

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASI, SORUNLAR VE POLİTİKALAR

Doç. Dr. Faruk SAPANCALI*

Giriş

Türkiye'de işgücü piyasasına ilişkin resmi veriler, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nin Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) ve Avrupa Birliği (AB) İstatistik Ofisi (Eurostat)'nin bu konudaki norm ve standartları göz önünde tutularak yapmış olduğu Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA) sonuçlarına dayanmaktadır. HİA sonuçları 2004 yılından itibaren her ay, ilgili son üç ayı kapsayacak şekilde yayınlanmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki işgücü piyasasına ilişkin değerlendirmeler ve tartışmalarda genellikle bu rakamlar üzerinden yapılmaktadır. Ancak bugüne kadarki akademik ve politik tartışmaların büyük bir kısmında, TÜİK'in diğer verilerinde (gelir dağılımı, yoksulluk, fiyat endeksleri-enflasyon) olduğu gibi HİA verilerine yönelik gerek tanımlar ve gerekse de sonuçlar bağlamında yoğun bir şüphe ve güvensizlik dikkati çekmektedir. Gerçekten de bu tür veriler, belirli bir örneklem üzerinde yapılmış ankete ve kişinin beyanına dayalı çalışmalardan üretildiği için "tarafsızlıktan uzak olduğu ve gerçek durumu yansıtmadığı" türden eleştiriler sıkça yapılmaktadır. Bu tür eleştiri ve değerlendirmeler başlı başına bir çalışmaya konu olacak kadar geniş ve kapsamlı tartışmalardır. Bununla birlikte sorun sadece işgücü piyasasını değerlendirmeye yönelik anket çalışmalarının güvenilirliğinden öte büyük ölçüde uluslararası düzeyde kabul gören tanımlardan da kaynaklanmaktadır. En basitinden, "çeşitli statülerde referans dönemi içinde en az 1 saat bir iktisadi faaliyette bulunan" kişinin dahi istihdam edilenler içerisinde sayılması, diğer taraftan mevsimlik çalışanların ise işgücüne bile dahil edilmiyor olmaları tanım ve kavramlar bağlamında tartışılması gereken birçok örnekten sadece birkaçıdır. Dolayısıyla işgücü piyasasına ilişkin temel kavramları yeniden tanımlamak küresel sosyal gündemin ciddi bir tartışma konusu olabilir.

Verilerin güvenilirliğine ilişkin yoğun tartışmaları göz önünde bulundurmakla birlikte işgücü piyasasına ilişkin eldeki tek düzenli ve resmi verilerin TÜİK HİA sonuçları olduğu gerçeğinden hareketle değerlendirmelerimizi bu sonuçlar üzerinden yapmak zorunluluğumuz bulunduğunu da unutmamalıyız.

Türkiye'de işgücü piyasasına ilişkin sorunları ve politikaları tartıştığımız bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Türkiye işgücü piyasasının genel yapısı ve bu yapıdan kaynaklanan sorunlar bir bütün içerisinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde sorun salt işsizliğe indirgenmemiştir. Çünkü, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yaygın enformel ve kayıt dışı istihdamın varlığı sorunu sadece işsizlik çerçevesinde değerlendirmeyi anlamsız kılmaktadır. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde Türkiye'de işgücü piyasası büyüme, esneklik ve işgücü

*Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

maliyetleri gibi temel ekonomik değişkenler bağlamında ele alınmıştır. En son bölümde ise işgücü piyasası politikaları ve Türkiye'deki düzenlemeler tartışılmıştır.

1. Türkiye'de İşgücü Piyasasının Genel Özellikleri ve Sorunlar

Türkiye 70 milyonunun üzerinde nüfusu ve tüm zorluklara rağmen ayakta kalabilmiş ekonomisi ile bulunduğu coğrafyanın en büyük ve en güçlü ülkelerinden biridir. Türkiye özellikle Avrupa'da kalabalık ve genç nüfusu ile dikkat çekmektedir. Aslında bu durum AB'ne üyelik sürecinde Türkiye için, hem bir meydan okuma hem de önemli fırsatlar anlamına gelmektedir. Ancak bugün için fırsatlardan öte sorunlar daha fazla öne çıkmaktadır.

Yeni binyılda Türkiye nüfusu yaklaşık % 10 oranında (6,5 milyon kişi) artarak 2006 yılı sonunda 72 milyon 606 bin kişiye ulaşmıştır. Aktif nüfus ise aynı dönemde %12 oranında artarak 46 milyon 211 binden, 51 milyon 668 bin kişiye çıkmıştır. Ancak nüfus ve aktif nüfustaki bu artış işgücü ve istihdama aynı oranda yansımamıştır. İşgücü yaklaşık % 7,5, istihdam ise ancak % 3,5 oranında artış göstermiştir. Buna karşılık 2000 yılında 1 milyon 497 bin olan işsiz sayısı 2006 yılında 2 milyon 446 bine çıkarak, yedi yıl içinde %63 oranında rekor bir artış göstermiştir. Benzer biçimde, işgücüne dâhil olmayan nüfus ise, 23 milyon 133 binden 26 milyon 892 bine çıkarak % 16 oranında artmıştır¹.

Tablo1: 2001-2006 Yılları Arasında Türkiye'de İşgücü Piyasasında Gelişmeler

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Türkiye							
Toplam Nüfus	66 187	67 296	68 393	69 479	70 556	71 611	72 606
Aktif Nüfus	46 211	47 158	48 041	48 912	49 906	50 826	51 668
İşgücü	23 078	23 491	23 818	23 640	24 289	24 565	24 776
İşgücüne Katılma Oranı (%)	49,9	49,8	49,6	48,3	48,7	48,3	48,0
İstihdam Edilenler	21 581	21 524	21 354	21 147	21 791	22 046	22 330
İşsizler	1 497	1 967	2 464	2 493	2 498	2 519	2 446
İşsizlik Oranı	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3	9,9
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	23 133	23 667	24 223	25 272	25 616	26 260	26 892
Kent							
Toplam Nüfus	38 915	39 984	41 053	42 135	43 216	44 312	45 383
Aktif Nüfus	27 630	28 483	29 191	29 919	30 813	31 678	32 718
İşgücü	12 176	12 522	12 955	13 091	13 714	14 398	14 883
İşgücüne Katılma Oranı (%)	44,1	44,0	44,4	43,8	44,5	45,5	45,5
İstihdam Edilenler	11 104	11 076	11 111	11 287	11 843	12 566	13 081
İşsizler	1 072	1 447	1 844	1 804	1 870	1 832	1 802
İşsizlik Oranı (%)	8,8	11,6	14,2	13,8	13,6	12,7	12,1
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	15 454	15 961	16 236	16 828	17 099	17 279	17 835
Kent							
Toplam Nüfus	27 272	27 312	27 340	27 344	27 338	27 299	27 223
Aktif Nüfus	18 581	18 675	18 850	18 993	19 093	19 148	18 950
İşgücü	10 902	10 969	10 863	10 549	10 576	10 167	9 894
İşgücüne Katılma Oranı (%)	58,7	58,7	57,6	55,5	55,4	53,1	52,2
İstihdam Edilenler	10 477	10 449	10 243	9 860	9 948	9 480	9 249
İşsizler	425	520	620	689	628	687	645
İşsizlik Oranı (%)	3,9	4,7	5,7	6,5	5,9	6,8	6,5
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	7 679	7 706	7 987	8 443	8 517	8 981	9 057

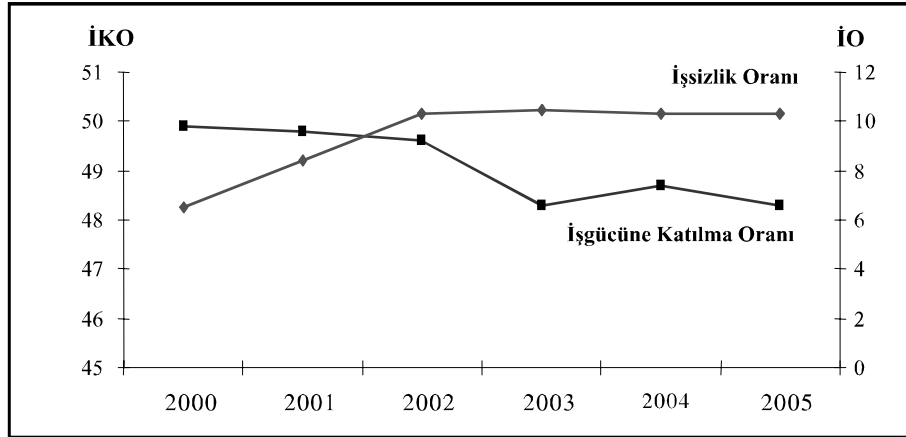
Kaynak: TÜİK: Türkiye İstatistik Yıllığı 2006. Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2007, s.162.

¹TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları

Bu rakamlar göstermektedir ki, nüfus ve özellikle aktif nüfustaki artışa paralel bir, işgücü ve istihdam artışı söz konusu değildir. Tam tersine işsizlik çok ciddi biçimde artış göstermektedir. Dolayısıyla, ilk bakışta işsizlik, işgücü piyasasının en ciddi sorunu olarak karşımızda durmaktadır. Ancak kamuoyu TÜİK tarafından açıklanan yaklaşık %10 düzeyindeki işsizlik rakamlarının gerçeği yansıtmadığını düşünmektedir ve haklıdır. Bu da büyük ölçüde işgücüne dâhil olmayan nüfustan kaynaklanmaktadır. Son dönemde emek talebine potansiyel ilavelerin hemen tamamının işgücü piyasası dışında kalmayı tercih etmeleri, söz konusu potansiyelin tanım gereği işsizlik oranlarına yansımamasına neden olmaktadır. Bu açıdan işsizliği iyi analiz edebilmek ve değerlendirebilmek için aktif nüfusa ilavelerin neden işgücüne dâhil olmamayı tercih ettiklerinin bilinmesi gerekmektedir.

