

TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK :

"İŞ ARAMAYAN İŞSİZLER - KIRSAL YOKSULLAR - KENTSEL KAYITDIŞI YAPAY İSTİHDAMDAKİLER - AÇIK İŞSİZLER" *

Prof.Dr. Nusret EKİN**

A. GENEL ÇERÇEVE: ÇELİŞKİLER VE SORUNLAR

1. Çok Sayıda Kavram ve "İşte İşsizlik"

İşsizliği esas itibariyle işgücünün değişik biçimlerde istihdama katılamamasından ortaya çıkan bir insangücü kaybı olarak değerlendirebiliriz. Bu kayıp "çalışmanın" zıddı olan "çalışmama" biçiminde ortaya çıkabileceği gibi, özellikle gelişme halindeki ülkelerde görülebileceği üzere insanlar "çalışırken de işsiz" kalabilir.

Gerçekten Batı'da emek piyasalarını tümüyle kavrayan resmi ve özel iş bulma kurumları ve işsizlik sigortası uygulamaları çeşitli işsizlik tiplerini esas itibariyle açık işsizliğe dönüştürürken, Türkiye gibi gelişme halindeki ülkelerde işsizlik sigortasının sınırlı oluşu, insanları "yoksulluğa" ve "üretken olmayan yapay ve enformel istihdam biçimlerinde çalışmaya" zorlamaktadır.

* Prof. Dr. N. Ekin'in, Türkiye'de işsizlik ve istihdam politikaları tartışmaları ile ilgili yayınları için bkz.: Ekin, N. (1971), **Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik**, İstanbul, Sermet Matbaası & Ekin, N. (1994), **Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de Bir İstihdam Politikası Olarak Küçük Ölçekli İşyerlerinin Teşviki**, İstanbul & Ekin, N. (1994), **İşsizlik Sigortası: Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları**, Ankara & Ekin, N. (1995), **Kayıtdışı Ekonomi ve Enformel İstihdam**, İstanbul & Ekin, N. (1997), **Küresel Bilgi Çağında Eğitim - Verimlilik - İstihdam**, İstanbul & Ekin, N. (2000), **Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul Ekin, N. (2001) **Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları**, İstanbul & Ekin, N. (2000), "Büyüme ve İstihdam Boyutlarıyla İş Yasası Reformu", **Mercek**, S: 20, Eylül 2000, s. 20 - 32 & Ekin, N. (2001), "Türkiye Yeni Çağa Doğru İstihdamda İki Defa Sıçramalıdır", **Mercek**, S: 21, Ocak 2001, s. 13 - 17 & Ekin, N. (2001), "İşsizlik Sorununa Yeniden Bakış", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C: 16, S: 4 - 5, Kasım 2000 - fiubat 2001, s. 7 - 13 & Ekin, N. (2001), "Türkiye'de İstihdam Artışında Yeni Boyutlar: İş Piyasasında Dönüşüm ve Elektronik İş Bulma", **Mercek**, S: 24, Ekim 2001, s. 15 - 21 & Ekin, N. (2001), "Küreselleşmenin İki Yüzü: İstenmeyen Kaçak Göçmenler', 'Davetli Bilgi İşçileri'", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C: 17, S: 2, Kasım 2001, s. 12 - 20.

** İ.Ü. İktisat Fakültesi Emekli Öğretim Üyesi.

Böyle bir süreç içinde kuşkusuz işsizlik değil, yapay istihdam biçimleri ve üretken olmayan istihdam artacaktır. Bunun doğal sonucu olarak "aldatıcı istihdam" biçimlerinin genişlemesine karşılık, üretim hacminde yeterli bir büyüme ortaya çıkmayacaktır. Nitekim, günümüzde, bazen bir şirket, bir ülkenin GSMH kadar üretim yapabilmektedir.

Bu durumu ifade için literatürde çok sayıda kavram geliştirilmiştir. Bunlar arasında "gizli işsizlik", "eksik istihdam", "görülebilir ve görülemez eksik istihdam", "istikrarsız istihdam", "çifte eksik istihdam", "işte işsizlik", "istihdamda işsizlik", "emek arzı fazlalığı", "iş aramayan işsizler" vb. çok sayıda kavram sayılabilir.

