

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASININ GENEL GÖRÜNÜMÜNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Arş.Gör. Banu METİN*

GİRİŞ

Bir ülke ekonomisinin insan kaynağını somut olarak yansıtan, o ülkedeki işgücü miktarı ve niteliğidir. İşgücü, nüfusun ekonomik etkinliği olan bölümü, ekonomik etkinlik ise, üretim ve hizmet süreçlerine doğrudan katılmanın yada katılma arzusunun bir sonucudur. Nüfustaki gelişmelere bağlı olan toplam işgücü arzı ve ekonomik şartların bir sonucu olan işgücü talebi, işgücü piyasasının dinamiklerini oluşturmaktadır. İşgücü arzı ve talebi arasındaki fark ise ekonomik ve sosyal açıdan önemli bir sorun olan işsizliği vermektedir.¹ İşgücü, istihdam edilenler ve işsizlerden meydana gelmekte olup, işgücü seviyesi bir ülkenin insan toplamı olarak potansiyel işgücü arzını ifade etmektedir.²

İşgücü piyasasının önemine uygun bir şekilde incelenebilmesi, her şeyden evvel doğru ve güvenilir verilerin varlığına bağlıdır. Bununla birlikte ekonominin özellikle toplumsal yönlerine ilişkin pek çok konuda olduğu gibi işgücü piyasası konusunda da sağlıklı veriler elde edilmesi, başlı başına bir sorundur. Türkiye'de işgücü piyasasına ilişkin genel veri kaynakları; Genel Nüfus Sayımı, Türkiye İş Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın yaptığı çalışmalar ve Devlet İstatistik Enstitüsü'nün Hanehalkı İşgücü Anketleri'dir.³ Ülkemizde işgücü piyasası verilerinin istatistik yöntemleriyle ve düzenli bir biçimde saptanmasına Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1988 yılında başlanmıştır. Bu anlamda 1988 sonrasında, işgücüne ilişkin çok sayıda ve dağınık veri kaynaklarının teke indirilmiş olması olumlu bir gelişmedir.

* Gazi Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

¹ KEPENEK, Yakup – YENTÜRK, Nurhan : Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul 2000, s. 407.

² ZAIM, Sabahattin : Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul 1997, s. 124.

³ KEPENEK, Yakup – YENTÜRK, Nurhan : a.g.e., s. 408.

Ülkemizde işgücü piyasasının genel görünümünü incelerken Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından, 2000 yılına kadar altı aylık dönemler itibariyle, 2000 yılından sonra ise aylık olarak uygulanıp, üçer aylık dönemler ve yıllık olarak verilen tahminlerden yararlanılmıştır.

Türkiye'de işgücü piyasasının yapısı, gelişmekte olan bir ülke olmasından kaynaklanan nedenlerden dolayı farklı bir takım özelliklere sahiptir. İşgücüne katılma oranları, istihdamın yapısı ve eksik istihdam, işsizliğin yapısı, Türkiye işgücü piyasasına ilişkin olarak incelenmesi gereken temel başlıklardır.

1- İşgücüne Katılma Oranı

Genel nüfus miktarı bir ülkedeki işgücü arzının temel kaynağıdır; ancak, bu kaynak tümüyle işgücü arzına müsait değildir. Genel nüfus içindeki 15 yaşından küçük çocuklarla, 64 yaşından büyük yaşlılar prensip itibariyle çalışma çağına dışında kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Teşkilatı ve Uluslararası İstatistikler yönünden çalışma çağı olarak 14-65 yaş arası kabul edilmiştir.⁴ Çalışma çağındaki insanların bir kısmı işgücüne dahil olmadığı halde, çalışma çağı dışındaki insanların bir kısmı da işgücüne katılmaktadır. Çalışma çağına olmasına rağmen işgücüne dahil olmayanların büyük bir bölümünü ev kadınları ve öğrenciler oluşturmaktadır. Bu nedenle nüfusun cinsiyete göre dağılımı ve kadınların çalışma konusundaki eğilimleri işgücüne katılma oranını önemli ölçüde etkilemektedir.⁵

Bir ülkede belirli bir anda, genel nüfusun işgücüne katılan oranına ya da bir başka ifadeyle, işgücü miktarının genel nüfus miktarına oranına işgücüne katılma oranı denilmektedir⁶ Ülkemizde, Devlet İstatistik Enstitüsü yaptığı Hanehalkı İşgücü Anketlerinde işgücüne katılma oranını tayin ederken istihdam edilenler (eksik istihdamdakiler dahil) ile açık işsizlerin 15 ve daha yukarı yaştaki nüfusa oranını esas almaktadır. DİE Hanehalkı İşgücü Anketlerinde, 2000 yılına kadar istihdam ve işgücü ile ilgili tanımlarda 12 ve daha yukarı yaştaki nüfus kullanılmaktaydı. 2000 yılından itibaren yapılan Hanehalkı İşgücü Anketlerinde ise son uluslararası standartlara uygun olarak işgücü ve istihdama ilişkin tanımlarda 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus kullanılmaya başlanmıştır. Getirilen bu değişikliklerle uluslararası verilerle kıyaslanabilirlik açısından

⁴ ZAIM, Sabahattin : a.g.e., s. 118, 119.