2006 yılı itibariyle Türkiye OECD ülkeleri içinde % 48 ile en düşük işgücüne katılım oranına sahip ülkedir. Ülkemizde her yıl ortalama 500 bin kişi işgücü piyasası dışında kalmayı tercih etmektedir. Bu tercihi yapan nüfusun cinsiyet dağılımına baktığımızda %73'nün kadın, %27'sinin ise erkek olduğu görülmektedir. İstihdama dâhil olmayanların yarıdan fazlasının ev kadını olması da kadınların bu ağırlığını doğrulamaktadır. Diğer taraftan, işgücüne dâhil olmayan nüfusun büyük ölçüde kentsel alanlarda yaşadığı anlaşılmaktadır. İşgücüne dâhil olmayan nüfusun %33'ü kırsal %67'si ise kentsel alanlarda yaşamaktadır. Özellikle kentlerde kadının işgücüne katılımı 2006 yılında %19.9 iken istihdama katılımı ise %16.7'dir. Erkeklerin kentlerde işgücüne katılımı %70.8, istihdama katılımı ise % 63 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 1: Türkiye'de İşsizlik ve İşgücüne Katılma Oranı



Kaynak: TÜİK verilerine dayalı olarak hazırlanmıştır

TÜİK verilerine göre kurumsal olmayan sivil nüfusun yaklaşık 21 milyonu on beş yaşın altında kaldığı için, yaklaşık 27 milyon kişi ise aktif nüfus içinde olup çeşitli nedenlerle işgücüne katılmayarak bağımlı nüfusu oluşturmaktadır. Bu durumda ülke nüfusunun üçte ikisi hem üretim hem de bölüşüm bağlamında bağımlı bir biçimde yaşamını sürdürmek durumundadır.

İşgücüne dâhil olmayanlar, iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, mevsimlik çalışanlar, ev işleriyle meşgul olanlar, öğrenciler, emekliler ve çalışmaz halde bulunan engelli ve hasta kişilerden oluşmaktadır. İşgücüne dâhil olmayan nüfusun büyük bir kısmı potansiyel olarak işgücü havuzuna girebilecek yeni işsizler olarak düşünülebilir. Bu noktada şu soruyu sormak gerekir. Bu kadar çok sayıda insan neden işgücü piyasası dışında kalmaktadır? Türkiye'de işgücüne dâhil olmayan nüfustaki yüksekliğin birçok olası nedeni bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı;

- İş bulma ümidi kalmayan fertlerin iş aramadan vazgeçerek işgücüne dâhil olmaması,
- Ücretlerdeki düşüklük nedeniyle işgücü piyasası dışında kalmayı, ev işleri ve çocuk bakım suretiyle aile bütçesine daha fazla katkıda bulunulacağına inanılması,
- Kreş, çocuk bakımı gibi hizmetlerin kentsel alanlarda pahalı olması,
- Kayıt dışı istihdamın yaygın olması nedeniyle, özellikle kadınların çalışması durumunda bile sosyal güvenlik şemsiyesi altına girememesinin yarattığı isteksizlik,
- Köyden kente göçlerin kadınları işgücünden uzaklaştırması,
- Erken yaşta emekliliğin tercih edilmesi,
- Ortalama eğitim süresinin uzaması ve işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü gibi nedenlerdir².

Burada özellikle iş aramayıp iş yapmaya hazır olan grup üzerinde durmak gerekir. Çünkü bu kesim, ankete verdikleri cevapların niteliği ve/veya uluslararası tanımlamalar gereği işsiz olarak değil, işgücüne dâhil olmayan olarak sınıflandırılmakta ve işgücü piyasasının içinde bulunduğu sorunların olduğundan daha hafif görülmesine neden olmaktadır³. 2006 yılı verilerine göre iş aramayıp çalışmaya hazır olanların sayısı yaklaşık 2 milyon 100 bin kişiye ulaşmış bulunmaktadır. Ancak asıl dikkat çekici olan iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar içinde yer alan "iş bulma ümidi olmayan" kesimdir. Bugün iş bulma ümidi olmayanların sayısı 706 bine ulaşmıştır. İş bulma ümidi olmayanların kriz sonrası yıllarda (2002-2003) dahi 70-80 bin aralığındayken son üç dört yılda yaklaşık on kat artış göstermesi dikkat çekicidir. Bu rakamlar açıkça ne kadar çok sayıda insanın geleceğe yönelik umutlarının azaldığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye'deki sosyal dışlanışlığın önemli bir göstergesidir. Çünkü umutların bittiği yerde suç, şiddet ve gerilim artacaktır. Ayrıca bu durum gelecekte toplumsal barışa yönelik önemli bir tehdit oluşturabilecektir.

Türkiye'de işgücüne katılımın yanı sıra istihdama katılım oranı da çok düşüktür. 1980-2006 yılları arasında çalışabilir nüfus (aktif nüfus) yaklaşık 25 milyon kişi artmış iken, sadece 6.5 milyon yeni iş yaratılabiliştir. Bunun sonucu olarak istihdama katılım oranı (istihdam edilenlerin aktif nüfusa oranı) 2006 yılı itibarıyla %43.2 olmuştur. Bu

²Ercan TÜRKAN, Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, Ankara, 2005, s.10.

³TÜRKAN, s. 12.

oran dünyanın en düşük istihdama katılım oranıdır. 2004 yılı itibariyle AB'de istihdama katılım oranının %65 düzeyindedir. Türkiye'nin AB'ne tam üyelik sürecinde olduğu dikkate alınacak olursa, AB ile Türkiye arasındaki bu ciddi fark önemli bir sorun oluşturacaktır. Özellikle AB'nin 2010 Lizbon hedefleri arasında yer alan %70'lik istihdam oranına ulaşabilmesi için yaklaşık 14 milyon yeni iş yaratması gerekmektedir.

Bu noktada özellikle genç nüfus üzerinde de yoğunlaşmak gerekecektir. Çünkü genç olarak nitelendirilen 15-24 yaş grubu işsizlik başta olmak üzere işgücü piyasasına ilişkin sorunlardan en çok etkilenen grubu oluşturmaktadır. Bugün Türkiye'de 850 bin genç işsiz olup toplam işsizlerin %35'ini oluşturmaktadır. Ayrıca 12 milyon 100 bin gencin 3 milyon 730 bini istihdam edilmekte, 3 milyon 500 bini okula devam etmekte geriye kalan 4 milyon 870 bini ise ne okula gitmekte ne de çalışmaktadır. Bu durumda genç nüfusun % 40'ı gibi çok önemli bir üretim gücü atıl bir durumda kalmaktadır. Diğer taraftan bunlar ne işgücü piyasasına ne de eğitim sistemine dahil olamamakta ve geniş sosyal dışlanmışlar grubunu oluşturmaktadırlar. Özellikle eğitilmiş genç işgücü iş bulmakta zorlanmaktadır.

Doksanlı yılların başında toplam istihdam içinde % 42 ile en yüksek orana sahip olan tarım sektörü, bugün itibariyle %28'e kadar gerilemiş olmakla birlikte özellikle AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında halen önemini korumaktadır. Ancak tarım sektöründe ciddi bir çözüme olduğu açıkça görülebilir. Bunda 2001 krizi sonrası uluslararası finans kuruluşlarının da etkisiyle tarımı da içine alan yapısal uyum politikalarının önemli etkisi olmuştur. Özellikle tarıma yönelik sübvansiyonların azaltılması, doğrudan gelir desteği uygulamaları ve bazı tarımsal ürünlerin ekim alanlarının sınırlandırılması⁴, artan tarım ürünleri ithalatı, üretim maliyetlerindeki aşırı artış tarımsal çözümede etkili faktörlerdir. Aslında tarımda istihdamdaki gerileme istenen ve beklenen bir gelişmedir. Ancak Türkiye'deki son beş altı yıllık süreçte yaşanan dönüşüm sağlıklı bir dönüşüm değildir. Yani tarımda istihdam gerilerken sanayi ve hizmetler kesiminde yeni, verimli, formel istihdam imkanları artırılmamıştır. Dolayısıyla bu yapısal dönüşüm, kırsal yoksulluk, enformel istihdam, artan gelir eşitsizliği ve kentsel alanlarda artan sosyal dışlanmayı beraberinde getirmiştir.

2006 yılı itibariyle sanayi sektörünün istihdam içindeki payı (inşaatta dâhil olmak üzere) %25'dir. AB ülkeleri ortalaması 2004 yılı için %28 düzeyindedir. İlk bakışta Türkiye'de sanayi sektörünün istihdam payı gelişmiş ülke oranlarına yakın gibi görünse de, yukarıda da ifade ettiğimiz gibi sanayide artan istihdamın ihmal edilemeyecek bir bölümü kayıt dışı ve düşük verimlilikte olmuştur. Gelişmiş ülkelerde sanayinin önemi azalmamış olmakla birlikte, istihdam açısından sanayi toplumu kimliği, yerini hizmet toplumu kimliğine bırakmakta, istihdamda en büyük payı hizmetler sektörü almaktadır. Ülkemiz hizmet sektörü istihdamının bu gelişmelere paralellik

⁴Kuvvet LORDOĞLU, Türkiye İşgücü Piyasaları (Durum Raporu). İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası Yayın No:56, İstanbul, 2006, s. 30.

göstermediği görülmektedir. Bununla birlikte sanayi istihdamında olduğu gibi, hizmetler sektörünün artan istihdam payı değerlendirilirken, verimlilik, kayıt dışılık ve enformellik etkenleri dikkate alınmalıdır. Ayrıca, ülkemizde sanayileşme sürecinin yarım kaldığı da gözden uzak tutulmamalıdır⁵.

1980'li yıllarda daha sosyal devlet aşamasına gelmeden yaşanan liberal dönüşüm, ülkenin sanayileşme anlamında da geri kalmasında etkili olmuştur. Sanayileşmesini tamamlayamamış olan Türkiye dolayısıyla sanayileşmeden hizmetlere yapısal dönüşümü de sağlayamamıştır. Bunda özellikle gelir dağılımında yaşanan eşitsizliklerin büyük etkisi olmuştur. Gelir dağılımındaki eşitsizlikler orta ve alt sınıfların güçlenmesini, dolayısıyla istihdamın lokomotifi olabilecek hizmet sektörünün gelişimini de engellemiştir. Hizmet sektörünün ekonomide payı arttıkça büyümenin de istihdam yaratma kapasitesi artacaktır. Ancak bu dönüşüm gerçekleşmemiştir. Yani tarımdan sanayiye, sanayiden hizmetlere doğru sağlıklı bir dönüşüm gerçekleştirilememiştir.

