sıcak para girişine ve ihracata dayanan büyümeyi istihdam yaratan bir büyüme olmaktan çıkarmıştır¹⁰.

b) Eğitim Sisteminin Yapısındaki Çarpıklıklar

Üniversite sınavına her yıl 1.5 milyona yakın öğrenci girmekte ve bu öğrencilerin ancak %20’si 4 yıllık bir fakülte ya da yüksekokula yerleşme şansına sahip olabilmektedir. Üniversite öğrencilerinin büyük çoğunluğu, üniversiteyi bitirdikten sonra kamu kesiminde görev alma eğilimindedirler. Ancak, bu öğrencilerin önemli bir bölümü üniversiteli işsizler ordusuna katılmaktadır. Oysa ki Türkiye ekonomisinde ciddi bir ara eleman ihtiyacının olduğu açıktır.

Şu bir gerçek ki, devlet küçülürken işsizlere istihdam yaratma kapasitesi de daralmaktadır. Diğer taraftan ekonominin büyümesi için özel sektörün büyüyerek bu boşluğu doldurması ve yeni istihdam alanları yaratması gerekmektedir. 2007 yılında açılan 186,922 iş pozisyonunun 16,936’sı (%9) kamu tarafından açılırken, 169,986’sı (%91) özel kesim tarafından açılmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2007, Tablo 9). Ne var ki bu boşluğu dolduracak

⁹ TÜİK verilerine göre 2009 yılında, Türkiye’de işgücünün %24,7’si tarım, %19,4’ü sanayi, %5,9’u inşaat ve %50’si hizmetler sektörlerinde istihdam edilmiştir (TÜİK, 2010).

¹⁰ İhracatın ithalata bağımlılığı konusunda Bkz. Eşiyok (2008).

girişimci nesil üniversitelerce yetiştirilememektedir. Çoğu üniversiteli, girişimci olma düşüncesi yerine iş bekler pozisyon almaktadır.

c) İstihdam Piyasasında Vasıf, Sektör ve Bölge Uyumsuzluğu

Türkiye’de sektörlerin ara eleman ihtiyaçlarını karşılayacak işgücü planlamasına ve işsizlerin yönlendirilmesine yönelik ciddi bir çalışma yıllarca ihmal edilmiştir. Gençlerin önemli bir bölümü mesleki eğitim veren okullar yerine düz liseleri tercih etmekte, kısıtlı kontenjan nedeniyle, çoğunluğu üniversite sınavını kazanamamakta, bir tarafta işsizler diğer tarafta ise vasıflı eleman yokluğundan şikâyet eden sektör temsilcileri karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun, eğitim sistemindeki işgücü ihtiyacına yönelik planlamanın yetersizliğinin bir sonucu olduğu aşikardır. Bu alanda mesleki eğitimin ne denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. O halde, çalışmayanlar için yaşam boyu eğitim (life-long learning), ara elemanlar için mesleki eğitim, çalışanların kendilerini geliştirmesi için meslek içi eğitim, zaman ve mekândan bağımsız uzaktan eğitim hizmetlerinin artırılması gerekmektedir. Ayrıca, yükselen sektörler ile gerileyen sektörlerin iyi takip edilerek öğrencilerin üniversite tercihlerini buna göre şekillendirmeleri ve üniversitede alanlara ilişkin kontenjanların ülkenin ihtiyacına cevap verecek şekilde planlanması gerekmektedir¹¹. Benzer sorunlar sektörel ve bölgesel bazda da yaşanmaktadır. İşsizlik sorununun çözü-

mü için bölgesel teşvik politikaları yerine emek yoğun sektörlerin teşvik edilmesi tercih edilmelidir (Tiryaki, 2007, s. 68).

d) İstihdam Maliyetlerinin Yüksek Olması

Türkiye’de istihdam üzerine konulan vergiler oldukça yüksektir. İşçi ve işveren sosyal güvenlik katkı payları, işsizlik sigortası kesintileri gibi ödemeler brüt ücretin yaklaşık %36,5-42’sini oluşturmaktadır. Bu durum, Türkiye’yi, özellikle düşük gelirli ülkeler arasında birinci sıraya yerleştirmektedir. İstihdamın yüksek maliyetli oluşu, haliyle, Türkiye’de firmaların ve işçilerin kayıt dışı çalışmalarına neden olmaktadır (Betcherman vd., 2008).