⁵ MURAT, Sedat : "AB Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı", Prof. Dr. Nusret EKİN'e Armağan, Tühis Yayın No : 38, Ankara 2000, s. 303.

⁶ ZAIM, Sabahattin : a.g.e., s. 124.

olduğu kadar, ülkemizdeki yasal düzenlemelere uygunluk bakımından da önemli bir gelişme sağlanmıştır.⁷

DİE, 2001 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye'de kurumsal olmayan sivil nüfus⁸ 65.038.000'dir. Bunun 45.702.000'i 15 ve daha yukarı yaştaki kurumsal olmayan sivil nüfus olup, bu sayının 22.269.000'i işgücünü oluşturmaktadır. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusun 23.433.000'i ev kadınlarını, öğrencileri, emeklileri ve çalışamaz durumda olanları içeren işgücüne dahil olmayanlar grubunu oluşturmaktadır. İşgücüne dahil olmayanlardan % 51.2'sini ev kadınları, % 13.6'sını öğrenciler % 10.8'ini emekliler ve % 9.5'ini çalışamaz durumda olanlar oluşturmaktadır.

Ülkemizde işgücüne katılma oranının yıllar itibariyle azalma eğiliminde olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin DİE, çalışma istatistiklerine göre 1995 yılında % 54.1 olan işgücüne katılma oranı 2001 yılında %4 8.7'ye gerilemiştir. Türkiye genelinde % 48.7 olan bu oran erkeklerde % 71.7, kadınlarda ise % 25.9'dur. Kır-kent ayrımı olarak incelediğimizde ise, kentsel yerlerde toplamda % 43.3 olan oran, erkeklerde % 59.9, kadınlarda % 16.8 iken kırsal yerlerde toplamda % 57.9 olup, erkeklerde % 75.3, kadınlarda ise % 40.8 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar işgücüne katılma oranının ortalama olarak % 60'ların üzerinde olduğu Avrupa Birliği ülkeleriyle ve % 70'lerin üzerinde seyreden ABD ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerle mukayese edildiğinde son derece düşük bir düzeyde kalmaktadır.⁹ Ülkemiz açısından işgücüne katılma oranlarında dikkat çeken bir diğer nokta bu oranların kadın ve erkekler yönünden büyük farklılıklar göstermesidir. Gerek kırsal, gerekse kentsel yerlerde işgücüne katılma oranları erkeklerde daha yüksektir.

Türkiye genelinde İşgücüne katılma oranının düşüklüğü, ülkemizde işgücü piyasasına çalışan ya da işsiz olarak dahil olmayan önemli bir kesimin varlığına da işaret etmektedir. Nitekim işgücüne dahil olmayanlar 15 ve daha yukarı yaşlardaki kurumsal olmayan sivil nüfusun yarısını oluşturmaktadır. Yani işgücü miktarı kadar işgücüne dahil olmayan bir kesim vardır ve bunların içerisinde özellikle ev kadınları, öğrenciler, emekliler ve iş bulma ümidi olmayanlar önemli bir yer tutar. Türkiye'de hızlı nüfus artışı ve kırdan kente göç olayı ile birlikte kentlerde işgücü potansiyeli sürekli büyümekte, ancak bu işgücünü absorbe edebilecek bir

⁷ SAPANCALI, Faruk : "Yeni Binyıla Girerken Türkiye'de İşgücü Piyasası", Kamu-İş Dergisi, C. 6, S. 1, Ekim 2000, s. 17.

⁸ Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus : Okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzurevi, özel nitelikteki hastane, hapisane, kışla yada orduvinde ikamet edenler ile yabancı uyruklular dışında kalan nüfustur.

⁹ DİE, Çalışma İstatistikleri, 2000 – 2001, s. 161.

istihdam artışı tarım-dışı sektörlerde yaratılamamaktadır.¹⁰ Teorik olarak baktığımızda, ekonomik gelişme ve sanayileşme şehirleşmeyi de hızlandırdığından işgücüne katılma oranının artması gerekir, zira şehirleşme yeni iş imkanları yaratır. Tarımın dışa açılmasıyla birlikte ulaşım ve haberleşme araçlarının kullanımındaki artışla istihdam alanları çeşitlilik kazanır¹¹, ancak şehirleşme ülkemizde istikrarlı bir yapıya ulaşamamıştır. 1927 yılında toplam nüfusun % 24'ü şehirlerde yaşarken, 1990'larda bu oran % 60'lara ulaşmış ve mevcut durumda da % 65'lerin üzerinde seyretmektedir. 1950'li yıllardan itibaren giderek hızlanan kırsal yerlerden şehirlere göç hâlâ devam etmekte olup, birçok sosyo-ekonomik problemin de nedenini oluşturmaktadır. Kırsal kesimde yaşayan ve düşük verimle çalışan işgücü fazlası kentlere geldiğinde marjinal sektör olarak adlandırılan ve resmi kayıtların dışında kalan bir alanda iş fırsatları aramaktadırlar.¹² Ülkemizde şehirleşme sanayileşmeyle birlikte yaşanmadığı için şehirlerde sanayileşmenin ortaya çıkardığı bir istihdam artışından bahsetmek de mümkün olmamaktadır.