2006 yılı itibariyle ülkemizde işsizlik oranı yaklaşık %10 düzeyindedir. OECD üyesi ülkeler arasında en yüksek işsizlik oranına sahip ülkelerin Avrupalı olduğu dikkat çekmektedir. AB üyesi ülkelerle birlikte değerlendirildiğinde Türkiye yüksek işsizlik oranına sahip ülkeler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Bununla birlikte Türkiye açısından işsizlik sorunu oransallığın ötesinde sayısal olarak çok daha dikkat çekici boyutlardadır. Sayısal olarak değerlendirildiğinde sorunun tahmin edildiğinden çok daha ciddi, çözüm üretebilmenin de çok daha zor olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'de 2006 yılı itibariyle toplam 2 milyon 400 bin işsiz bulunmaktadır. İşsizlik rakamlarının gerçeği yansıtmadığı aslında Türkiye'deki işsizlerin hesaplanandan çok daha fazla sayıda olduğu tartışmalarını da göz ardı ettiğimiz halde⁶, Türkiye'deki işsizlerin sayısı, Polonya hariç AB'ne yeni katılmış on bir ülkedeki işsizlerin toplamından daha fazladır. Ayrıca eski üye ve ekonomik olarak bizden daha iyi durumdaki 10 AB üyesi ülke işsizlerinin yaklaşık toplamı kadardır. AB verilerine göre Türkiye Almanya'dan sonra en çok işsizliğe sahip ikinci Avrupa ülkesidir. Bununla birlikte Almanya'daki işsizlerin arasında çok sayıda Türkiye'den gitmiş Türk göçmenlerinde bulunduğunu varsayacak olursak sorun çok daha ciddi boyutlara ulaşmaktadır.

⁵TİSK, "İstihdamın Arttırılması ve İşgücü Piyasası", 5-9 Mayıs 2004 Tarihli Türkiye İktisat Kongresi Çalışmaları Kapsamında Hazırlanan Çalışma Grubu Raporu, Mayıs 2004 İşveren Dergisi Eki, s. 10.

⁶<http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=334> (10.04.2007)

Tablo 2: OECD Ülkelerinde İşsizlik

	İşsizlerin İşgücüne Oranı					İşsizlerin sayısı (Milyon)				
	Ortalama			Projeksiyon		Ortalama			Projeksiyon	
	1993-2003	2004	2005	2006	2007	1993-2003	2004	2005	2006	2007
Kuzey Amerika										
Kanada	8,7	7,2	6,8	6,4	6,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Meksika	3,1	3,0	3,5	3,3	3,3	1,1	1,3	1,5	1,4	1,5
ABD	5,3	5,5	5,1	4,7	4,7	7,3	8,1	7,6	7,1	7,2
Asya ve Avusturya										
Japonya	4,0	4,7	4,4	4,0	3,5	2,7	3,1	2,9	2,7	2,3
Kore	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
Avustralya	7,7	5,6	5,0	4,7	4,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Yeni Zelanda	6,5	3,9	3,7	4,3	4,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Avrupa										
Avusturya	5,3	5,7	5,9	5,8	5,9	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Belçika	8,5	8,4	8,4	8,0	7,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Çek Cumh.	6,3	8,3	8,0	7,7	7,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Danimarka	5,8	5,5	4,8	4,2	3,9	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Finlandiya	12,2	8,9	8,4	7,9	7,7	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Fransa	10,8	10,0	9,9	9,5	9,2	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5
Almanya	7,6	9,2	9,1	8,5	8,1	3,1	3,9	3,9	3,6	3,5
Yunanistan	10,5	11,0	10,4	10,0	9,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Macaristan	8,3	6,2	7,3	7,2	7,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
İrlanda	8,8	4,4	4,4	4,4	4,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
İtalya	10,4	8,1	7,8	7,7	7,6	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9
Luxemburg	2,9	4,2	4,6	5,1	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hollanda	4,8	4,9	5,0	4,1	3,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Norveç	4,3	4,5	4,6	4,0	3,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Polonya	14,9	19,0	17,7	16,8	15,7	2,6	3,0	3,1	2,9	2,8
Portekiz	5,7	6,7	7,7	7,9	7,7	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Slovakya	15,5	18,1	16,2	15,4	14,7	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
İspanya	14,4	10,5	9,2	8,7	8,6	2,4	2,1	1,9	1,9	1,9
İsveç	6,3	5,5	5,8	4,8	4,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
İsviçre	3,4	4,2	4,3	3,9	3,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
İngiltere	7,0	4,7	4,8	5,3	5,2	2,0	1,4	1,5	1,6	1,6
EU-15	8,8	8,1	7,9	7,6	7,3	15,3	14,8	14,6	14,1	13,8
OECD (Avrupa)	9,0	9,0	8,7	8,5	8,2	20,6	22,0	21,6	21,0	20,6
Toplam OECD	6,8	6,7	6,5	6,2	6,0	34,7	37,3	36,3	34,8	34,1
Türkiye	7,9	10,1	10,0	10,2	10,4	1,8	2,5	2,5	2,6	2,7

Kaynak: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/27/36877027.xls> (10.04.2007)

Türkiye'de yaşanan işsizliğin temel özelliklerini de belirli bazı başlıklarda toplamak mümkündür. Buna göre, işsizliğin en önemli özelliği genel olarak erkek işsizlerin oranının kadınlara göre daha yüksek oluşudur. Ancak bu kentlerde değişmektedir. Kentli kadınlar arasında işsizlik oranı, erkeklere oranla daha yüksektir. Bu bağlamda göç ve kentleşmeye bağlı olarak kadınlar işgücüne dâhil olmadıkları gibi işsizde kalmaktadırlar.

Diğer taraftan dikkat çeken bir başka önemli nokta, genç ve eğitilmiş kesimler için işsizliğin giderek daha ciddi boyutlarda bir sorun haline dönüşmesidir. Eğitim düzeyleri itibarıyla işsizlik oranları yüksek ve düşük eğitilmiş kesimlerde orta eğitilmiş kesimlere göre daha yüksek bir düzeydedir⁷.

Uzun süreli işsizlerin oranı giderek artmaktadır. 2000 yılında toplam işsizlerin beşte biri (%20) "bir yıl daha uzun süredir işsiz" iken 2006 yılı sonunda toplam işsizlerin üçte biri (%35'i) uzun süreli işsizdir. Uzun süreli işsizlerin yaklaşık dörtte biri (%23) ise üç yıl ve daha fazla süredir iş aradığı halde iş bulamadığı için işsiz sayılmaktadır.

Ülkemizde işgücü piyasasına ilişkin bir başka önemli sorunda yüksek oranlı kayıt-dışı ve enformel sektör istihdamının varlığıdır. TÜİK'e göre enformel sektör istihdamı, şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet veya adi ortaklık olan), basit usulde vergi veren veya hiç vergi vermeyen, 1-9 kişi çalışanı olan tarım dışı tüm ekonomik birimlerde çalışanlar" olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, 2003 yılı verilerine göre Türkiye'de tarım dışı alanlarda istihdam edilenlerin %26'sı enformel işlerde yer alıyor. Enformel işler genellikle güvencesiz, eğreti ve düşük gelir getiren işlerdir⁸. Bu yönüyle enformel istihdam ciddi sorun oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'de çok büyük bir kayıtdışı istihdam bulunmaktadır. Toplam istihdam edilenlerin 10 milyon 827 bini yani % 48'i herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı değildir. Yaklaşık olarak kentsel bölgelerde her üç çalışandan biri, kırsal kesimde ise her dört kişiden üçü herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir⁹. Bu anlamda işgücü piyasasında istihdam edilenlerin yaklaşık yarısı her türlü güvenceden yoksun, sosyal koruma kapsamı dışında kalmış durumdadır.

2. Türkiye'de Büyüme ve İşsizlik

Ekonomide işgücü talebi, mal ve hizmet ürünleri talebi ile yakın ilişki içindedir. Dolayısıyla istihdamdaki artışın ekonomideki büyümeye yani mal ve hizmet üretimindeki artışına bağlı olduğu söylenebilir.

Türkiye gerçekten son birkaç yıldır hızlı bir ekonomi büyüme göstermiştir. Ancak bu hızlı ekonomik büyüme işgücü piyasaları açısından beklenen sonuçları doğurmamıştır. Son beş yılda yaşanan hızlı ekonomik büyümeye paralel bir istihdam artışı gerçekleştirilememiştir. 2002-2006 yılları arasında GSYİH ortalama % 7 aynı dönemde istihdam % 0,6 artmıştır. Diğer bir ifadeyle büyüme istihdam yaratmamaktadır. Dünya Bankası Türkiye Direktörü Andrew Vorkink'in Türkiye ilişkin olarak şu saptamaları dikkat çekicidir; "...Türkiye'de iş olanağı yaratılmaksızın bir büyümeyi fark

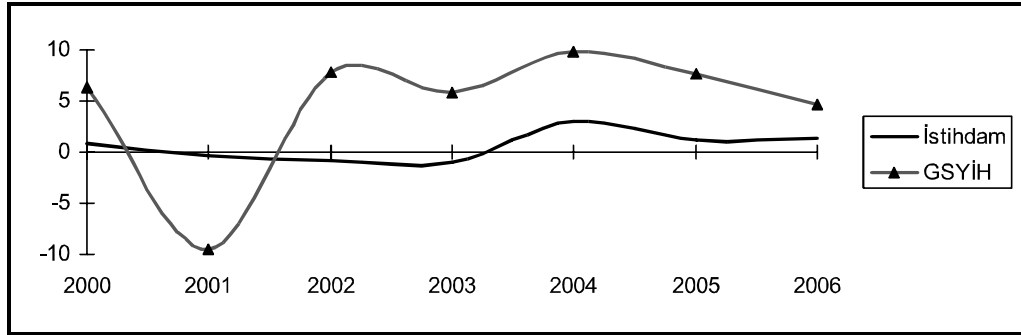
⁷LORDOĞLU, s. 73.

⁸TUSİAD, Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik. Yayın No: TUSİAD-T/2004-11/381), İstanbul, 2004, s. 36-38.