2. "Modern ve Geleneksel İşsizler"

Bu yaklaşımın doğal sonucu olarak, işsizlik araştırmalarının karşılaştığı en ciddi sorun, işsizleri Batı'da olduğu gibi işsizlik sigortasından yararlananlar biçiminde ölçmek yerine, istihdamın içine sinmiş üretken olmayan istihdam biçimlerinin büyüklüklerini belirleme sorunu olarak düşünebiliriz. Böylece, Batı'da ki işsizlik tartışmaları, gelişen ülkelerde ve Türkiye'de bir ölçüde yerini üretken olmayan istihdam tartışmalarına bırakmaktadır.

Bilindiği gibi günümüzde hem gelişmiş Batı ekonomilerinde, hem de gelişme halinde ki ülkelerde işsizlik yaygındır. Fakat yüksek olan bu iki işsizlik tipinde çok önemli nitelik farkları vardır. Birincisinde esasen insanlar üretken istihdamda ve örgütlü sektörlerde çalışırken, ortaya çıkan bir teknolojik veya ekonomik faktör nedeni ile insanların işlerini kaybetmelerine mukabil, ikincisinde yani gelişen ülkelerde kentleşen nüfusun hayatlarının hiç bir döneminde böyle formel, üretken bir modern sektör istihdamına sahip olamadıkları gözlenmektedir.

Onlar, böyle örgütlü, formel, insan onuruna yakışır, güvenli, çalışma ve yaşam standartları nispeten yüksek bir ücretli ve üretken istihdam için "enformel istihdamda " adeta sabır ve özlemlerle beklemektedirler. Böylece gelişmişlerdekilere "modern işsizlik" gelişmekte olanlara ise, "yapay istihdamdakiler" veya "geleneksel işsizler" demek gerekir.

3. "Üretken ve Gelir Paylaştırıcı İstihdam"

Birinin istihdamdaki temel niteliği "üretken istihdam" ve bunun kaybedilmesi iken, diğerinin ise, "gelir yaratıcı değil, gelir paylaştırıcı" üretken olmayan veya üretkenliği sınırlı bir istihdamda yapay olarak çalışın gözükmektedir. Hiç kuşkusuz istisnai olarak enformel sektördeki çalışma ve yaşam koşulları bazen formel sektördeki koşulların üstüne de çıkabilir. Hiç şüphe yoktur bütün bu istisnalar sektörün geçici ve sağlıksız niteliğini değiştirmeye yetmeyecektir.

Sonuçta, gelişen ülkelerde bütün işsizlik tartışmaları geleneksel sektörlerdeki yapısal insangücü fazlalıkları ile, modern sektörlerdeki enformel istihdamın genişlemelerinde düğümlemekte, formel sektörlerde KİT'lerde çalışan "gizli işsizler" de bu kayıplara eşlik etmektedir. Bu bakış açısından temel kalkınma stratejisi istihdamın değil, üretken istihdamın artırılması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Böyle bir yapı içinde işsizlik sorununu tüm boyutlarıyla ortaya koymada ciddi güçlükler vardır. Eğer kavram ve işsizliği belirlemede uygulanacak yöntemler yeterli açıklıkla ortaya konmayacak olursa, gerçeklerden çok uzak ve sosyal yapıyı aksettirmeyen işsizlik oran ve rakamları ortaya çıkacaktır.

Türkiye'de günümüzde böyle bir sorun yaşanmakta, ortaya konulan resmi işsizlik verileri, işsizlik büyüklüğünü ortaya koymayan ve gerçekçi olmayan sonuçlar vermektedir. Gerçekte yapılması gereken Türkiye'de işsizliği ölçmek için yeniden bir tartışma başlatmak ve ortaya çıkacak sonuçlara dayalı etkin ve uygulanabilir istihdam politikaları geliştirmektir.

Takip eden açıklamalarımızda ilk olarak Batı toplumlarında, özellikle AB'de ortaya çıkan işsizliği ve istihdam sorunlarını tartışacak, daha sonra da konuyu Türkiye açısından ele alıp değerlendireceğiz.