İşgücüne katılma oranlarında üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da kırsal kesimdeki işgücüne katılma oranının, gerek kentlerdeki orandan gerekse Türkiye ortalamasından daha yüksek olmasıdır (kırsal yerlerde % 57.9 olan oran, kentlerde % 43.3, Türkiye ortalaması olarak % 48.7'dir). Bunun belki de en temel nedeni, kırsal kesimde kadınların ücretsiz aile işçisi olarak işgücüne dahil edilmesine rağmen, kentlerde ev kadını sıfatıyla işgücünün dışında tutulmasıdır.

2- İstihdamın Yapısı

İşgücü piyasasına emeğini arzeden ve makul istihdam şartları içinde iş bulup çalışanların toplamı istihdam seviyesini meydana getirmektedir. İstihdam edilenlerin sayısının işgücü sayısına oranı istihdam oranını verirken, işgücü seviyesiyle istihdam seviyesi arasındaki fark da işsiz miktarını vermektedir. Dolayısıyla istihdam seviyesi ülkedeki fiili emek arzını yansıtmaktadır.¹³

DİE, istihdam edilenleri; yevmiyeli, ücretli, maaşlı, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi¹⁴ içinde en az bir

¹⁰ KORAY, Meryem : "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", II. İstihdam Haftası Tebliği, İİBK, Yayın No : 276, Ankara 1992, s. 98.

¹¹ MURAT, Sedat : a.g.m., s. 313.

¹² MURAT, Sedat : a.g.m., s. 317.

¹³ ZAIM, Sabahattin : a.g.e., s. 135.

¹⁴ Referans Dönemi : 1988 - 1999 dönemleri arasında uygulanan hanehalkı işgücü anketlerinde Nisan ve Ekim aylarının Pazartesi ile başlayıp Pazar ile biten son haftası refe-

saat bir iktisadi faaliyette bulunanlar ve işi olanlardan çeşitli nedenlerle referans döneminde işlerinin başında bulunmayan ancak işleri ile ilişkileri devam eden 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus olarak tanımlanmaktadır.¹⁵

DİE, 2001 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi yıllık sonuçlarına göre ülkemizde toplam istihdam 20.367.000 kişidir. İstihdam edilenlerin 14.904.000'i erkek, 5.463.000'i ise kadın nüfustur. İstihdamın dağılımı tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler olarak dört ana sektör ayrımında incelendiğinde; toplam istihdam içinde tarımın payı % 35.4, sanayinin payı % 18.3, inşaatın payı % 5.3, hizmet sektörünün payı % 41 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de 7.217.000 kişi tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Bunların % 52.6'sını ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır. Tarımdaki ücretsiz aile işçilerinin % 70.5'i ise kadın nüfustur. İstihdam oranı, Türkiye genelinde % 44,6, kentsel yerlerde % 38.3, kırsal yerlerde ise % 55.1 olarak gerçekleşmiştir.

Bir ülkede istihdamın sektörler itibariyle dağılımı, o ülkenin ekonomik yapısını ve gelişme düzeyini gösteren en önemli kriterlerden biri olarak kabul edilmektedir. Ekonomik gelişme ile birlikte tarımın payı sürekli azalırken, sanayinin payı belirli bir dönem sürekli artar, ancak daha sonra duraklamaya girer ve nihayetinde çok düşük bir hızla azalmaya başlar. Hizmet sektörünün payı ise sürekli artmaktadır. Günümüzde gelişmiş ülkelerde tarımda çalışanların istihdamdaki payı % 3-4 seviyelerine kadar inmiştir. Bu ülkelerde sanayide çalışanların payı ortalama % 25'ler civarındayken hizmet sektöründe çalışanların payı ise % 65-70 civarında seyretmektedir.¹⁶ Türkiye'de tarım istihdamdan önemli bir pay alırken, sanayi sektöründe çalışanların istihdamdaki payları yeterli düzeyde değildir. Dikkati çeken bir diğer husus da, hizmet sektörü istihdamının nisbi genişliğidir. Bu sektör sağlıklı bir sanayi ötesi toplum veya bilgi toplumu biçiminde büyümekten ziyade, kayıt-dışı sektörlerin kentlere yığıldığı istihdam sorunlarını yansıtan üretken olmayan bir sektöre dönüşmektedir.¹⁷ Ülkemizde sektörlerin günümüzde istihdamdan aldıkları pay oranları, gelişmiş ülkelerin uzun yıllar önceki istihdam yapılarıyla aynı düzeydedir. Tarım sektörünün istihdam içindeki ağırlığının fazla olması istihdamın verimlilik düzeyinin düşük kalmasının en büyük nedenlerinden biridir. Tarım kesiminde verimliliğin düşük

rans alınmıştır. 2000 yılından itibaren referans dönemi olarak anketin uygulandığı günden önceki 7 gün alınmaktadır.

¹⁵ DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi, 2001, s. XXII.

¹⁶ SAPANCALI, Faruk : a.g.m., s. 23.