⁹World Bank, Turkey Labor Market Study. World Bank Document Report No: 33254-TR, 2006, s.iii.

ediyoruz ve gözlemliyoruz. İş olanaklarının az oranda yaratılması çok önemli. Çünkü bu durum nüfusun bu büyümenin faydalarını paylaşmasını engelliyor. Uzun vadede iş olmaksızın sürdürülebilir bir büyüme sağlayamazsınız. Ancak işsizliğin hızla azaltılması için sadece büyüme yeterli değildir"¹⁰. Hızlı ekonomik büyümeye rağmen istihdam oranı sürekli gerilemektedir. 2000 yılında % 46.7 olan istihdam oranı, 2001 yılında % 45.6, 2003 yılında % 43.2, 2004 yılında % 43.7, 2005 yılında % 43.4 ve son olarak 2006 yılında % 43.2'ye gerilemiştir. Bu değerlendirmeler çerçevesinde Türkiye'de yaşanan makro ekonomik gelişmelerin yeniden gözden geçirilmesi gerekliliği açıktır.

Grafik 2: Türkiye'de 2000-2006 Döneminde İstihdam ve GSYİH Artışı (%)



Aslında Türkiye'nin son dönem yüksek büyüme hızı başarısının altında yatan en önemli faktör emek verimliliğindeki artıştır. Bu bağlamda emek verimliliğindeki artışa bağlı olarak ortaya çıkan (özellikle özel kesimde) bir üretim artışı olduğu söylenebilir.

Burada emek verimliliği üzerinde özellikle durmak gerekir. Emek verimliliği; çalışan kişi ya da çalışılan saat başına üretim olarak tanımlanır. Bir ülkede istenen, beklenen ve sağlıklı olduğu düşünülen verimlilik artışı öncelikle ve özellikle yatırımlara dayanan, yeni üretim teknolojileri ve yeni üretim yöntemleri anlamında teknoloji içeren dolayısıyla istihdam artışı sağlayan verimlilik artışıdır. Ancak üretim sabit kalırken istihdamda bir düşüş yaşanıyorsa, istihdam düşerken üretim artıyorsa bu durum sağlıklı bir büyümeden öte sorunlu bir büyümedir. Türkiye'de işte böyle bir sağlıklı olmayan istihdam yaratmayan büyüme yaşanmaktadır. Bu durumda Türkiye'de büyümenin nedenleri nelerdir. Türkiye'de büyümenin kaynağı sağlıklı olmayan verimlilik artışıdır. Bu nedenle hem kamu hem de özel sektör için verimlilik artışlarını analiz etmek gerekir.

Kamu kesimine baktığımızda, kamu da istihdam tüm alanlarda güçlü bir şekilde eritilmektedir. Bu hem imalat sanayi hem de hizmetler kesimi (temel kamu hizmetleri) için söz konusudur. 2000 yılından bu tarafa imalat sanayinde çalışan kişi sayısındaki

¹⁰Andrew VORKINK, "Dünya Bankası'nın Ülkemiz İşgücü Piyasasına İlişkin Tespit ve Yorumları", TİSK İşveren Dergisi Özel Eki, Mart 2006, s. 4-5.

azalış hızı yıllık ortalama yüzde 4,5 seviyesindedir. TÜİK verilerine göre, kamu kesimi imalat sanayinde üretimde çalışanlar endeks değeri 1997 yılı için 100 iken, 2000 yılında 83,6'a gerilemiş, 2005 yılı sonunda da 53,9 olmuştur. Yani yaklaşık on yıllık süreçte yarı yarıya azalmıştır¹¹.

Kamuoyunda ortak genel kanı Türkiye'de kamu istihdamının çok yüksek olduğu ve kamu ekonomisinin birçok ülkenin üzerinde olduğu şeklindedir. Ancak bu gerçeği yansıtmamaktadır. TÜSİAD tarafından hazırlanan bir rapor bunu açıkça ortaya koymaktadır. "Türkiye'de kamu istihdamının toplam istihdama oranı %13,6'dır. Kamu istihdamının tarım dışı istihdama oranına bakıldığında ise bu oran % 23'e yükselmektedir. Türkiye'de kamu istihdamının fazla olduğuna ilişkin yaygın kanı bu rakamlardan kaynaklanmaktadır. Ancak kamu faaliyetlerinin tüm toplumu ilgilendiren boyutu da dikkate alınarak, toplam nüfus ölçüsü kullanıldığında, toplam kamu istihdamının toplam nüfusa oranı % 4,6 olmaktadır. Gerçekten'de UÇÖ kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak kamu istihdamının toplam istihdama oranını değil toplam nüfusa oranını baz almaktadır. % 4,6'lık kamu istihdamı ile Türkiye gelişmiş ülkeler ve geçiş ekonomileri bir yana, bir çok gelişmekte olan ülkenin de gerisindedir."¹²

"Personel sayısına dayalı uluslararası bir karşılaştırmada, Türkiye'nin yerel yönetimler ve KİT'ler dahil edildiğinde, toplam kamu istihdam oranının gelişmekte olan ülkeler ortalamasının dahi altında kaldığı gözlenmektedir. Toplam kamu istihdamının toplam nüfusa oranı açısından ise, Türkiye %4,6 ile 5,7 olan gelişmekte olan ülkeler ortalamasının epey altındadır. Afrika ile aynı oranda kalmaktadır. Ancak merkezi hükümet çalışanları itibarıyla Türkiye'de %1,8 olan oran, Afrika ortalamasının (%1,9) dahi altına gerilemektedir"¹³.

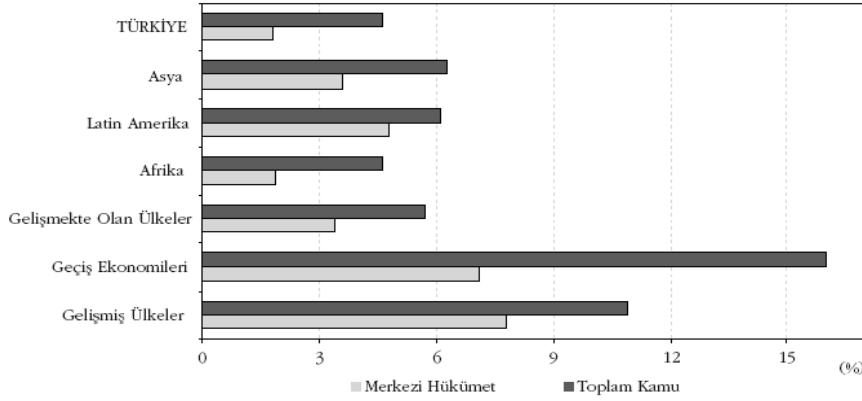
Kamu kesimi istihdamının güçlü bir şekilde eritildiği, yıllık üretim artışlarının son derece düşük olduğu ve kamu yatırımlarının neredeyse her sektörde son derece hızlı bir şekilde çekildiği bir dönemde kamu kesimindeki verimlilik artışı sağlıklı bir üretim artışı değildir. Daha az sayıda işçi çalıştığı için kişi başına katma değerler daha yüksek görüldüğü bir artıştır¹⁴. Bu durumda, Türkiye'de yüksek kamu personeli istihdamına dayalı bir verimsizlik tezi ileri sürülemez. Tam tersine az sayıda kamu personelinin yüksek verimliliğinden söz etmek mümkündür. Bununla birlikte kamu sektörünün halen yüksek bir istihdam yaratma potansiyeline sahip olduğu açıktır.

¹¹Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006 Yılı Raporu. DİSK yayın No:53, Ankara, 2006,s.27.

¹²TÜSİAD, Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri. Yayın No: TÜSİAD-T/2003/12-370, İstanbul, 2003, s. 36-37.

¹³a.g.e., s.39.

¹⁴Bağımsız Sosyal Bilimciler, s. 27.

Grafik 4: Kamu İstihdamı (Ülke Grupları) (Toplam Nüfusa Oranı) (%)

Kaynak : TÜSİAD, Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri. Yayın No: TÜSİAD-T/2003/12-370, İstanbul, 2003, s.39.

Özel sektöre bakıldığında ise özel imalat sanayinde birim üretim başına daha az sayıda işçinin daha uzun saatler çalıştırılması sonucunda gerçekleşmiş bir verimlilik artışı gözlemlenmektedir. "Sanayi sektöründe daha fazla iş eklemek yerine, imalat sektöründeki büyümeye birlikte daha fazla iş yaratmak yerine, işverenler çalışanlardan daha uzun sürelerle ve saatlerle çalışmalarını istiyorlar. Türkiye, şu anda işçilerin haftada çalıştığı saat açısından imalat sanayinde dünyadaki en yüksek rakama sahip ülkedir."¹⁵ Dünya Bankası raporunda da tespit edildiği gibi Türkiye'de çok uzun süreli çalışmaya dayalı bir verimlilik artışı söz konusudur.

Tablo 3: İşgücü Piyasalarında Haftalık Çalışma Süresi

TÜRKİYE	52.1		
Kore	48	Slovenya	40.3
Meksika	45	Estonya	40.1
AB-10	41	Portekiz	39.6
Yunanistan	42.7	Litvanya	39.2
Polonya	41.8	İrlanda	39.1
Çek Cumhuriyeti	40.3	İspanya	38.9
Macaristan	40.3	AB-15	38.5

Kaynak : Andrew VORKINK, "Dünya Bankası'nın Ülkemiz İşgücü Piyasasına İlişkin Tespit ve Yorumları", TİSK İşveren Dergisi Özel Eki, Mart 2006, s.4.

Sonuç olarak, ekonomik büyüme tek başına, hızla ve giderek artan boyutlardaki "istihdam krizi"ni engellememektedir. İşsizlikle mücadelede sadece ekonomik politikalara yönelmek yeterli olmadığı gibi, bu haliyle ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği de mümkün değildir. Ayrıca bu durum büyümeden sağlanan faydaların tüm toplum kesimlerine eşit dağılımını sınırlamaktadır. Ekonomik büyüme işçilerin refahına katkı sağlamadığı gibi reel alım gücünü azaltmakta, yoksulluğu arttırmaktadır¹⁶.

¹⁵VORKINK, s. 4-5.

Ebru VOYVODA, "Emekçi Sınıfların Ekonomisi: Üretkenliğe Dayalı Büyüme Miti İşsiz Büyüme,

¹⁶Bölüşüm", Tes-İş Dergisi, Şubat 2006, s. 44.