B. "İŞSİZLİK ÇAINA" DORU

1. Küreselleşme ve Katlanan İşsizlik

Günümüzde gelişme seviyeleri ne olursa olsun, tüm ekonomilerin yaşadığı en önemli sorunun işsizlik olduğuna kuşku yoktur. UÇÖ'nün son yayınladığı "Dünya İstihdam Raporu"na göre, işsizlik evrensel bir sorun olarak ortaya çıkmakta, "Dünyada çalışabilir nüfusun % 30'u, Türkiye'de ise % 27'si, yani 6 milyon kişi işsiz durumda" bulunmaktadır.

"Bugün tüm dünyada 1 milyar işsiz bulunmaktadır. Toplam işgücünün ise, 1/3'ü işsiz konumdadır. 800 milyon insanın, işsizlik nedeni ile ekonomik ve politik sınırların ötesine taşmaya hazır olduğu bildirilmektedir. Çin'in, göçe hazır 300 milyon işçisinin olduğu ifade edilmektedir. Şayet bu toplum disiplin altında tutulmazsa, 2000'lerin başında dünya yeni bir Kavimler Göçü'nün dehşetini yaşayabilecektir."

"Görünen, dünyanın işsizlik çağına girmekte olduğudur. Küreselleşmenin galiba en büyük zaafı bu olsa gerektir. AB'de istihdam kaybı, işsizliğin yayılması, şirketlerin küçülerek büyümeleri, dış ülkelere yatırım, Amerikan yatırım sermayesinin dışa kaçışıyla kendini gösteren küreselleşme, dünya ekonomisinde gelecek döneme ilişkin bazı olumsuz sinyallere yol açmaktadır."

Gerçekten de, OECD tarafından yapılan hesaplamalara göre, ABD, Kanada, Japonya, Avrupa ülkeleri, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi geleneksel sanayileşmiş ülkelerde 1970'lere nazaran işsizlerin sayısının üçe katlandığı gözlenmektedir.

Artan küreselleşmeye rağmen, ulusal politikaların istihdam ve çalışma standartlarını hala eski kurullarla düzenlemeye çalıştığı iddia edilmektedir. Bu politikaların uluslararası rekabet gücü açısından daha hassas olması talep edilmekte, buna mukabil ücretlerin ve çalışma standartlarının düşürülmesinin küreselleşmeye uyumda en etkin politikalar olmadığı ileri sürülmektedir.

Bazı yazarlara göre, küreselleşme beraberinde daha küçük bir hükümet, kamu harcamalarının azalması, özelleştirme, daha düşük vergiler, yeniden dağıtım tedbirlerine yönelik daha zayıf bir siyasi destek, piyasaların daha geniş bir "kuralsızlaştırma" sını, özellikle emek piyasasındaki esneklik ve yeni yapılanmaları getirmektedir. Böylece küreselleşme, beraberinde eşitsizliğin daha da büyümesini ve "kaybedenlerin" daha fazla desteklenmesi gereğini doğurmaktadır. Böyle bir yapı, işten çıkarılmış işçilerin yeniden eğitimi, emek piyasalarıyla yeniden bütünleştirilmesi ve böylece fakirliğin bertaraf edilmesini zorunlu kılmaktadır.

2. Artan Yoksulluk ve Tekrarlanan Öneriler

İleri sürüldüğüne göre, emek piyasasında korunması gereken gruplar için özel bazı kurallara ihtiyaç da vardır. Bütün bu tedbirler, küreselleşme sürecinde sosyal dengenin sağlanması açısından alınması gereken önlemlerdir. Kuşkusuz, küreselleşme süreci beraberinde böyle bir çelişkiyi de getirecektir. Bu koşullar altında sosyal hedeflerin yaratılmasında bir yandan maliyetleri düşüren, diğer yandan teşvikleri artıran tedbirlere yönelmek gerekir. Örneğin, "pasif emek piyasası" yerine, "aktif emek piyasası" tedbirleri öngörülmelidir.