İşgücü maliyetinin yüksek olması işgücü talebini azaltan temel faktördür. İşgücü maliyetlerini oluşturan faktörler arasında net ücreti, gelir vergisini, çalışanın Sosyal Güvenlik Kurumu kesintisini ve benzeri prim ödemelerini, işverenin aynı türden prim ödemeleri ve kıdem tazminatı ödemelerini sayabiliriz. Türkiye Avrupa Birliği ülkeleri

¹¹ Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Teknoloji Araştırma Merkezi (TEKAM) tarafından yapılan bir araştırma sonucuna göre, Türkiye’de gelecek 10 yılda hızla genişleyecek ve önemli istihdam alanı oluşturacak, gelecek vaat eden 14 sektör şöyle sıralanmaktadır: (1) Bilişim Sistemleri ve Teknoloji, (2) Enerji ve Doğal Kaynaklar, (3) Otomotiv, (4) Tekstil, (5) Telekomünikasyon, (6) Savunma ve Havacılık Teknolojileri, (7) Perakendecilik, (8) Elektronik, (9) Taşımacılık ve Lojistik, (10) Sağlık, (11) Çevre ve Geri Dönüşüm, (12) Güvenlik, (13) Danışmanlık, (14) Organik Tarım.

arasında görece olarak en yüksek işgücü maliyetine sahip ülkelerden biridir (TÜSİAD, 2004).

İşveren açısından bakıldığında asgari ücretin çok yüksek olması, işsizlik sigortası ve işveren payı ödemeleri işvereni zorlamaktadır. İşçi istihdam etmenin işverene olan maliyeti çok yüksek olduğu için işverenler ya işçi çalıştırmamakta ya da kayıt dışı işçi çalıştırmayı tercih etmektedirler. Bu durum kayıtlı istihdam oranının düşmesine neden olmaktadır. Ancak son yıllarda yapılan düzenlemelerin yani işsizlik sigortası yardımı alabilmek için İŞKUR'a kayıtlı olmak, işverenlerin devlet teşviklerinden yararlanabilmesi için çalıştırdıkları asgari eleman sayısı şartı gibi bazı düzenlemelerin kayıtlı çalışmayı teşvik ettiğini de burada belirtmekte fayda vardır.

e) İstihdam Yaratmayan Büyüme

Türkiye'de sık sık yaşanan politik ve ekonomik istikrarsızlıklar, ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiş ve istikrarsız hale getirmiştir. Türkiye ekonomisi 2001 krizi sonrasında 2008 Küresel Finansal Krizi'ne kadar yüksek oranda bir büyüme göstermiş ancak bu büyüme istihdam yaratan bir büyüme olmamıştır (TÜSİAD, 2004, s. 23). 2002-2008 döneminde Reel GSYİH yaklaşık % 6,8 büyürken, istihdamdaki büyümenin % 0,8'de kalmış olması, Türkiye'deki büyümenin istihdam yaratmayan bir büyüme olduğunun en önemli göstergesidir (Duman ve Zambak, 2008).

2001 krizi sonrasında %10'lar civarına yerleşen işsizlik oranı 2008 yılına kadar bu düzeyini korumuş, sonrasında ise küresel krizin de etkisiyle hızla %15 civarına tırmanmıştır (TÜİK, 2009a). İşsizliğin artmasında, tarım kesimindeki çözümlenin bir sonucu olarak kırsal kesimden kente göçün hızlanmasıyla birlikte özellikle kırsal kesimde tarım işçisi iken kentlere göç eden kadınların açık işsiz konumuna gelmesi; hızlı nüfus artışıyla çalışma çağı nüfusuna ve işgücüne yeni katılımlar olması; hükümetin istihdama yönelik teşviklerinin işsizliği azaltmak yerine, daha önce iradi işsizler¹² grubunda olan ancak fiili olarak kayıt dışı çalışanların kayıt altında çalışanlar statüsüne geçmesi gibi unsurlar etkili olmuştur.