İstihdamı arttırmak ve işsizliği azaltmak sadece piyasaya ve sermayenin üreteceği çözümlere bırakılmayacak kadar ciddi bir iştir. Bunun sorumluluğu başta devlet olmak üzere herkese düşmektedir. Ayrıca, işsizliği ortadan kaldırmak sermayenin ve kapitalist işleyişin doğasına aykırı bir durumdur. İşsizler arttıkça işçinin pazarlık gücü azalacak ve daha ucuza işçi çalıştırmak mümkün olacaktır. Sermaye ve işverenler çevreleri işsizlik sorununa yönelik zaman zaman bireysel düzeyde iyi niyetli çabalar gösterebilirler ancak bütün olarak değerlendirildiğinde samimi bir çaba içerisinde olabilmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla işsizlikle mücadele devletin öncelikli işidir. Devlet ise bu görevi, ekonomideki yerini küçültmekle değil daha da artırarak yerine getirebilir.

Devlet piyasaya doğrudan istihdam yaratan bir unsur olarak girmelidir. Bu bağlamda Arjantin (JEFES Planı) örneğinde olduğu gibi, devlet belirli bir orandaki işgücüne istihdam yaratabilir. Belki bu yaklaşım egemen iktisat görüşünün beklentilerine uygun düşmeyebilir. Ancak bu, işsizlikte azalma yaratabileceği gibi büyümeyi de olumlu etkiler. Küresel ekonomik gelişmeler dikkate alındığında bunun enflasyon yaratma olasılığı da çok sınırlıdır¹⁷. Örneğin yaklaşık 585 milyar olan GSMH'nin yüzde 1'i kadar ayrılacak bir kaynakla toplam 1 milyon kişiye brüt asgari ücret (aylık 585 YTL) düzeyinde iş kamu eliyle yaratılabilir. Özellikle yerel yönetimler aracılığıyla yürütülecek bu tür bir uygulama işsizliğin yarı yarıya azaltılmasını sağlayabileceği gibi, atıl işgücünün üretimde kullanılması sonucu yaratacağı üretim artışı ile hem sürdürülebilir bir büyüme sağlayacak hem de diğer işsizlerinde iş bulma umutlarını güçlendirecektir. Bunun yanı sıra eğitim ve sağlık gibi çok büyük oranda işgücü açığı bulunan sektörlerde devletin halen en önemli işveren olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca bu sektörler, salt piyasaya bırakılmayacak kadar önemli alanlardır. Devlet bu sektörlerde toplumsal eşitliğinde sağlanabilmesi açısından daha fazla yatırım yapmak ve istihdam yaratmak zorundadır. Ancak kamuda yaratılacak istihdamın niceliği kadar niteliği de büyük önem taşımaktadır. Yaratılacak işlerin insan onuruna yaraşır koşullar sunması gerekir.

Özellikle çocuk bakımı (anaokulu, kreş), yaşlı ve engelli bakımı gibi sosyal hizmetler alanında devletin daha fazla yer alması somut bir politika önerisidir. Böylece devlet bu yolla hem geniş çalışan kesimlere ucuza (hatta gerekirse bedava) hizmet sunmuş böylece kadın işgücünün işgücü piyasasına katılımını arttırmış hem de işsiz bireylere istihdam imkânı yaratmış olacaktır.

3. İşgücü Piyasası, Esneklik ve İşgücü Maliyetleri

Bazı akademik çevrelerde ve işverenlerce kabul edilen temel yaklaşım, Türkiye'de katı bir işgücü piyasasının bulunduğu ve işgücü maliyetlerinin çok yüksek olduğu, bu nedenle de işsizlik ve kayıt dışı istihdamın arttığı şeklindedir¹⁸. Gerçekten

¹⁷Ahmet TONAK, "İşsizlik kapitalizmden, çözüm Arjantin'den", Radikal 2, 13.02.2005.

¹⁸MESS, Birlikte Tedavi Esnekli. Mess Yayın No:289, İstanbul, 1999, s.7.

de esneklik işsizlik arasında doğrusal olmayan bir ilişkinin bulunup bulunmadığı yıllardır tartışılan ancak uzlaşma sağlanamayan bir konudur. Bununla birlikte Dünya Bankası'nın işsizlikle mücadelede Türkiye'ye politik tavsiyesi "işgücü piyasası esnekliğinin artırılması" şeklindedir¹⁹.

Türkiye işgücü piyasası esneklik düzeyi farklı çevrelerce farklı biçimde algılanmakta ve net bir cevap ortaya konulamamaktadır. TÜSİAD raporunda bu durum açıkça ifade edilmektedir: " Sonuç olarak, işgücü piyasamız; işsizlik tazminatının çok sınırlı kalması, yüksek ücret farklılıkları ve ücretlerin herhangi bir endekse tabi olmamaları, kısmi sendikal örgütlenme, yaygın kayıt dışılık gibi özellikleriyle bir hayli esnek olsa da, kıdem tazminatı yükü dâhil ağır istihdam vergileri, yarı merkezi ya da yarı ademi merkezi toplu pazarlık düzeni, vasıf uyumsuzluğu, iş arama-bulma sisteminin geriliği gibi özellikleriyle, bir hayli katılıklar içermektedir"²⁰. Bununla birlikte Dünya Bankası, Türkiye'nin, Portekiz ile birlikte OECD ülkeleri arasında en katı yasalara sahip ülkelerden biri olduğu ifade edilirken hemen arkasından bunun sadece kayıtlı ekonomi için söz konusu olduğu belirtilmektedir²¹. Gerçekten bu değerlendirmelere baktığımızda işgücü piyasamıza ilişkin olarak kafaların karışık olduğu düşünülebilir.

Ancak, Türkiye %50'ye varan kayıt dışı işgücü ile zaten aşırı biçimde esnek bir işgücü piyasasına sahiptir. Hatta kayıt dışı işlerde esnekliğin ötesinde kuralsızlık egemendir²². 2003 sonrası çıkarılan iş yasaları fiilen uygulanan esnek çalışmayı yasal bir çerçeveye sokmuştur²³. 4857 sayılı iş kanunu kısmi süreli çalışma, geçici süreli çalışma (ödünç iş ilişkisi), deneme süreli çalışma, belirli süreli çalışma, taşeronla bağlı çalışma gibi hizmet sözleşmeleri ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir²⁴. Ülkemizde bu türden esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına yönelik herhangi bir engel söz konusu değildir ve çok yaygındır. Türk işgücü piyasası yeterince esnek bir yapıya sahiptir ve esneklik uygulamalarına da uygundur. Bunun dışında aranan esneklik arayışları tamamen işverenlerin kar oranlarını arttırmaya ve işgücü maliyetlerini düşürmeye yönelik çabalaradır.

Genellikle işgücü piyasası katılımı dendiğinde ilk ileri sürülen "kıdem tazminatı"nın diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok yüksek olduğu savıdır. Ancak kıdem tazminatı, basit bir tazminat olmanın ötesinde çok daha geniş sosyal amaçlara hizmet

¹⁹VORKINK, s.25.

²⁰TÜSİAD, Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik. Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381. İstanbul, Aralık, 2004, s. 211.

²¹VORKINK, s.15.

²²Gülsevil ALPAGUT, AB'de istihdam Politikaları, Esneklik Arayışları ve Türkiye'de Yasal Düzenlemeler. TİSK İşveren Dergisi Özel Eki, Ankara, Eylül 2006, s.25.

²³LORDOĞLU, s. 91.

²⁴Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bakınız, ALPAGUT, s.10-22.

eden bir kurumdur. Kıdem tazminatı Türkiye'de işçinin çalışma hakkının korunmasını sağlayan en önemli haktır ve yıllardan beri ülkemizde bulunmayan pasif istihdam politikası işlevini görmektedir. Bu bağlamda işçi sınıfının bu haktan vazgeçmesi düşünülemez. Zaten kıdem tazminatının kaldırılması veya yeniden düzenlenmesi halinde istihdam üzerinde nasıl bir etki yaratacağı konusunda da henüz yeterli bir bilimsel veri bulunmamaktadır.

İşsizliğin işgücü piyasasında yarattığı rekabet sonucu, işgücünün pazarlık gücü zayıflamakta ve ücretler ciddi biçimde gerilemektedir. Bununla birlikte artan küresel rekabet baskısı altında sermaye çevreleri ücretlerin yanı sıra, ücret dışı işgücü maliyetlerinde de indirim giderek karlarını koruma çabasına yönelmiştir. Özellikle uluslararası sermaye işgücü piyasaları üzerinden maliyelerini düşürerek işsizlik ve yoksulluğa dayalı bir rekabet avantajı sağlamaya çalışmaktadır.

Burada özellikle işgücü maliyetleri üzerinde durmak gerekir. İşgücü maliyetlerini oluşturan iki unsur söz konusudur. Bunlardan biri ücretler diğeri de gelir vergisi ve sigorta primi kesintilerinden oluşan ücret dışı işgücü maliyetleridir. Türkiye'de birim işgücü maliyeti özellikle rekabet halinde olduğu ülkelerle karşılaştırıldığında düşük kalmaktadır. 1980 sonrası uygulanan politikalarla Türkiye'de işgücü maliyetleri ciddi biçimde gerilemiş en son 2001 krizi ile birlikte gerileme daha da hızlanmıştır.

İmalat sanayinde ücretlerin katma değer içindeki payı 1970-79 yılları arasında % 30,7 düzeyinde iken 1980-89 döneminde %22,1'e, 1990-2001 döneminde %19,6'ya ve 2002-2005 döneminde ise %15,7'ye gerilemiştir. Bu düşüşlerde özellikle kriz dönemlerinin kalıcı izleri söz konusudur. Bu süreçte istihdam artış hızı da önemli oranda gerilemiştir. İmalat sanayinde yıllık ortalama istihdam artış hızı 1963-79 döneminde % 5,7 iken, 1980-95 döneminde % 3,3 olmuştur. 1999-2005 dönemi ortalamasına bakacak olursak imalat sanayi istihdamı %1.2 azalmıştır. Yıllık ortalama ücret artışları ise aynı dönemlerde sırasıyla % 6,6, %1,5 artmış ve son dönemde ise % 4 azalmıştır²⁵. Görüldüğü üzere liberal yaklaşımın iddiasının aksine düşen ücretler istihdam yaratmamıştır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi sağlıklı ve kalıcı teknolojik ilerlemeler içermeyen işgücü maliyetlerini düşürmekle gerçekleştirilmeye çalışılan üretim artışları, "istihdam yaratmayan büyüme" olgusunun yaygınlaşmasına yol açmakta, işsizlik oranları giderek yükselmektedir²⁶. Ücretleri düşürmek işsizlikle mücadele anlamına gelmediği gibi, işsizlikle birlikte yoksulluğun da artması anlamına gelmektedir.