¹⁷ EKİN, Nusret : "İşsizlik Sorununa Yeniden Bakış", TÜHİS, Dergisi, Kasım 2000 - Şubat 2001, s. 11.

kalmasına ve diğer sektörlerin tarımdaki işgücü arzını karşılayacak büyüklükte olmamasına bağlı olarak, tarımda işgücü arzı fazlalığı ciddi boyuttadır. Tarım ve tarım dışı sektörler arasında önemli verimlilik farkları bulunması, bu iki sektördeki işgücü piyasalarının da farklı niteliklere sahip olduğunu göstermektedir. Tarım dışı sektörler içinde de informal sektörün¹⁸ önemli bir paya sahip olması; Türkiye'de işgücü piyasalarının homojen bir yapıda şekillenmeyip, parçalı bir nitelik taşıdığına göstergesi olarak değerlendirilebilir.¹⁹

Türkiye'de işsizlik sorununun çözümü ve istihdamın sağlanması ekonomik büyümeye ve sanayileşmeye bağlanarak, öncelikli bir hedef şeklinde ele alınmamış ve bu yönde ayrıntılı politikalar geliştirilmemiştir. Nitekim kalkınma planlarında belirli oranda bir ekonomik büyümenin istihdam artışını da kendiliğinden sağlayacağı düşünülerek işsizliğin önlenmesi konusunda somut öneriler getirilmemiştir. Yeterince sanayileşememeye ek olarak nüfus artış hızının yüksekliği işgücünün verimli alanlarda istihdam edilememesine ve bu alanlarda işgücü arzı fazlasının doğmasına neden olmuştur. İç göçün büyük hacimde olması ve informal sektörün istihdam içinde büyük yer tutması da bu temel sorunların yansımaları olarak ön plana çıkmaktadır. Ülkemizin ciddi sorunları arasında yer alan eğitim ve çalışanların mesleki eğitimlerindeki yetersizlikler, başta ekonomideki yapısal değişim süreçlerine uyum sağlamak üzere üzerinde ciddi bir şekilde durulması gereken konulardan biridir.²⁰ Özellikle 1980 sonrası döneme damgasını vuran yeni teknolojilerdeki gelişmeler, ekonomide yaşanan yapısal değişimi ve küreselleşmeyi hızlandıran en önemli unsurlardan biri olmuştur. Bunun bir sonucu olarak 1980 sonrası uluslararası pazarda, özellikle yetenekli işgücü ve kendini sürekli yenileyebilen teknoloji altyapısı, ülkelerin en önemli rekabet üstünlükleri haline gelmiştir. Nitelikli işgücünün öneminin artması, mesleki ve teknik eğitimin geliştirilmesi konusunu da gündeme getirmiştir.²¹ İşgücünün nitelik düzeyi, teknolojinin üretim süreçlerinde her geçen gün artan önemine bağlı olarak ekonominin iç dinamiğinin artırılmasında ve ekonomilerin yeniden yapılandırılmasında bugün çok daha büyük bir öneme sahiptir. Bu anlamda Türkiye'de istihdamın niteliksel yapısına ilişkin olarak şunlar söylenebilir;

¹⁸ Informal Sektör : Şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen 1-9 kişi arasında çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler.

¹⁹ ÖZEREN, Suat : "Makro Ekonomik Politikalar ve İstihdam", Ekonomik Yaklaşım, C. 4, S. 10, 1993, s. 25-26.

²⁰ ÖZEREN, Suat : a.g.m., s. 28.

²¹ SAPANCALI, Faruk : "1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü ve İstihdama Etkisi", Kamu-İş Dergisi, C. 4, S. 3, Ocak 1998, s. 138-141.

DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi 2001 yılı sonuçlarına göre ülkemizde 20.367.000 olan toplam istihdam içinde 2.697.000 (% 8.3) kişi okuma yazma bilmemektedir. Okuma yazma bilip bir okul bitirmeyenler 701.000 (% 3.4), ilkokul mezunları 10.517.000 (% 51.6), ilköğretim mezunları 84.000 (% 0.3), ortaokul mezunları 1.955.000 (% 9.6), orta dengi meslek okulu 32000 (% 0.15), lise mezunları 2.129.000 (% 10.4), lise dengi meslek okulu 1.350.000 (% 6.6), yüksek öğretim mezunları ise 1.900.000 (% 9.3) kişidir.

Yukarıda yer alan sonuçlar, ülkemizde istihdam edilenlerin % 63.3 gibi büyük bir kısmının, istihdamın sektörel yapısıyla da bağlantılı olarak, okuma-yazma bilmeyenler, okuma-yazma bilip bir okul bitirmeyenler ve ilkokul mezunlarından oluştuğunu göstermektedir.

İstihdamın yapısını incelerken üzerinde durulması gereken bir diğer konu da istihdam edilenlerin işteki duruma göre dağılımıdır. DİE 2001 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; 20.367.000 olan toplam istihdam içinde 8.209.000'i ücretli veya maaşlı, 1.698.000'i yevmiyeli (mevsimlik, geçici), 1.141.000'i işveren, 5.001.000'i kendi hesabına çalışan, 4.318.000'i de ücretsiz aile işçisi konumundadır.