Burada özellikle kayıt dışı istihdama dikkat çekmekte fayda vardır. Halihazırda kayıt dışı olarak istihdam edilen işgücünün, kayıt altına alınmaları fiilen işsiz olanların pozisyonlarının değişmemesine neden olmuştur. Yani, işsizler için yeni istihdam alanları açılmayıp, kayıt dışı çalışanlar kayıt altında çalışan durumuna gelmiştir. Örneğin, belli sayıda işçi çalıştırma koşuluna bağlı olarak verilen bazı devlet teşvikleri, işletmelerin daha önce kayıt dışı olarak istihdam ettikleri işçileri (iradi işsizleri) kayıt

¹² Iradi işsizler, mevcut işi, ücreti, çalışma koşullarını beğenmeyen; iş bulma ümidini kaybedip iş aramaktan vazgeçen ve kayıt dışı çalıştığı halde istatistiki verilerde işgücünde görünmeyen kişilere denir. İstihdam piyasası kavramlarına ilişkin genel bir çerçeve Ek-1'de sunulmuştur.

altına almalarına neden olmuş; bu da halihazırda işsiz olanların durumunun değişmesine yol açmıştır.

Türkiye’de kurumsal olmayan aktif sivil nüfusun yarıya yakınının işgücüne katılmadığı görülmektedir. Bu durum işgücüne katılım oranının düşüklüğüne işaret etmektedir. Nitekim Türkiye, OECD ülkeleri içinde % 48’lik işgücüne katılım oranı ve % 43’lük istihdam oranı ile en son sırada yer almaktadır (Süral, 2008). İşgücüne katılım oranının düşük olması, Türkiye’de, çalışanların büyük bir bölümünün kayıt dışı istihdam edildiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla işletmeler istihdamlarını iradi işsizlerden sağlayıp, muhtemelen işgücüne katılmayanlar

grubunda görünen ama kayıt dışı çalışanları kayıtlı çalışan yaparak gerçekleştirmektedirler. İşgücüne katılım oranının giderek düşmesinin nedeninin ve kayıt dışı çalışmanın devam etmesinin nedeni, kayıtlı çalışma koşullarının işveren için ağır olması olsa gerek. Tablo-1’de iradi işsizlerin hem sayı hem de oran olarak yüksekliği dikkat çekmektedir. İradi işsizler, literatürde umudunu yitirip iş aramayan ancak çalışmaya hazır olanlar ile işi ve ücreti beğenmeyip çalışmayanlar olarak tanımlanır. Elbette ki, iradi işsizler işgücüne dâhil olabilecek potansiyel işsizler olarak düşünülebilir. Ancak kayıt dışı çalışanların istatistiklerde iradi işsizler grubuna dâhil olduğunu belirtmek gerekir.

Tablo 1: Türkiye’de İstihdam Piyasasına İlişkin Temel Veriler, 2001-2009 (1000 Kişi)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*	2009*
1. Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus	67296	68393	69479	70556	71611	72606	68901	69724	70707
2. 15 ve Üstü Yaştaki Nüfus	47158	48041	48912	49906	50826	48485	49994	50772	51862
2. İşgücü	23491	23818	23640	24289	24565	23250	23114	23805	25416
2.1. İstihdam	21524	21354	21147	21791	22046	20954	20738	21194	22020
2.2. İşsizler (Gayri İradi İşsizler)	1967	2464	2493	2498	2520	2295	2376	2611	3396
3. İşgücüne Dahil Olmayanlar-İradi İşsizler	23667	24223	25272	25617	26261	25235	26879	26967	26446
4. İşsizlik Oranı	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3	9,9	10,3	11	13,4
5. İşgücüne Katılma Oranı	49,8	49,6	48,3	48,7	48,3	48,0	46,2	46,9	49
6. İstihdam Oranı	45,6	44,4	43,2	43,7	43,4	43,2	41,5	41,7	42,5
7.Eksik İstihdam Oranı	6,0	5,4	4,8	4,1	3,3	3,6	3,0	3,3	-
8.Genç İşsizlik Oranı **	16,2	19,2	20,5	19,7	19,3	19,2	20	20,5	24,3

(•) Eylül 2009

(*) Yeni nüfus projeksiyonuna göre sonuçlar.

(**) 15-24 yaş grubundaki nüfus

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006), <http://www.dpt.gov.tr> (08.12.2009).