Dünya Bankası raporuna göre Türkiye, imalat sanayinde yaratılan birim katma değer içinde işgücü maliyetlerinin payı bakımından rekabet halindeki ülkeler ile karşı-

²⁵Özlem ONARAN, "İşsizlik ve alternatif politikalar", DİSK Türkiye'de İşsizliğin Çözüm Yolları ve Sendikalar Çalışma Grubunda sunulan tebliği, 14 Nisan 2007, İstanbul, s. 5-6.

²⁶Bağımsız Sosyal Bilimciler, s. 29.

laştırıldığında en düşük paya sahip olan ülke durumundadır. Dolayısıyla işgücü maliyetleri bakımından dezavantajlı bir ülke durumunda olduğu söylenemez. Hatta Türkiye düşük ücretlerle işgücü maliyetlerini uluslararası çapta rekabetçi bir düzeyde tutmayı başarmıştır²⁷.

Tablo 4: İşgücü Maliyeti Karşılaştırmaları – 2004

	İşçi Başına Ödenen Ücret (ABD \$)	Katma Değer Başına Birim İşgücü Maliyeti			
		Tüm Ekonomi	Tarım	İmalat Sanayi	Hizmetler
Türkiye	3 654	0.26	0.10	0.27	0.32
Portekiz	14 832	0.56	0.16	0.65	0.56
İspanya	25 153	0.53	0.21	0.68	0.52
Yunanistan	14 260	0.36	0.11	0.44	0.37
Polonya	5 574	0.50	0.23	0.61	0.49
Macaristan	9 713	0.53	0.41	0.54	0.53
Meksika	5 098	0.35	0.19	0.31	0.35
Güney Kore	12 138	0.50	0.12	0.49	0.52

Kaynak: World Bank, s.22

Üzerinde tartışılan en önemli konulardan diğeri ise ücret dışı işgücü maliyetleri yani işverenlerin deyimiyle istihdam vergileridir. Aslında hem teori hem de uygulamada istihdam vergisi şeklinde bir kavram bulunmamakla birlikte son yıllarda bu kavram işverenlerce yoğun şekilde kullanılmaktadır. Kamuoyunda sanki işverenlerin istihdam yarattıkları için vergi ödedikleri izlenimi yaratılmaktadır. Aslında burada anlatılmak istenen, ücretler üzerinden ödenen gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi işçi ve işveren hisselerinin toplamıdır. Bu ödemeleri işçi ve işverenler birlikte karşılamaktadırlar. Dolayısıyla vergi ve diğer kesintiler sadece işverenler tarafından karşılanmamaktadır. Hatta bunun önemli bir kısmını, işçinin gelirinden yapmış olduğu ödemeler oluşturmaktadır. Bu nedenle konuyu sadece işverenlere yüklenmiş ağır bir yük olarak değerlendirmek yanlıştır. Tam tersi burada tartışılması gereken, ücretli çalışan ile ailesi üzerindeki vergi yüküdür.

OECD verilerine göre, Türkiye'de ücretler üzerinden ödenen gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi işçi ve işveren hisselerinin toplam işçilik maliyeti içindeki payı 2006 yılında % 42,8'dir. Bekâr bir ücretlinin üzerindeki vergi ve sigorta primi yükünün OECD ortalaması % 37,3, 15 AB ülkesinde ise % 42,1'dir. Türkiye diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, işgücü maliyetinin yüzdesi olarak vergi ve diğer kesintilerin oranının yüksekliği bakımından 30 ülke içinde 11. sırada yer almaktadır. Bununla birlikte, evli, eşi çalışmayan ve iki çocuklu bir ücretli için vergi ve sigorta primi yükü OECD ortalaması % 27,7, 15 AB ülkesinde ise % 31,6 olarak gözükmemektedir. Türkiye'de ise bu oran bekâr ücretlilerle karşılaştırıldığında herhangi bir değişim göstermemektedir, yani % 42,8'dir. Türkiye, evli ve iki çocuklu çalışanlar bazında yapılan karşılaştırmada, OECD ülkeleri içinde ücretler üzerinden en fazla vergi ve sigorta primi alınan ülkelerden biri olarak gözükmemektedir.

²⁷World Bank, s.15.

Bununla birlikte, satın alma gücü paritesi bakımından değerlendirildiğinde Türkiye 30 ülke içinde işgücü maliyeti bakımından sondan altıncı sırada yer almaktadır. Bu bağlamda, ücretler üzerinden yapılan kesintilerin iddia edildiği üzere çok yüksek olduğu ancak bu yükün büyük bir kısmının işverenler tarafından değil ücretliler tarafından yüklenildiği açıktır. Türkiye'de ücretler üzerinden yapılan kesintilerin % 25,1'i işçiler tarafından karşılanırken, % 17,7'si işverenler tarafından karşılanmaktadır²⁸. Ülkemizle karşılaştırıldığında çoğu ülkede işveren katkısının çok daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Aşağıdaki tabloda bunu açıkça görmek mümkündür.

Tablo 5: İşgücü Maliyetinin Yüzdesi Olarak Gelir Vergisi ve Sosyal Sigorta İşçi ve İşveren Kesintileri (Ortalama Gelire Sahip Bekâr ve Çocuksuz Ücretli İçin)

Ülkeler	Toplam Kesintiler (%)	Gelir Vergisi (%)	Sosyal Güvenlik Kesintileri		İşgücü Maliyeti (*) (Dolar)
			İşçi Payı (%)	İşveren Payı (%)	
İngiltere	33.9	15.9	8.3	9.7	55 171
Belçika	55.4	21.3	10.7	23.3	54 896
Almanya	52.5	17.5	18.0	17.0	54 129
Avusturya	48.1	11.5	14.0	22.6	51 075
Lüksemburg	36.5	12.3	12.3	11.9	49 944
Fransa	50.2	10.9	9.5	29.7	49 813
Hollanda	44.4	11.7	19.7	13.0	48 986
İsveç	47.9	18.2	5.3	24.4	46 396
İsviçre	29.7	9.8	10.0	10.0	46 196
Norveç	37.3	18.7	6.9	11.7	45 337
Finlandiya	44.1	19.3	5.5	19.4	44 693
Japonya	28.8	6.4	10.8	11.6	44 469
Kore	18.1	3.1	6.6	8.4	43 729
Avustralya	28.1	22.4	0.0	5.7	40 770
Yunanistan	41.2	6.8	12.5	21.9	39 243
Danimarka	41.3	30.1	10.6	0.6	38 956
İzlanda	28.6	23.0	0.2	5.5	36 775
İtalya	45.2	13.9	7.0	24.3	36 585
Kanada	32.1	15.0	6.6	10.4	36 137
İspanya	39.1	10.8	4.9	23.4	35 209
ABD	28.9	14.6	7.1	7.3	35 045
İrlanda	23.1	8.8	4.6	9.7	32 945
Yeni Zelanda	20.9	20.9	0.0	0.0	28 346
Portekiz	36.3	8.2	8.9	19.2	25 849
Türkiye	42.8	12.8	12.3	17.7	24 993
Çek Cumhuriyeti	42.6	7.4	9.3	25.9	21 777
Macaristan	51.0	14.6	10.6	25.8	19 685
Polonya	43.7	5.3	21.4	17.0	19 130
Slovak Cumh.	38.5	7.1	10.6	20.8	16 828
Meksika	15.0	3.1	1.3	10.6	11 026

(*) Satın Alma Gücü Paritesine Göre

Kaynak: http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34533_38148433_1_1_1_1,00.html (12.06.2007)

²⁸http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34533_38148433_1_1_1_1,00.html (12.06.2007)

Genellikle işsizlik ve kayıt dışı istihdamın çözümü amacıyla işverenlerin üzerindeki mali yüklerin azaltılması yeterli bir çözüm gibi sunulmaktadır. Ancak mali yükleri azaltmak suretiyle istihdamın artacağı dolayısıyla işsizliğin azalacağı ve kayıt dışı çalışan önemli sayıda bir işgücünün kayıtlı alana kayacağı sanılmamalıdır. Bu yapı tek başına mali yüklerin azaltılması ile tersine çevrilemez.

4. İşgücü Piyasası Düzenlemeleri

İşgücü piyasasına yönelik düzenlemeler genellikle iki kategoride değerlendirilmektedir. İlk grupta yer alan düzenlemeler, doğrudan veya dolaylı biçimde istihdam performansını arttırmayı, işçilerin nitelik düzeyini geliştirmeyi, işsizlerin iş bulmalarını ve işe yerleştirilmelerini kolaylaştırmayı, bir başka deyişe istihdam edilebilirliği arttırmayı hedeflemektedir. Bunlar, aktif olarak nitelendirilmekte ve çeşitli biçimlerdeki istihdam teşvikleri, iş bulma hizmetlerine ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler, mesleki eğitim programları ile belirli öncelikli kitlelere (gençler, yaşlılar, özürümler, göçmenler gibi) yönelik önlem ve programlardan oluşmaktadır.

İkinci grup düzenlemeler ise, işsizlik sigortası ve yardımlarından oluşan işsizlik ödemeleridir. Bunlar, işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını gidererek, işsiz bireye gelir güvencesi sağlayan ve diğer taraftan işgücü piyasasını düzenleme işlevi gören politikalarlardır. İşsizlik ödemeleri sosyal refah devleti anlayışının bu sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Aktif bir kamu müdahalesini gerektirmektedir. İşsizlik ödemeleri genellikle pasif işgücü piyasası politikaları olarak nitelenmektedir.

Aslında işgücü piyasasına ilişkin bu iki grup düzenlemenin aktif ve pasif olarak nitelendirilmesi politik bir tercihin sonucudur ve bir önyargıya dayanmaktadır. Pasif politikalar nitelemesi, işsizlik ödemelerini öncelikli ve önemli görmeyen, bunların ikinci sınıf önlemler olduğunu savunan politik bir tercihi güçlendirmek için kullanılmaktadır. Pasif sözcüğü, hareketi, etkisi ve etkinliği olmayan, edilgin anlamına gelmektedir. Dolayısıyla pasif nitelemesi ile daha baştan bu politikalara olumsuz bir anlam yüklemek istenmektedir²⁹. Diğer bir ifadeyle sosyal politikayı etkisiz kılma, pasifsiz etme yaklaşımının bir sonucudur.