"Bugün, Batı medeniyeti ülkelerinin çok daha üstün olduğu ve dünyanın geri kalan bölümünün büyük oranda koloni yönetiminde kaldığı 70 öncesine göre, çok daha açık biçimde uluslararası rasyonel iş bölümünün önemli olduğu globalleşen ve aynı zamanda bölgeselleşen bir ekonomi içerisinde yaşamaktadır. Buna rağmen, XX. yüzyılın sonunda Batı, hala büyük oranda diğer tarafa karşı durmaktadır. İstihdam açısından, ufukta yaratıcı teklifler gözükmemektedir. Eski yaklaşımlar, reçeteler tekrar yaşanmaktadır. Bu anlamda daha hızlı ekonomik büyüme, işgücü piyasalarının daha fazla esnekleştirilmesi, ücretlerin düşürülmesi ve sosyal güvenlik haklarının daraltılması yönünde hareket edilmesi, bu eski reçetelerin örnekleridir."

Ancak, bu önlemlerin etkinliğine günümüzde kimse inanmamaktadır. Özellikle vasıfsız işgücünün ücretlerinin düşürülmesi yönünde gelişen politikalar, 1960'larda göçmen işçilerin davet edildiği dönemde olduğu gibi, Avrupa'nın gelişme ve yeni teknolojileri benimseme eğilimini engelleyecektir.

C. BATI TOPLUMLARINDA "İŞSİZLİK ÇIKMAZI"

1. Sınırlı İstihdam Artışı

İşsizlik sorununun en dramatik boyutları Avrupa'da gözlenmektedir. Gerçekten, "bugün her 10 Batı Avrupalı' dan 1'i işsizdir. Söz konusu oran ABD'dekinin iki katıdır. Ayrıca Avrupalı işçiler, işlerini kaybettikten sonra yeni iş bulmakta da Amerikalılardan daha fazla zorlanmaktadırlar. Batı Avrupa'daki işsizlerin neredeyse yarısı 1 yıldan uzun süredir çalışmamaktadır."

"AB'nin yeni istihdam yaratma konusunda pek parlak bir geçmişi yoktur. Son yirmi yılda işsiz erkek sayısı üç kat artarak 9 milyona, işsiz kadın sayısı da dört kattan fazla artarak 8.7 milyona ulaşmıştır. AB, 1974 ile 1994 arasında özel sektörde sadece 800 bin yeni istihdam yaratabilmiştir." Bir araştırmada ileri sürüldüğüne göre, 1980'lerden bu yana Amerikan orta sınıfını pençesinde tutan şirketlerin "küçülme sendromu" en sonunda Avrupa'ya da sıçramıştır.

Bazı yöneticilere göre, "beşikten mezara istihdam artık tarih olmuştur." "Avrupa'da orta kademe görevlerin 2/3'ü ortadan kalkmaktadır ve bu istihdam yapısının 2000 yıllarına kadar süreceği gözükmektedir. Ayrıca Avrupalı sendikaların ve sol partilerin önerilen yüksek bir esneklik oranı ve Avrupa'dakinden çok daha az iş güvencesi olan ABD tipi emek piyasalarına şiddetle muhalefet ettikleri" de anlaşılmaktadır.

Bu gelişmelerin sonucu olarak, "Hollanda'da her iki işçiden biri, İspanya'da toplam işgücünün % 41'i kısmi - süreli, ya da geçici bir işte çalışmaktadır. Fransa'da ise, 10 yıl önce % 14 olan toplam işgücü içindeki kısmi - süreli ve geçici işçi oranı, bugün % 26'ya ulaşmış bulunmaktadır"

2. Rekabetgücü ve AB'de İşsizlik

Öte yandan pek çok gelişmiş ülkede ekonomik büyüme, otomatik olarak daha fazla iş yaratmamakta ve işsizlik ısrarlı bir biçimde yüksek seviyesini muhafaza etmektedir. Böylece gelişmiş Batılı ülkelerin en önemli çıkmazı, bir yandan güç durumda olanlara iş ve gelir sağlarken, diğer yandan küresel ekonomide rekabet edebilir olmaktır. Burada özellikle üç temel sorun üzerinde durulmaktadır:

- a) Yaşam ve çalışma koşullarının geliştirilmesi, acaba bir potansiyel iş yaratma yolu mudur?
- b) İstihdam ve çalışma koşullarının kalitesi nasıl geliştirilecektir?
- c) Geri kalmış bölgeler ve gruplar için daha elverişli istihdam koşulları nasıl yaratılacaktır?