Sanayi toplumlarında, çalışanların % 80'den fazlası ücretli konumundayken, Türkiye'de istihdam edilenler içinde ücretlilerin oranı %40'lar civarındadır. Bir başka önemli gösterge de Türkiye'deki istihdam içinde yüksek oranda ücretsiz aile işçisi ve kendi hesabına çalışanın bulunmasıdır. Özellikle daha çok kırsal kesimde ve tarım sektöründe işgücüne katılmalarına bağlı olarak, istihdamda yer alan kadınların dörtte üçü ücretsiz aile işçisi konumundadır²² İstihdam edilenlerin işteki duruma göre dağılımı, gelirin fonksiyonel dağılımı konusunda da önemli ipuçları vermektedir. İşçileşmenin (ücret geliri elde etmenin) yetersizliği ücretsiz aile işçileri kesimiyle birlikte düşünülmelidir. Gelişmiş ekonomilerde % 2.7 dolaylarında seyreden ücretsiz aile işçilerinin oranı, ülkemizde % 21'dir. Ücretsiz aile işçilerinin varlığı, gelir dağılımını daha da adaletsiz bir duruma getiren önemli bir sorundur.²³

3- Eksik İstihdam

Temelde istihdam ve işsizlik arasında bir kategori olan eksik istihdam kavramının iki boyutu vardır. Bunlardan biri; çalışma süresinin yetersizliğini yansıtan ve çalışma saatlerinin eksikliği ile kendini gösteren, görülebilen eksik istihdamdır. Diğeri ise, işgücü kaynaklarının kendi içinde ya da işgücü ile işgücü dışı üretim faktörlerinin dengesiz dağılımı sonucu,

²² KORAY, Meryem : a.g.m., s. 101.

²³ KEPENEK, Yakup – YENTÜRK, Nurhan : a.g.e., s. 469.

yapılan işin düşük verimliliğini yansıtan ve yetersiz gelir, asıl mesleğin dışında çalışılması gibi özelliklerle ortaya çıkan görülemeyen eksik istihdamdır.²⁴

DİE eksik istihdamı, "görülebilir eksik istihdam" ve "diğer eksik istihdam" sınıflaması şeklinde Hanehalkı İşgücü Anketleri ile ölçmektedir. Buna göre "görülebilir eksik istihdam"; referans döneminde ekonomik nedenlerle 40 saatten daha az çalışıp mevcut işinde ya da ikinci bir işte daha fazla süre çalışmaya müsait olan kişileri kapsar. Görülemeyen eksik istihdama karşılık gelebilecek "diğer eksik istihdam" ise, görülebilir eksik istihdam dışında kalanlardan mevcut işinden elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmemesi gibi nedenlerle mevcut işini değiştirmek istediğini ya da ikinci bir iş aradığını bildiren kişiler olarak tanımlanmaktadır.²⁵

Ekonominin yeterli istihdam yaratamadığı ülkelerde kişiler buldukları işte, işin niteliğine ve elde edecekleri gelir ya da ücrete fazla aldırımsızın çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin çoğunda eksik istihdamın mutlaka işsizlikle birlikte değerlendirilmesini gerektiren ciddi bir sorundur.²⁶ DİE, 2001 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; ülkemizde eksik istihdamın işgücü içindeki oranı % 6'dır. Bu oran kentsel yerlerde % 6.5, kırsal yerlerde ise % 5.4'tür. Görülebilir eksik istihdam toplam eksik istihdamın % 20'sinden azını oluştururken, görülemeyen eksik istihdam % 81'ini oluşturmaktadır. Mevcut işteki gelirin düşüklüğü nedeniyle yeni bir iş yarananlar görülemeyen eksik istihdamdakilerin % 97'sini, toplam eksik istihdamdakilerin ise %79'unu oluşturmaktadır. Kendi işinde çalışmama nedeniyle yeni iş arayanlar eksik istihdamdakilerin % 3'ünden daha azdır, ancak bu oranın içinde yükseköğretim mezunlarını önemli bir yer tutması üzerinde ayrıca düşünülmesi gereken bir sorundur. Görülebilir eksik istihdam görece olarak kadınlarda erkeklerden, kentsel alanlarda kırsal kesime göre; gelir yetersizliğine bağlı eksik istihdam ise kadınlara oranla erkeklerde daha fazladır.

4- İşsizlik ve Yapısı

İşsizliği genel olarak, cari ücret düzeyi ve istihdam şartlarında çalışma arzu ve gücünde olan işgücü arzının, sözkonusu ücret düzeyi ve istihdam şartlarında işgücüne olan talebin yarattığı istihdam hacminden

²⁴ KASNAKOLU, Haluk : "Eksik İstihdam Kavramı ve İstatistiksel Ölçümü", DİE, Çalışma İstatistikleri, Ankara 2001, s. 63.

²⁵ KASNAKOLU, Haluk : a.g.m., s. 68.

²⁶ ANSAL, Hacer ve diğerleri : Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul 2000, s. 121.

daha büyük olması şeklinde ifade edebiliriz. İşsizlik oranı ise işsizlerin işgücü içindeki payını yansıtmaktadır.

DİE, "işsiz"i; referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan, (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir işle bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son 3 ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki kişiler olarak tanımlamaktadır.²⁷

DİE, 2001 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; Türkiye genelinde işsiz sayısı 1.902.000 kişi, işsizlik oranı ise % 8.5 olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik oranı, Türkiye genelinde kadın-erkek ayrımında incelendiğinde, erkeklerde % 8.8, kadınlarda % 7.9'du. Buna karşılık; kentsel yerlerde işsizlik oranı toplamda % 11.5, erkeklerde %1 0.3, kadınlarda % 16.8'dir. Kırsal yerlerde ise bu oran toplamda % 4.8, erkeklerde % 6.5, kadınlarda ise % 1.8'dir. Türkiye genelinde eğitilmiş gençler (lise ve yüksek öğretim mezunları) arasında işsizlik oranı % 25.8'dir. Bu oran kentsel yerlerde toplamda % 27.8, erkeklerde % 25.8, kadınlarda % 31 iken, kırsal yerlerde toplamda % 20.5, erkeklerde % 20.5 kadınlarda ise % 20.8'dir.