İşsizlikle mücadelede son çeyrek yüzyılda aktif işgücü piyasası politikaları öne çıkmakta ve bu politikalardan beklentiler artmaktadır. Ancak bu eğilime bakarak işsizlik ödemeleri ile aktif programlar arasında bir tercih yapılması gerektiği çıkarımında bulunulmamalıdır. Çünkü her ikisinin amaçları farklıdır ve birbirlerinin alternatif değillerdir. Çeşitli ülke uygulamalarına bakıldığında işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar birbirini ikame edecek nitelikten çok birbirini tamamlayıcı nitelikler taşımaktadır³⁰.

²⁹Recep KAPAR, "İşsizliğin Düzenlenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan, 55. Cilt, Sayı:1, s. 344.

³⁰KAPAR, s.345.

Örneğin Avrupa Birliği'nde 1996-2002 yılları arasında toplam işgücü piyasasına ilişkin harcamalar içerisinde aktif politika harcamalarının %40.2 düzeyinde olduğu³¹ geriye kalan harcamaların ise pasif olarak nitelendirilen programlara yapıldığı dikkat çekmektedir. 2005 yılı itibariyle AB-15'de aktif önlem harcamalarının GSYİH'ya oranı % 0,7 düzeyindedir. Aktif önlem harcamalarının %40,4'ü eğitim programlarına, %18.5'i istihdam teşviklerine, %17.8'i özürülülerin entegrasyonuna, %16.3'ü doğrudan iş yaratmaya, %6.6'sı yeni işyeri açma teşviklerine ve son olarak % 0.4'ü ise iş rotasyonu ve iş paylaşımına ayrılmıştır³². Bununla birlikte aktif programlara yönelik harcamaların oransal dağılımı ise her ülkenin işgücü piyasasında var olan sorunlara ve özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir. Dolayısıyla üye ülkeler arasında harcamaların homojen olmayan bir dağılımı söz konusudur.

Tablo 6: Seçilmiş AB Ülkelerinde Toplam Aktif İşgücü Piyasası Harcamalarının Dağılımı (%)

Ülkeler	İstihdam Hizmetleri ve Yönetimi		Mesleki Eğitim		Gençlere Yönelik Önlemler		İstihdam Sübvansiyonları		Engellilere Dönük Programlar	
	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002
Avusturya	35.7	28.1	31.7	36.5	3	6.3	13	17.9	16.6	11.3
Belçika	15.9	14.8	19.5	19.3	3.4	0.5	49.7	56.4	11.5	9
Danimarka	6.8	6.9	34.6	56.6	15.6	5.7	24.8	14.8	18.1	16
İspanya	16.3	11.1	20.3	25.8	13.5	9.2	48.4	50.5	1.6	3.5
Finlandiya	10	10.5	26.8	31.9	6	15.6	47	33.9	10.1	8.1
Fransa	12.9	12.7	34.6	22.2	23.9	26.6	21.6	32	7	6.5
Almanya	16.5	17.9	34	28	4	6.3	28	26	17.6	21.8
Yunanistan	28.7	25.4	33.8	29.1	10.1	22.4	23.5	19.1	3.8	3.9
İrlanda	17.5	17.1	18.2	16.4	20.2	14.6	35.7	48.3	8.4	3.6
İtalya	3.3	5.2	1.1	8.9	49.4	33.2	46.2	52.6	-	-
Hollanda	28.6	18.2	18	24.4	6.1	3.6	5.9	20.3	41.4	33.5
Lüksemburg	14.2	11.5	8.9	3.8	38.2	48	11.5	21.2	27.3	15.4
Portekiz	12.4	14.2	27.9	33.3	44.7	34.7	8.6	12.6	6.3	5.2
İsveç	9.5	18	29.8	22.3	6.4	1.3	23.7	26.5	30.6	32
İngiltere	37.4	39.6	26.8	14.5	26.6	36.3	4.6	4.3	4.6	5.4

Kaynak: European Commission, Employment in Europe 2004, Recent Trends and Prospects. Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, 2004, s.69.

Türkiye'de gerek aktif ve gerekse pasif olarak nitelendirilen önlemlerin yeterli düzeyde olmadıkları ve bunlara yeterli kaynak ayrılmadığı söylenebilir. İlk olarak Türkiye'de işgücü piyasası önlemleri için ne kadar kaynak kullanıldığı ve harcama yapıldığına ilişkin bir veriye ulaşılamamaktadır. Bu nedenle AB verileri ile karşılaştırma yapabilmek mümkün değildir.

³¹European Commission, Employment in Europe 2004, Recent Trends and Prospects. Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, 2004, s.69.

³²EUROSTAT, Europe in Figures, Eurostat Yearbook 2006-2007, s. 145.

Geçmişten günümüze Türkiye'de işsizliğe dönük sosyal refah devleti politikaları çok cılız düzeyde kalmıştır. Ülkemizde uzun yıllar devletin doğrudan katılımı ve yönetimi ile yürütülen gerçek anlamda işsizliğin etkilerini azaltmayı hedefleyen pasif istihdam politikaları hiç uygulanmamıştır. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olan işsizlik ödeneği ancak 1999 yılında oluşturulan İşsizlik Sigortası ile başlamıştır. Ancak mevcut işsizlik sigortasının işleyişinde önemli sorunlar bulunmaktadır. Mevcut haliyle işsizlik sigortasından yararlanabilme çok ağır koşullara bağlanmıştır: 600 gün sigortalı olma, işten ayrılmadan önce son 120 gün prim ödemiş olma gibi. Ayrıca ödeme süresi de genel olarak kısadır. Sistem bu haliyle işsiz durumdakilerin sadece %4'ünü kapsamaktadır. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında bu oran çok düşüktür. OECD ülkeleri içinde kapsama oranı %25 ile %75 arasında değişmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kapsama oranı gelişmiş ülkelere oranla düşük olmakla birlikte Türkiye ile karşılaştırıldığında daha yüksektir. Örneğin Kore'de sistem yeni oluşturulmuş olmasına rağmen kapsama oranı %14'dür. Türkiye'de kapsama oranının bu denli düşük olmasının nedeni, işsizleri formel bir sistemle desteklemeyi zorlaştıran geniş kayıt dışı sektördür³³.

İşçileri korumak amacıyla, işsizlik sigortasının daha geniş kesimler tarafından ulaşılabilir kılınabilmesi için bu sigortadan yararlanmaya yönelik uygunluk şartları kolaylaştırılmalıdır. İşsizlik Sigortası Fonunda artan bir fazla mevcuttur ve yapılan analizler fonun uygunluk şartlarının kolaylaştırılmasını ve katkı payı oranlarının azaltılmasını kaldıracabilecek durumda olduğunu göstermektedir. Bugüne kadar İşsizlik Sigortası Fonunda 26,5 milyar YTL para birikmiştir. Oysaki bu süre zarfında Fon'dan yapılan ödemelerin miktarı 1 milyar 244 bin YTL ile sınırlı kalmıştır³⁴.

Tablo 7: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Tablosu

Gelirler ve Giderler	YTL
	31 Mart 2007 Tarihi İtibariyle
İşçi İşveren Primleri	8.220.428.644,48
Gecikme Zammı	178.968.252,08
Devlet Katkısı	2.817.728.084,54
Faiz Geliri	15.368.882.089,88
İdari Para Cezaları	10.083.125,81
Toplam Gelir	26.596.090.196,79
İşsizlik Sigortası Fonu Gideri	1.244.169.390,13
Ücret Garanti Fonu Gideri	6.543.375,19
Ücret Garanti Fonu	46.826.506,38
İşsizlik Sigortası Fonu	25.298.550.925,09
Toplam Fon Varlığı	25.345.377.431,47

Kaynak : ÇSGB Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Mayıs 2007, s.3.

³³World Bank, s. 91.

³⁴ÇSGB Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Mayıs 2007, s.3.

Aktif işgücü piyasası programları alanında Türkiye, OECD ülkeleri ve diğer bazı gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında çok sınırlı bir deneyime ve kapasiteye sahiptir³⁵. Türkiye'de aktif işgücü piyasası programlarının temel yürütücüsü Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'dur. İŞKUR işe yerleştirme faaliyetleri, işgücü yetiştirme kursları, engellilerin mesleki eğitimi, iş ve meslek danışmanlığı ve yurtdışı işe yerleştirme hizmetleri şeklinde aktif işgücü piyasası programlarını yürütmektedir. Ayrıca, işsizlik sigortası, kısa çalışma ödemeleri, ücret garanti fonu, özelleştirmeler nedeniyle ödenen iş kaybı tazminatı gibi pasif işgücü piyasası düzenlemelerinin yönetimini de yürütmektedir.

Türkiye'de işgücü piyasası düzenlemelerine yönelik olarak ne kadar harcama yapıldığına ilişkin veri bulunmamaktadır. Bu nedenle İŞKUR'un bugüne kadar yürütmüş olduğu aktif programların toplam işgücü piyasası harcamaları içinde ne kadar yer aldığına ilişkin olarak da herhangi bir sağlıklı bilgiye ulaşmak mümkün olamamıştır. Bu nedenle toplam işgücü piyasası harcamalarını, AB veya diğer ülkelerle karşılaştırmak mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte 2003 yılı verilerine göre İŞKUR'un yapmış olduğu harcamalar toplamı 30 milyon dolar olup bunun %19'u sosyal yardım programlarına ayrılırken sadece % 7'lik kısmı doğrudan aktif programlara ayrılmıştır. Geriye kalan büyük kısım ise, yönetim giderlerini karşılamaktadır³⁶.