Bu bakış açısı içinde, hizmet sektörlerinde yeni ve alternatif istihdam alanlarının bulunmaya çalışılması, artan esneklik ve eğitim, çalışma ve sağlıkta yeni olanaklar, iş yaratma gayretlerine sosyal aktörlerin katılımını sağlama, sosyal bir ekonomide iş yaratma potansiyellerinin araştırılması ve daha aktif bir toplum yaratılması gelmektedir.

Böylece, 1970'lerde % 2 olan işsizlik, 1999'larda % 10'ların üstüne çıkmıştır. En düşük olarak İngiltere'de, en yüksek olarak ise, % 22 oranı ile İspanya'da karşımıza çıkmaktadır. 2000 yılına kadar yapılan tahminler, Avrupa ülkelerinin çoğunda işsizliğin zayıf bir azalma göstereceğini ortaya koymaktadır.

3. Aktif Emek Piyasası Tedbirleri

AB'de yüksek işsizlik ve düşük iş yaratma hızı, ciddi tartışmalara neden olmaktadır. AB'deki emek piyasası programlarına harcanan para, Avrupa GSMH'sının % 3,5'una varmakta, bu paranın 1/3'ü, işbaşında eğitim, seyyaliyet ve işe yerleştirme gibi aktif emek piyasası tedbirlerine giderken, geri kalanı işsizlik sigortası tarzındaki pasif emek piyasası tedbirlerine aktarılmaktadır. Emek piyasası esnekliğini sağlamada Almanya, Fransa ve İspanya'da "belirli süreli hizmet akdi" gibi uygulamalar geliştirilirken, Fransa ve Finlandiya'da vardiyalı çalışma konusundaki kurallar yumuşatılmış, Fransa'da işten çıkarılma konusundaki uygulamalar genişletilmiştir.

İşsizlik yardımlarının azaltılması konusunda da dikkati çekici tedbirler alınmıştır. Bu emek piyasası tedbirlerinin Avrupa'daki yüksek işsizliği azaltmada oldukça zayıf etkileri olmuştur. İleri sürüldüğüne göre, bu tedbirler istihdam politikalarında kısmi bir iyileşmeyi öngörmektedir.

Avrupa'da işsizliğin nedenleri arasında, makro-ekonomik politikaların bazı sorunları olmakla birlikte, esas nedenlerin emek piyasasının katılığundan doğduğu ileri sürülmektedir. Özellikle, iş güvencesiyle ilgili tedbirlerin, önemi gittikçe kaybolan sektörlerde yüksek ücretlerin olumsuz etkilerinden bahsedilmektedir. Bütün bu faktörler, işsizlerin yeni bir iş arama cesaretlerini kırarken, işverenlerde de yeni istihdam sağlamada isteksizliğe neden olmaktadır.

Ayrıca, kıdemle ilgili diğer katı kurallar da iş yaratmayı engellemekte, işsizliğin uzamasına neden olmaktadır. Bu tedbirler arasında, 1994'te asgari ücretin azaltılması ve dondurulması girişimleri sayılabilir. 1984'te İspanya, belirli süreli hizmet akitleriyle daha büyük bir ücret esnekliği yaratmaya çalışmıştır. 1980'lerin sonlarına doğru İsveç, işsizlerin tekrar emek piyasasına girişleri ile ilgili bir program başlatmıştır. Özellikle bu program, sosyal yardımların azaltılmasını ve yeni bazı eğitim programlarını öngörmektedir. IMF, AB'de işsizliğin azaltılması için birbiriyle tutarlı bazı programlar önermiştir. Burada, daha geniş temelli emek piyasası reformları düşünülmektedir.

İleri sürüldüğüne göre, pasif şekilde gelir desteği sağlayıcı tedbirler yerine, "negatif gelir vergileri", istihdam artışını daha fazla teşvik edecektir. Buna ilaveten, bordrodan kesilen vergilerin kaldırılması, iş güvencesi ile ilgili yasal korumaların azaltılması, ücret katılığının gevşetilmesi, eğitimle ilgili tedbirlerin artırılması öngörülmüştür.