Türkiye genelindeki işsizlik oranları, gelişmiş ülkelerdekiyle mukayese edildiğinde, Türkiye'deki oranların son derece düşük olduğu söylenebilir. Nitekim Avrupa Birliği ülkeleri içinde işsizlik oranları İspanya'da % 20.6 ile en yüksek düzeydeyken, İspanya'yı % 14.4 ile Finlandiya, % 12.5 ile İtalya ve % 12.3 ile Fransa izlemektedir.²⁸ Ülkemizde işsizlikle ilgili resmi istatistikler, işsizliğin boyutlarını değerlendirmede yetersiz kalmaktadır. DİE, işsizleri tanımlarken cesareti kırıldığı için iş aramayan, fakat iş olsa çalışmaya hazır olan "iş bulma ümidi olmayan" kişileri tanım kapsamına almamaktadır. Ayrıca işgücünün yetersiz kullanımının gerçek boyutlarını ölçme konusunda işsizlik oranı tek başına yeterli olmayıp eksik istihdamın da göz önüne alınması gerekmektedir.

Türkiye'de işsizlik oranlarının düşük çıkmasında etkili olan diğer bir faktör de toplam istihdam içinde tarım istihdamının yüksek payıdır. (Türkiye'de tarımın istihdamdaki payı sanayileşmeyle birlikte azalma eğiliminde olmasına rağmen, tarım hâlâ istihdamdaki temel sektör olarak önemini korumaktadır.) Bu yüksek pay, önemli ölçüde, fertlerini kısmi-zamanlı istihdamın içine çeken aile tarımının, tarım istihdamının hakim yapısı olması nedeniyle düşük işsizliğe sebebiyet vermektedir. Tarım

²⁷ DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi 2001, s. XXIII.

²⁸ BİÇERLİ, Kemal – GÜNDOĞAN, Naci : "Profiling And Identification of Long – Term Unemployment In Turkey", Ekonomik Yaklaşım, S. 41, C. 12, Güz 2001, s. 53.

işçilerinin neredeyse tamamı ya kendi hesabına ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığından, bu sektörde ölçülen işsizlik oranları düşük çıkmaktadır. İşsizlik oranlarının düşüklüğünde ekonomideki informal sektör ve kendi hesabına çalışma da önemli bir rol oynamaktadır. İnfomal sektör, girişin nispeten daha kolay olması, düşük sermaye ve teknoloji, yetersiz iş güvenliği, düzensiz istihdam koşulları gibi bir takım özelliklere sahiptir. Özellikle kentsel işgücü piyasalarında, kendi hesabına çalışanlar anketin uygulandığı referans dönemlerinde iş aramadıkları için işsiz olarak tanımlanmamaktadırlar.²⁹

Ülkemizde işsizlik, hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç, sanayi ve hizmetler sektörünün yeterince gelişmemesi, istihdam yaratıcı yatırımların ve istihdam politikalarının yetersizliği gibi nedenlerden dolayı yapısal bir karaktere sahiptir³⁰ Türkiye'de işsizlikle ilgili temel sorun, işsizliğin nitelik değiştirerek bir istihdam sorununa dönüşmesidir. Diğer bir ifadeyle, az gelişmiş bir işgücü piyasasında, kırsal kesimde geniş aile düzeni içinde, kentlerde ise, kayıt-dışı istihdam biçimlerinde hiçbir yasal yükümlülük ve kayıt içine girmeyen sektörlerde, işsizlik, üretken olmayan istihdam biçimlerinin artışı şeklinde ön plana çıkmaktadır.³¹

Türkiye'de istatistikler, toplam işsizlerin %42'sinin bir yıldan uzun süreli işsiz olduklarını göstermektedir. Bu grubun dörtte birini üç yıldan uzun süreli iş arayanlar oluşturmaktadır. Uzun süreli iş arayanların yaklaşık yarısını ilk kez iş arayanlar oluşturmakta olup, bunların içinde de gençler önemli bir oranda yer almaktadır. Bunun bir neticesi olarak da Türkiye'de uzun süreli bir genç işsizliği hakimdir. İşsiz kalınan sürelerin uzaması, iş bulma umudunu kaybetmiş, ancak iş başı yapmaya hazır bir umutsuzlar ordusunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İş aramadıkları için işgücüne dahil olmayan, dolayısıyla işsizlik oranları içinde yer almayan 300.000'e yakın insan mesleki nitelikten yoksun bulunmaktadır.³²

DİE, 2001 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre ülkemizde işsizlerin yarısını okuma yazma bilmeyenler, okuma yazma bilip bir okul bitirmeyenler ve ilkokul mezunları oluşturmaktadır. Yaş grubu itibariyle değerlendirdiğimizde ise işsizlerin % 44.6'sını 14-25 yaş grubundaki gençler oluşturmaktadır. Bu yaş grubu içinde eğitilmiş gençlerin oranı % 49'dur. Ülkemizde genç işsizliğin önemli bir nedeni eğitimin yetersizliğidir. Gerek meslek okullarında, gerekse yükseköğretim kurumlarında verilen

²⁹ BİÇERLİ, Kemal – GÜNDOĞAN, Naci : a.g.m., s. 62-65.