Diğer taraftan Türkiye’de işgücüne katılım oranının çok düşük olmasının başlıca nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür [(Türkan, 2005, s. 10), (Sapançalı, 2008, s. 11)]: (i) iş bulma umudunu yitirenlerin iş aramaktan vazgeçip işgücüne dâhil olmaması, (ii) kadınların ücretlerdeki düşüklük nedeniyle işgücüne katılmayıp yemek, temizlik, çocuk bakımı gibi ev işleri yaparak aile bütçesine katkı yapma düşüncesi, (iii) kreş, çocuk bakımı gibi hizmetlerin kentlerde pahalı olması, (iv) kırsal kesimden kente göçün kadınları işgücünden uzaklaştırması, (v) erken yaşta emeklilik, (vi) ortalama eğitim süresinin uzaması, ve (vii) kayıt dışı istihdam.

İşgücüne katılmayanların sayılarının nedenlerine göre dağılımı, Tablo-2’de sunulmuştur. Söz konusu tabloda dikkat çeken husus, işgücüne katılmayanların yaklaşık üçte ikisinin kadınlardan oluşmasıdır. Bu durumu kırsal kesimden kentlere göç eden kadınların işgücüne katılmak yerine ev işleriyle meşgul olmayı tercih etmeleriyle açıklamak mümkündür.

f) Kırsal Kesimden Kentlere Göç

Türkiye’de işgücüne katılım oranı, 1950’lerden günümüze sürekli düşüş eğilimi göstermektedir. Bunun temelinde, tarımsal istihdamın azalması ve kırsal kesimden kente göç olgusu yatmaktadır. Başka

Tablo 2: Nedenlerine Göre İşgücüne Dahil Olmayanlar, 2004-Eylül 2009, (1000 Kişi, Aksı Belirtilmedikçe)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	25527	25905	26423	26879	26966	26446
Kadın	%73	%73	%72	%72	%72	%72
Erkek	%27	%27	%28	%28	%28	%28
Nedeni						
İş Aramayıp Çalışmaya Hazır Olanlar	%4	%6	%7	%7	%7	%7
Mevsimlik Çalışan	%2	%2	%1	%1	%1	%0
Ev İşleriyle Meşgul	%51	%49	%47	%45	%45	%45
Eğitim/ Öğretim	%13	%13	%14	%14	%14	%14
Emekli	%12	%12	%12	%13	%13	%14
Çalışamaz Halde	%11	%12	%13	%12	%13	%13
Diğer	%6	%6	%6	%9	%7	%7

*Eylül ayı itibarıyla.

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri verilerinden faydalanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

bir açıdan değerlendirildiğinde ise, Türkiye’de işgücünün tarım sektöründen, sanayi ve özellikle hizmetler sektörüne geçiş süreci yaşanmaktadır (Tiryaki, 2007, s. 59). Kırsal kesimden kente göç nedeniyle kırsal kesimdeki gizli işsizler kentlerde açık işsizler haline gelmektedirler. Bu durum özellikle tarım dışı işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır. Kırsal kesimden kente göç eden kadınlar ise kırsal kesimde tarım işçisi olarak işgücüne katılmakta iken, kentlerde ev kadını olmakta ve işgücü piyasasının dışında kalmaktadırlar (Bkz. Tablo-2). Bu nedenle kadınların kentlerde işgücüne katılım oranı çok düşük seviyelerde kalmaktadır. 2008 yılında Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranı %24,5 iken, bu oran kentlerde %20,8 kırsal kesimde ise %32,9’dur. Hâlbuki erkeklerde işgücüne katılım oranı Türkiye genelinde %70,1 iken kentlerde %69,6 kırsal kesimde ise %71,6’dır (TÜİK, 2009, s. 161-163). Dolayısıyla, Türkiye’deki düşük istihdam sorunu aslında kadının işgücüne katılımının düşük olması sorunudur. Bunun ekonomik faktörlerin yanında sosyal ve kültürel nedenleri vardır. Bu faktörler, kadının emek arz ve talebini, dolayısıyla işgücüne katılım oranını olumsuz yönde etkilemektedir (Toksöz, 2007, s. 57). Türkiye, dünyada kadının işgücüne katılım oranı sıralamasında 134 ülke arasında 129. sırayla sonlarda yer almaktadır (World Economic Forum, 2009, s. 179).

4. Genel Değerlendirme ve Sonuç

İşsizlik, on yıllardır Türkiye’nin önünde acil çözüm bekleyen bir sorun olarak durmaktadır. Durum böyleyken, son yaşanan küresel finansal krizin de etkisiyle istihdam piyasasında açık iş oranı düşerken, işsizlik oranı ciddi bir artış göstermiştir. Küresel krizin etkisinin özellikle dış talep azalması şeklinde halen devam ettiği düşünülürse, yakın gelecekte işsizlik sorununun varlığını daha şiddetli hissettireceği söylenebilir.


Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının panoramasını farklı bir bakış açısıyla ortaya koymasını bakımından önemli bir enstrümandır. Söz konusu eğri yardımıyla yapılan dönemsel, sektörel ve bölgesel istihdam piyasası analizi, Türkiye’de yıllardır devam eden kronik bir işsizlik sorununun bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu sorunun temelinde, kamu açıkları ve yüksek reel faizler, istihdam yaratmayan büyüme, eğitim sistemindeki çarpıklık, yüksek istihdam maliyetleri, politik ve ekonomik istikrarsızlıklar, kırsal kesimden kentlere hızlı göç gibi çok farklı nedenler yatmaktadır. Bu nedenle özellikle kamu kesimi açıklarının azaltılması, borç stokunun hızla eritilmesi ve reel faizlerin düşürülmesi, reel ekonominin canlandırılarak yeni istihdam alanları oluşturabilmesi işsizliğin azaltılabilmesi açısından son derece önemlidir.

2001 Ekonomik Krizi ile son küresel finansal kriz arasında, Türkiye oldukça yüksek büyüme oranları yakalamış olmasına rağmen, bunun işsizlik üzerinde ciddi bir

azaltıcı etkisi olmamıştır. Gerçekleşen yüksek ekonomik büyüme oranlarının istihdam yaratmadığını veriler ve yapılan araştırmalar ortaya koymaktadır. Şu durumda, Türkiye’deki büyüme istihdam dostu bir büyümeye dönüştürülemez ise işsizliğin daha da artması kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle istihdam yaratmayan büyümeyi istihdam yaratan büyümeye dönüştürebilmek için istihdam piyasasında istihdam artışını sınırlayan yapısal özellikleri belirlemek ve bu engellerin aşılmasını sağlayacak mikro ve makro ölçekli iktisat politikalarına ağırlık vermek gerekmektedir. Bu politikalar arasında özel sektörün önünde yatırım ikliminin iyileştirilmesi, beşeri sermayenin geliştirilmesine yönelik eğitim ve sağlık yatırımlarına ağırlık verilmesi, işgücü maliyetini artıran vergi ve primlerin düşürülmesi, açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecinin etkinliğinin artırılması, bunun için istihdam piyasasına ilişkin sağlıklı verileri toplayacak bilgi ağı sisteminin oluşturulması, özel sektörün yeni girişimcilerle takviye edilmesi, tasarrufların spekülatif yatırımlar yerine reel yatırımlara kanalize edilmesi, özellikle başta inşaat ve turizm olmak üzere emek yoğun özellik gösteren hizmetler sektörünün teşvik edilmesi sayılabilir.

İstihdam piyasasının, açık iş – işsiz uyumlaştırma sürecinde daha etkin işleyen bir piyasaya dönüşebilmesi için meslek türlerinin belirlenmesi, mesleklere standartların getirilmesi ve meslek kodlarının oluşturulması, bu meslek türlerine göre önlisans ve lisans

programlarında diplomalar ve meslek edinme kurslarında sertifikalar verilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu konuda başta devlet olmak üzere, yerel yönetimlere ve sendikalara önemli görevler düşmektedir. Yine bu bağlamda oluşturulacak istihdam politikaları çerçevesinde İŞKUR, özel istihdam büroları, üniversiteler, işveren kuruluşları, işçi sendikaları, meslek odaları ve dernekler arasında bir koordinasyon sağlanabilir. Bu koordinasyonla yapısal işsizliğin temelini oluşturan nitelikli eleman sorunu, işgücü talebine uygun sertifikalı uygulamalı eğitimler verilmek suretiyle azaltılabilir.