"Rekor düzeye ulaşan işsizliği azaltma sorunuyla karşı karşıya kalan Alman hükümeti, muhalefet ve iş dünyasının temsilcileri, geçen yıl başlarında başarısızlıkla sonuçlanan "iş ittifakı" konusunda yeniden görüşmelere başlanmasını istediklerini açıklamışlardır. İstihdam yaratma yönünde çaba göstermek üzere, görüşme masasına yeniden oturma konusundaki bu isteklilik, politikacıların, sendika liderlerinin ve şirket yöneticilerinin tek başına ekonomik büyümenin insanları işlerine döndürmek için yeterli olamadığını anlamalarının ardından ortaya çıkmıştır."

4. Avrupa'da İşsizliğin Boyutları

Günümüzde Avrupa'da işsizliğin özellikle yapısal dört boyutu ilgi çekmektedir:

- a) Bunlardan birincisi, işsizliğin uzun süre devam etmesidir. Gerçekten, Avrupa'daki işsizlerin % 40'ı bir seneden uzun süredir işsizdir. Buna mukabil bu oran ABD'de % 11 civarındadır. Diğer bir deyişle, Avrupa'da çalışan bir insan bir defa işsiz kalırsa, onun tekrar istihdama dönmesi oldukça zordur,
- b) İşsizliğin esas itibariyle gençlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin İspanya'da 24 yaşın altındaki işgücünün yarısından çoğu işsiz durumdadır. İtalya ve Fransa'da ise, bu oran % 25'leri aşmaktadır. Böylece, işsiz gençler hızla uzun süredir işsiz olan gruplara katılmaktadır,
- c) İşsizliğin esas itibariyle vasıfsız işçilerde yoğunlaştığı görülmektedir. Yeni teknoloji çağında vasıfsız işgücüne ihtiyaç hızla daralmaktadır,

- d) Son olarak sayılabilecek faktör, Avrupa'daki işsizliğin coğrafi dağılımının dengesizliğidir. İşsizlik belirli yöre ve şehirlerde çok daha yoğunudur ve bu da işsizlikten kurtulmayı çok daha güç kılmaktadır."

Genelde yüksek ücret-dışı işçilik maliyetlerinin istihdam artışına olumsuz etkileri olduğu, emek yerine kapital tercihini hızlandırdığı, özellikle küçük işyerleri istihdamına olumsuz etkiler yaptığı görülmektedir. Yetersiz talep karşısında firmalar ilk önce maliyetlerini düşürmek için işçi çıkarma yoluna gitmekte, böylece "emek bir ayarlama değişkeni" haline gelmektedir.

Emek-yoğun firmalarda emek maliyetlerinin ve sosyal güvenlik giderlerinin yüksekliğinden işçi çıkarma veya "alt işveren" uygulamaları "kayıt-dışı ekonomiye" geçme eğilimlerini yaygın bir hale sokmaktadır. Kayıt-dışı ekonominin büyüklüğü ülkeden ülkeye ve tahmin metotlarındaki değişmelere rağmen GSMH'nın % 5 ile % 20 arasında değişmektedir. Eğer bu oran % 10 olarak tahmin edilecek olursa, GSMH'da yasal yüklerden doğacak kayıplar % 5 civarında olacaktır.

5. Yapısal Dönüşüm ve Vasıfsız İşsizliği

İstihdam açısından bütün bu olumsuz gelişmeleri başka faktörlere bağlayan görüşler de vardır. Bu görüşlere göre, bir yandan emek fiyatının arttığı, ücrete ilave olarak diğer sosyal yardımların ve bürüt işçilik giderlerin yükseldiği ifade edilmektedir. Diğer yandan ise, istihdamın hizmetler sektörüne kayışıyla verimliliğinin düştüğü, kamu giderlerinin ve sosyal güvenlik harcamalarının büyük miktarlara vardığı, endüstride üretim kapasitesinin azaldığı, istikrar tedbirlerinin enflasyonla mücadelede başarılı olurken, ekonomileri durgunluğa sürüklediği de iddia edilmektedir.