³⁰ ÇAĞAN, Nami : Cumhuriyetimizin 75. Yılında Türkiye'de İstihdam Sorunları Paneli, İİBK, Yayın No : 303, Ankara 1999, s. 7.

³¹ EKİN, Nusret : a.g.m., s. 9.

³² EKİN, Nusret : a.g.m., s. 11.

eğitimin, piyasanın ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamaması, diplomalı işsizler ordusunun ortaya çıkmasına yol açmaktadır.³³ Kalkınma, esas olarak insan unsurunu dayandırıldığına göre insangücünün eğitim düzeyinin geliştirilmesi ve insanların kendi yetiştikleri alanlarda istihdam edilmeleri sağlanmalıdır. Ancak gelişmekte olan ülkelerin bir özelliği olarak Türkiye'de de piyasanın talep ettiği nitelikte pratik kalkınma liderleri yetiştirmekten çok üniversite eğitimine ağırlık verip aydınlar yetiştirme ön planda olmuştur. Bu durum, hızla kalkınmak zorunda olan bir ülke olarak Türkiye'nin insangücü ihtiyacının yeterince kapatılamaması ve eğitilmiş genç nüfusun mesleklerine uygun işlerde istihdam edilememesi sorununu da beraberinde getirmektedir.³⁴ DİE tarafından 1990-1997 yılları arasında yapılan bir araştırmaya göre üniversite mezunu insanların % 20'si kendi eğitimleriyle ilgili olmayan işlerde çalışmaktadırlar. Aynı araştırmada eksik istihdamda yer alan bu insanların % 75'i sözkonusu durumun nedeni olarak, kendilerine verilen eğitimin yetersizliğini ileri sürmüşlerdir. Bu sonuç hatalı ve yetersiz eğitim politikasının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.³⁵

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de hızlı nüfus artışı ve bununla birlikte genç ve uzun süreli işsizliğin artmakta olması, kırsal kesimden kentlere göç ve kentlerde informal sektörde çalışanların yoğunluğu, tarım kesiminde istihdamın ağırlığını koruması, işgücü niteliğinin sanayi ve hizmetler sektörünün ihtiyaçlarına uygun olmaması, mesleki eğitim ile işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluk, hızlı teknolojik gelişmeler ve giderek artan rekabet ortamında daha nitelikli işgücü gerekliliği, önemli oranlardaki eksik istihdam ve düşük seyreden işgücüne katılma oranları, yeterli işgücü piyasası bilgilerine sahip olunmaması işgücü piyasasının genel görünümünü yansıtan sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde işgücünün büyük bir kısmı hizmetler sektöründe ya da son zamanlarda "yeni ekonomi" olarak da adlandırılan "bilgi sektöründe" istihdam ediliyorken ülkemizde işgücü hâlâ önemli bir ölçüde tarım sektöründe ve düşük verimle çalışmaktadır³⁶ Ülkemizde işsizliğin 15-24 yaş arasında yer alan eğitilmiş genç nüfus üzerindeki yoğunluğu eğitim sistemimizin gençleri işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verebilecek

³³ SERTER, Nur : "İşsizlik ve Çözüm Yolları", TİSK, İşveren Dergisi, C. XXXVII, S. 8, Mayıs 1999, s. 25.

³⁴ UYANIK, Yücel : "Türkiye'de Eğitim-İş Piyasası İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme", Kamu-İş Dergisi, C. 5, S. 4, Temmuz 2000, s. 98, 99.

³⁵ BİÇERLİ, Kemal – GÜNDOĞAN, Naci : a.g.m., s. 73.

³⁶ SAPANCALI, Faruk : a.g.m., s. 39.

niteliklerle donatamadığı anlamına gelmektedir. Gerçekçi bir insangücü planlamasının yapılamaması, eğitim ve öğretim kurumlarının iş dünyasıyla olan ilişkisinin zayıflığı gibi faktörler bu sonuç üzerinde doğrudan etkilidir. İşgücü piyasasının ihtiyaçlarının karşılanmasında özel bir önem taşıyan mesleki ve teknik eğitim konusunda, kalkınma planlarında gelişmiş ülkelerdeki, ortaöğretimdeki % 90-100 okullaşma oranı ve bu oran içinde % 60-70 mesleki ve teknik eğitim payı hedeflenmiş ise de bu hedeflere ulaşılmamıştır. Türkiye'de orta öğretimdeki okullaşma oranı % 57'dir, İmam hatip okulları ayrı tutulduğunda mesleki ve teknik eğitimin okullaşma oranı içindeki payı %35'dir.