İŞKUR tarafından 2006 yılında yürütülen aktif politikalara ilişkin olarak şöyle bir özet yapılabilir. 2006 yılında işe yerleştirilmek üzere İŞKUR'a başvuranların sayısı 564 388 kişidir. Bunların sadece 85.882'si işe yerleştirilmiştir. İşe yerleştirilme oranı % 15'dir. 2005 yılı ile karşılaştırıldığında başvuranların sayısında %9 buna karşılık yerleştirilenlerin oranında % 5'lik bir artış söz konusudur. İşe yerleştirilenlerin yaklaşık 30 000 sakat, eski hükümlü ve terör mağdurlarından oluşmaktadır³⁷. Yani yasal olarak zaten işe yerleştirilmeleri için İŞKUR'a başvurmaları zorunlu olan kişilerdir. Dolayısıyla İŞKUR'un normal işe yerleştirme oranı %10'a gerilemektedir ki bunun başarı olduğu söylenemez. Özellikle 2003 yılından itibaren İŞKUR'un etkinliğinde ciddi bir gerileme açıkça görülebilmektedir (Bknz Tablo 8). Ayrıca İŞKUR 2006 yılında toplam 854 kurs açmış, bu kurslara ise 17.106 kişi katılmıştır. Aynı yıl 67.243 kişiye ise mesleki danışmanlık hizmeti vermiştir.

³⁵World Bank, s. 97.

³⁶A.g.e., s. 98.

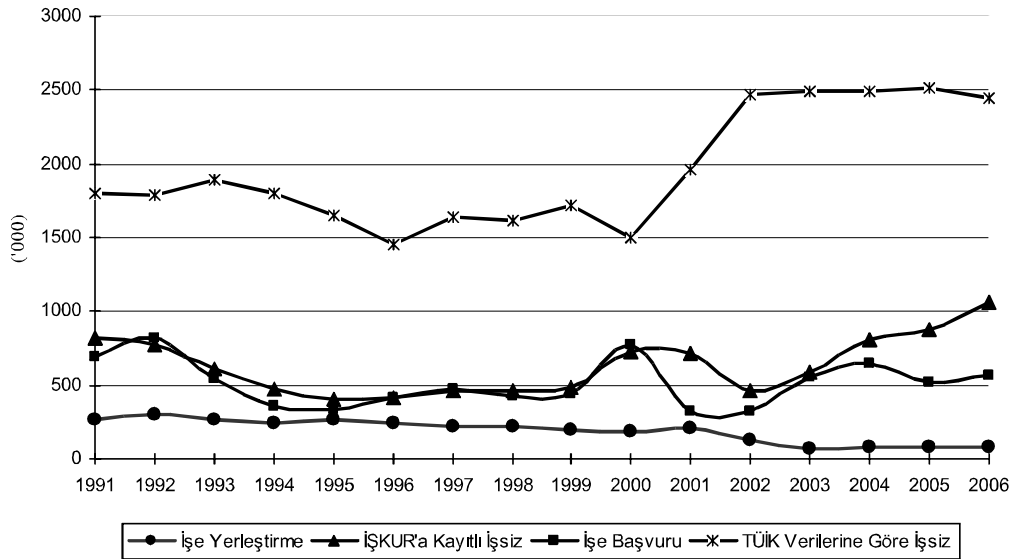
³⁷İŞKUR, Aylık İstatistik Bülteni Aralık 2006, s. 2.

Tablo 8: İŞKUR Kayıtlarına Göre İşgücü Piyasası Verileri

	İşe Başvuru	İşe Yerleştirilenler	İşe Yerleştirme Oranı	Kayıtlı İşsizler
1991	691.450	269.577	% 39	825.567
1992	814.544	297.765	% 36,5	775.901
1993	546.604	267.088	% 49	609.119
1994	362.666	242.466	% 67	469.345
1995	335.787	264.111	% 73	401.292
1996	411.170	243.280	% 59	416.795
1997	468.070	220.615	% 47	463.323
1998	430.407	218.354	% 51	465.235
1999	435.193	201.942	% 46	487.525
2000	768.386	185.610	% 24	730.496
2001	327.417	213.998	% 65	718.665
2002	324.760	125.071	% 38,5	464.228
2003	557.092	65.398	% 11,7	587.479
2004	646.182	76.257	% 11,8	811.948
2005	516.703	81.685	% 15,8	881.261
2006	564.388	85.882	% 15	1.061.853

Kaynak: İŞKUR, Aylık İstatistik Bülteni Aralık 2006. İŞKUR, İstatistik Yıllığı 2005.

Grafik 5: 1991-2006 Yılları Arasında TÜİK ve İŞKUR Verilerine Göre İşsizler ve İŞKUR'un İşe Yerleştirme Performansı



Türkiye'de doğrudan özel sektörü teşvik ederek yatırımları ve istihdamı arttırmaya yönelik program ve önlemler sınırlı bir çerçeveye sahiptir. Bu tür teşvikler, genellikle bazı illerde veya bölgelerde vergi ve sigorta primi teşvikleri, enerji desteği, yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temini şeklinde gerçekleşmektedir. Söz konusu teşviklerin kapsamı ise, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla, ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük olan yörelerle sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte Türkiye'de

uygulanan istihdam ve yatırım teşviklerinin kapsamının dar, yararlanma ölçütleri ve süresi bakımından ise önemli sınırlamalar içerdiği görülmektedir³⁸.

Sonuç

Ülkemizde birçok alana ilişkin resmi verilerin güvenilirliği tartışılırken mevcut veriler dahi göstermektedir ki, işgücü piyasası makro ekonomik yapıda en sorunlu alanların başında gelmektedir. Türkiye'de istihdam aktif nüfusa paralel bir artış göstermemektedir. Dolayısıyla işgücü arzı ile talebi arasında fark giderek daha da açılmaktadır. Bu açık, işgücü piyasalarına işsizlik adı altında olmasa da farklı adlar da ciddi sorun olarak yansımaktadır. Ayrıca, son birkaç yılda büyümeye ilişkin göstergelerdeki olumlu tablonun işgücü piyasasına aynı ölçüde yansımaması ise sorunun neo-liberal büyümeci politikalarla çözülemeyeceğini de ortaya koymuştur. Konuyu sadece ekonomik politikalar bağlamında ele almanın yetersizliği açıkça görülebilmektedir.

Makroekonomik düzeyde büyümenin istihdam yaratma kapasitesini arttırmak ekonomik istikrara ve sosyal politikalara bağlıdır. Dolayısıyla, ekonomik politikalar eşlik edecek güçlü sosyal politikalara gereksinim bulunmaktadır. Bu noktada, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının yeniden gözden geçirilmesi, ayrıca işsizlik yardımlarının veya güvenceli asgari gelir sisteminin devreye sokulması, örgütlenme ve toplu pazarlık düzeyinin geliştirilmesi, iş güvencesinin artırılması, kayıt dışı işçi çalıştıranlara ağır yaptırımlar uygulanması ile asgari ücretin korunması gibi önlemler sosyal politika bağlamında üzerinde durulması gereken birkaç somut çözüm önerisidir. Bu süreçte kıdem tazminatını kaldıracak çözüm önerileri kesinlikle düşünülemez ve ayrıca bu türden yaklaşımlar sosyal barışı tehdit edecek türden ciddi başka sosyal sorunlara neden olabilir.

Son yıllarda özellikle Avrupa ülkelerinin giderek daha fazla önem verdiği aktif işgücü piyasası programları da ülkemizde daha yoğun biçimde uygulanabilir. Ancak, işgücü piyasasına ilişkin sorunların çözümünde aktif politikalardan aşırı bir beklenti içerisinde de olmamak gerekir. Bu politikalar, işsizlik sorununun çözümü için sihirli bir araç değildir. Aktif politikaların olumlu sonuçlar doğurması, öncelikle yeni işlerin yaratılmasına bağlıdır. Ancak yaratılacak işlerin niceliği kadar niteliği de önem taşımaktadır. Yaratılacak işlerin insan onuruna yaraşır, uygun işler olması önemlidir.

³⁸Şelale UŞEN, "AB Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Sayı:13, 2007/2, s. 90-91.

KAYNAKLAR

- ALPAGUT** Gülsevil, AB'de istihdam Politikaları, Esneklik Arayışları ve Türkiye'de Yasal Düzenlemeler. TİSK İşveren Dergisi Özel Eki, Ankara, Eylül 2006.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler**, 2006 Yılı Raporu. DİSK Yayın No:53, Ankara, 2006.
- ÇSGB Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Mayıs 2007.
- European Commission**, Employment in Europe 2004, Recent Trends and Prospects. Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, 2004.
- EUROSTAT**, Europe in Figures, Eurostat Yearbook 2006-2007.
<http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=334> (10.04.2007)
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/27/36877027.xls> (10.04.2007)
http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34533_38148433_1_1_1_1,00.html (12.06.2007)
- İŞKUR**, Aylık İstatistik Bülteni Aralık 2006.
- İŞKUR**, İstatistik Yıllığı 2005.
- KAPAR** Recep, "İşsizliğin Düzenlenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan, 55. Cilt, Sayı:1.
- LORDOĞLU** Kuvvet, Türkiye İşgücü Piyasaları (Durum Raporu). İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası Yayın No:56, İstanbul, 2006.
- MESS**, Birlikte Tedavi Esnekli. Mess Yayın No:289, İstanbul, 1999.
- ONARAN** Özlem, "İşsizlik ve alternatif politikalar", DİSK Türkiye'de İşsizliğin Çözüm Yolları ve Sendikalar Çalışma Grubunda sunulan tebliği, 14 Nisan 2007, İstanbul.
- TİSK**, "İstihdamın Arttırılması ve İşgücü Piyasası", 5-9 Mayıs 2004 Tarihli Türkiye İktisat Kongresi Çalışmaları Kapsamında Hazırlanan Çalışma Grubu Raporu, Mayıs 2004 İşveren Dergisi Eki.
- TONAK** Ahmet, "İşsizlik kapitalizmden, çözüm Arjantin'den", Radikal 2, 13.02.2005.
- TÜİK**, Türkiye İstatistik Yıllığı 2006. Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2007
- TÜRKAN** Ercan, Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, Ankara, 2005.
- TÜSİAD**, Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik. Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381. İstanbul, Aralık, 2004.
- TÜSİAD**, Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri. Yayın No: TÜSİAD-T/2003/12-370, İstanbul, 2003.
- UŞEN** Şelale, "AB Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Sayı:13, 2007/2.
- VORKINK** Andrew, "Dünya Bankası'nın Ülkemiz İşgücü Piyasasına İlişkin Tespit ve Yorumları", TİSK İşveren Dergisi Özel Eki, Mart 2006.
- VOYVODA** Ebru, "Emekçi Sınıfların Ekonomisi: Üretkenliğe Dayalı Büyüme Miti İşsiz Büyüme, Bölüşüm", Tes-İş Dergisi, Şubat 2006.
- World Bank**, Turkey Labor Market Study. World Bank Docume