Başka görüşlere göre ise;

- a) Tarihsel olarak çok yüksek ve hızla artan gerçek enerji maliyetleri reel gelirlerde hızlı bir düşmeye neden olmuştur,
- b) Yüksek seviyeli enflasyon, tüketicilerin satın alma gücünü ve talebini düşürmüştür,
- c) Karların azalması, yüksek faiz oranları ve yüksek işçilik maliyeti enflasyonu, genelde yatırımların azalmasına neden olmuştur,
- d) Yatırımların genişlemeden ziyade rasyonalizasyona kayışı, yüksek seviyede iş kayıplarını ortaya çıkarmaktadır. Tekstil, ayakkabı yapımı gibi emek-yoğun sahalarda yoğun iş kayıpları gözlenmiştir,
- e) Anti-enflasyonist hükümet politikalarının etkisiyle talepteki büyüme azalmıştır. Teknolojik değişmelerde belirlenen yavaşlama

eğilimleri, yeni teknolojilere az yatırım yapılması, başka bölgelerde yeni pazarların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Diğer yandan, günümüzde endüstri toplumlarının birçoğunda, işsizlik sorunlarının en dikkati çeken cephesini düşük vasıflı işçiler için istihdam fırsatlarının daralması oluşturmaktadır. Genelde, ticaretin küreselleşmesinin ve teknolojik değişmelerin talep yapısını değiştirmesinin veya bunların her ikisinin bir arada ortaya çıkmasının böyle bir sonucu yarattığı söylenmektedir.

ABD'de vasıfsız işçilerin nispi ücretleri düşerken, Avrupa'da düşük vasıflı işçiler arasında uzun süreli işsizliğin arttığı görülmektedir. Böylece problem kendisini, düşük vasıflı işçilerin gelirlerinin yükseltilmesi ve gene düşük vasıflı işçiler için yeni iş fırsatlarının yaratılması biçiminde ortaya koymaktadır. Sorunun bu boyutuyla ilgili bazı yeni araştırmalarda yapılmıştır. Özellikle bu araştırmalar, düşük vasıflı işçilerin uzun dönemli yüksek işsizlik oranlarıyla ilgili bulunmaktadır.

D. BATI'DA İSTİHDAM POLİTİKALARI

1. Avrupa'nın Yükselişi: "Laleler Açarken"

Günümüz Avrupa'sında dikkati çeken en önemli gelişmelerden biri de ekonomik göstergelerin olumlu bir seyir takip etmesidir. Gerçekten ileri sürüldüğüne göre, "kriz kurbanı Asya kaplanları tahtı Avrupa'ya kaptırmıştır" ve yeniden yapılanma sürecini tamamlayan Avrupalı şirketler yükselişe geçmiş, karlar her sektörde artmaya başlamıştır. 1995 ve 1996'da yeniden yapılanma sürecine giren Avrupalı şirketler, 1997 yılından itibaren doların da değer kazanması ile birlikte büyümede bir hızlı dönemi başlatmıştır.

Özellikle 1999 yılı verileri Avrupa ekonomilerinin tekrar büyüme yoluna girdiğini göstermektedir. Bir yandan tüketim eğilimleri hızlanırken, diğer yandan ihracatta gözle görülen bir büyüme yaşanmaktadır. Para politikalarındaki disiplinin beraberinde getirdiği sıkı ulusal bütçelerin uygulamaya konulmasının büyümeyle daha da hızlandıracağı tahmin edilmektedir.

İleri sürüldüğüne göre, 1999 yılında Avrupa ekonomileri büyük bir ihtimalle son 10 yılın ortalama büyüme oranlarının üzerine çıkacaktır. Aslında bürokrasi, emek piyasalarını kısıtlayıcı kurallar ve ticari teşviklere getirilen engeller, Avrupa şirketlerinin büyüme fırsatlarını engellemektedir. Ülkeden ülkeye değişen faktörler, verimlilik kaybına neden olmaktadır.