İstihdam piyasasına yönelik yapısal düzenlemeler yukarıda sıralananlar yanında kayıt dışı istihdamın azaltılmasını da içermelidir. Çünkü kayıt dışı istihdam devleti önemli gelir kaybına uğratmanın yanında, hem firmalar arasında haksız rekabete neden olmakta, hem de kayıt dışı istihdam edilenleri sosyal güvenceden mahrum bırakmaktadır. Tüm bunların yanında, kayıt dışı ekonominin varlığı istihdam piyasasındaki gelişmeleri rakamlarla sağlıklı takip etmeyi de imkânsızlaştırmaktadır. Ancak, 2003 sonrası işsizlik sigortası uygulamalarının başlaması, işsizlik sigortasından yararlanabilmenin İŞKUR’a kayıtlı olmayı gerektirmesi, işverenlerin bazı devlet teşviklerinden yararlanabilmesi için istihdama ilişkin asgari koşulları sağlaması gibi gelişmeler hem işçi hem de işvereni kayıt dışılıktan kayıt içine itmiş, istihdam piyasasındaki durum biraz daha normalleşmeye başlamıştır. 

KAYNAKÇA

- Betcherman, G., Daysal, N. M., ve Pagés, C. (2008). Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey?. Discussion Paper, No: 3508, Erişim <http://ftp.iza.org/dp3508.pdf> (24.06.2009)
- Beveridge, W. H. (1944). Full Employment in a Free Society. London: George Allen and Unwin
- Blanchard, O. J., and Peter, D. (1989). The Beveridge Curve. Brookings Papers on Economic Activity. No: 1 (June). pp. 85-155
- Bleakley, H. ve Jeffrey C. F. (1997). Shifts in the Beveridge Curve, Job Matching and Labor Market Dynamics. New England Economic Review, September/October, pp.3-19
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2004 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2005 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2006 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2007 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2008 İstatistik Yıllığı
- Duman, Y.K. ve Zambak, M. (2008). İstihdam Yaratmayan Büyüme: Türkiye Örneği. 27-30 Mart 2008 Küreselleşme, Demokratikleşme ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı içinde, Antalya, Akdeniz Üniversitesi Yayın No: 12, ss. 147-157
- DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006), <http://www.dpt.gov.tr> (08.08.2008)
- DPT. Beş Yıllık Kalkınma Planları
- Eşiyok, B. A. (2008). Türkiye Ekonomisinde Üretimin ve İhracatın İthalata Bağımlılığı, Dış Ticaretin Yapısı: Girdi-Çıktı Modeline Dayalı Bir Analiz. *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları*. 3(1-2), ss. 117-160
- Göztepe, Ö. (2007). Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası. *Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*. Cilt: 3, Sayı: 14, ss. 81-118
- Hatiboğlu, Z. (1993). *Gelişme ve Türkiye İktisadi*. İstanbul BETA Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş.
- Hodges, J. (2006). Job Matching: Evidence from the Beveridge Curve. Federal Reserve Bank of San Francisco. Number:8, April 21.

- İŞKUR, <http://www.iskur.gov.tr> (01.01.2010)
- OECD (2001). Employment Outlook http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_33927_40774656_1_1_1_37457,00.html
- Sapancalı, F. (2008). Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar. *TÜHİŞ İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. Cilt:21, Sayı: 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, ss. 8-30
- Süral, A. N. (2008). “İş Hukukundan İstihdam Hukukuna, Sosyal Korumadan Teşvik. *İşveren*. TİSK tarafından yayımlanan Aylık Dergi, Mayıs
- Tiryaki, M. (2007). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara
- Toksöz, G. (2007). İşgücü Piyasasının Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Analizi ve Bölgeler Arası Dengesizlikler. *Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*. Cilt: 4, Sayı: 15, ss. 57-79
- TÜİK (2006). *İstatistik Göstergeler 1923-2005*. Ankara
- TÜİK (2007). *Türkiye İstatistik Yıllığı*. Ankara.
- TÜİK (2009a). *Haber Bülteni*. Sayı: 101, Haziran
- TÜİK (2009b). *İstatistik Göstergeler*. 1923-2008, Aralık, Ankara
- TÜİK (2010). Haber Bülteni. Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları. Sayı: 35, Mart
- TÜSİAD (2004). Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik. <http://www.tusiad.org> (22.01.2010)
- Türkan, E. (2005). *Türkiye’de İşgücünün Yapısı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını
- Yashiv, E. (2006). The Beveridge Curve. The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No.2479, Bonn-Germany. <http://www.iza.org/publications/dps/>
- Yıldırım, E. (2008). Sendikalar ve Kriz. *Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*. Cilt:3, Sayı: 18, ss. 199-206
- Wapedia, http://wapedia.mobi/en/Beveridge_curve (11.06.2009)
- Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Beveridge_curve (05.06.2009)
- World Economic Forum (2009), The Global Gender Gap Report 2009