Mesleki ve teknik eğitimdeki okullaşma oranlarının düşüklüğü genel liseleri avantajlı kılan öğrenci seçme sisteminin meslek liselerini cazip olmaktan çıkarmasına bağlanabilir. Bununla birlikte, son zamanlarda mesleki ve teknik eğitim alanında giderek artan ihtiyaçların giderilmesine ilişkin olarak çıkarılan ve 2002 yılında yürürlüğe giren 4712 sayılı yasa meslek lisesi mensuplarına sınavsız meslek yüksekokullarına girme hakkını tanıyarak mesleki ve teknik liselerin cazip hale getirilmesi konusunda atılmış önemli bir adımdır.³⁷

Türkiye'de istihdam ve işsizlik problemlerinin çözümünde önemli bir faktör de ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Sürdürülebilir bir ekonomik büyüme; kamu açıklarının kontrol altına alınmasına, prodüktif yatırımlara ağırlık verilmesine ve ekonomiye olan güvenin artmasına bağlıdır. Yirmibirinci yüzyılda gelişen bir Türkiye'yi yaratacak, insanlara yüksek bir hayat standardı sağlayacak istihdam dağılımının zenginliğin kaynağı olan sanayide %30'a, hizmet sektöründe % 60'a çıkarılması, tarımda da % 10'a düşürülmesi ve kaynakların üretim, yatırım ve ihracata yönlendirilmesi temel hedef olarak alınmalıdır.³⁸ Küçük ve orta ölçekli işletmeler istihdam yaratma potansiyelleri dikkate alınarak; finansman, teknoloji, eğitim gibi konularda desteklenmeli, hukuki, idari ve mali düzenlemeler girişimciliği teşvik edecek nitelikte olmalıdır.

İşgücü piyasasına ilişkin sorunların çözümünde makro ekonomik politikaların yanısıra, işgücü piyasasının da etkin olarak izlenmesi gerekmektedir. Ülkemizde tek istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu, İşsizlik sigortası nedeniyle üstlendiği fonksiyonlar da dikkate alınarak gelişmiş ülkelerdeki iş kurumları gibi işe yerleştirme, işgücüne nitelik kazandırma, işgücü piyasasındaki gelişmeleri izleme, iş kurmaya destek ve yardım sağ-

³⁷ BEDİR, Eyüp : Yirmibirinci Yüzyılda İstihdamın Artan Önemi ve Eğitim – İstihdam İlişkisi”, Kamu-İş Dergisi, C. 7, S. 1, 2002, s. 15.

³⁸ TİSK, İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Yayın No : 19, Ankara 2000, s. 100-105.

Kamu-İş; C: 7, S: 2/2003

lama, iş ve meslek danışmanlığı sunma, yerel iş kurma ve iş yaratma imkanlarını geliştirme gibi faaliyetleri de gerçekleştirecek şekilde çağdaş ve dinamik bir yapıya kavuşturulmalıdır.³⁹

³⁹ TISK, a.g.e., s. 106.

KAYNAKÇA

- ANSAL, Hacer ve diğ. : Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul 2000.
- BEDİR, Eyüp : "Yirmibirinci Yüzyılda İstihdamın Artan Önemi ve Eğitim – İstihdam İlişkisi", Kamu-İş Dergisi, C. 7, S. 1, 2002.
- BİÇERLİ, Kemal – GÜNDOĞAN, Naci : "Profiling And Identification of Long-Term Unemployment In Turkey", Ekonomik Yaklaşım, S. 41, C.12, Güz 2001.
- ÇAĞAN, Nami : Cumhuriyetimizin 75. Yılında Türkiye'de İstihdam Sorunları Paneli, İİBK, Yayın No : 303, Ankara 1999.
- DİE, Çalışma İstatistikleri 2000 – 2001, Ankara 2001.
- DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi, 2001, Ankara 2001.
- EKİN, Nusret : "İşsizlik Sorununa Yeniden Bakış", Tühis Dergisi, Kasım 2000 – Şubat 2001.
- KASNAKOLU, Haluk : "Eksik İstihdam Kavramı ve İstatistiksel Ölçümü", DİE, Çalışma İstatistikleri 2001, Ankara 2001.
- KEPENEK, Yakup – YENTÜRK, Nurhan : Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul 2000.
- KORAY, Meryem : "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İİBK, Yayın No : 276, Ankara 1992.
- MURAT, Sedat : "AB Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı", Prof. Dr. Nusret EKİN'e Armağan, Tühis Yayını, No : 38, Ankara 2000.
- ÖZEREN, Suat : "Makro Ekonomik Politikalar ve İstihdam", Ekonomik Yaklaşım, C. 4, S. 10, 1993.
- SAPANCALI, Faruk : "1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü ve İstihdama Etkisi", Kamu-İş Dergisi, C. 4, S. 3, Ocak 1998.
- SAPANCALI, Faruk : "Yeni Binyıla Girerken Türkiye'de İşgücü Piyasası", Kamu-İş Dergisi, C. 6, S. 1, Ekim 2000.
- SERTER, Nur : "İşsizlik ve Çözüm Yolları", TİSK, İşveren Dergisi, C. XXXVII, S. 8, Mayıs 1999.
- TİSK : İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Yayın No : 19, Ankara 2000.
- UYANIK, Yücel : "Türkiye'de Eğitim-İş Piyasası İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme", Kamu-İş Dergisi, C. 5, S. 4, Temmuz 2000.
- ZAIM, Sabahattin : Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul 1997.