Almanya'da vergi reformu tartışmaları, İtalya'da kamu harcamalarını kontrol altına alma çabaları ve Fransa'da özelleştirmeye karşı duyulan reaksiyonlar ve çalışma saatlerini azaltma çabaları, bazı örnekler olarak sayılabilir. Fakat bütün bu karmaşaya rağmen, genelde 1999'de Avrupa'da büyüme oranlarının nispeten yükseldiğini ve işsizliğin yavaşta olsa azaldığını, en azından artmadığını söylemek mümkündür. Böylece örneğin yaygın bir deyimle Hollanda'da "Lale'ler açmıştır"

Hollanda'nın başarısının temelinde uzlaşıcılığın yattığı ileri sürülmektedir. Araştırmacıların ileri sürdüğüne göre, "Hollanda ABD'nin esnekliğiyle, Almanya'nın güvenlik ilkesinin sentezini oluşturmaya çalışmıştır. Örneğin, kısmi-sürelili çalışanlara aynı iş için daha düşük ücret ödeyerek, kısmi-sürelili iş imkanlarını artırmışlardır".

2. Kısa ve Kısmi-Sürelili Çalışma

İngiltere'de ise, İşçi Partisi iktidarı ülkenin 12 bölgesinde 1998 Nisan'ında kapsamlı bir işsizlik programı uygulamaya başlamıştır. 5 yıllık bir sürede uygulamaya geçirilmesi öngörülen programın mali bilançosunun 5 milyar dolar olduğu kaydedilmektedir. Bu projeye göre, "6 aydan daha uzun süreli işsiz olan gençlere 4 ayrı seçenek sunulmaktadır; haftalık 60 Sterlin'lik bir sübvansiyonlu iş, ağaç dikme gibi çevre korumasına dönük çalışma, gönüllü sektörlerde ücretli çalışma ya da tüm günü kapsayan bir eğitim programı"

Fransa, işsizlik politikalarının uygulanmasında farklı bir yol izlemektedir. "Robien Yasası" olarak bilinen uygulamayla, şirketlerin kısmi-sürelili eleman çalıştırmaları halinde şirketlerin sosyal güvenlik yükümlülüklerinin bir bölümünün 7 yıllık bir süre için kaldırıldığı görülmektedir. Benzer şekilde, 39 saatlik iş haftasının 35 saate indirilmesi de bir istihdam politikası olarak düşünülmektedir.

İspanya'da da başarısız bazı politikalar uygulanmıştır. İspanya'da bir işçinin işten çıkarılması halinde, şirkette çalıştığı yıl sayısı 45 günlük ücreti ile çarpılarak bir tazminat ödenmektedir. Buna karşılık, kısmi-sürelili istihdamı geliştirmeye yönelik önlemler sonucunda bu nitelikteki istihdam İspanya'da hızla genişlemiştir. Bu ülkede şu anda çalışanların % 30'u kısmi-sürelili çalışmaktadır.

3. AB İstihdam Politikaları

Aslında tüm Avrupa'da istihdam politikalarında çözülemeyen, dikkati çekici çelişkiler mevcuttur. Bu çelişkilerin önemli bir kısmı ise, hükümetlerin ve siyasi partilerin "popülist politikalarından" gelmektedir.

Diğer yandan, Kasım 1997 tarihinde Lüksemburg'da yapılan "İstihdam Zirvesi" öncesinde Avrupa Komisyonu esasta üç belgeden oluşan bir

paket kabul etmiştir. Bu belgelerden birincisi üye devletlerin istihdam politikaları için "Kılavuz İlkeler 1998", ikincisi "Ortak İstihdam Raporu 1997" ve nihayet üçüncüsü "Avrupa'da İstihdam Raporu 1997" dir.

"Bu üçlü paketin amacı zirvede tartışılmak üzere devlet başkanlarına sağlam analiz ve politika rehberliği sağlamaktır. Üye devletlerin istihdam politikaları için Kılavuz İlkeler 1998 adlı belge Avrupa'daki istihdam hakkında ciddi ilerleme kaydedilecekse üye devletlerce izlenmesi Komisyon tarafından gerekli kilit politika, tedbir ve hedefleri teklif etmektedir".

"Üye devletlerce sunulan yıllık programlara dayanan Ortak İstihdam Raporu, ulusal istihdam politikaları hakkında malzeme ve esas olarak makro düzeyde üye devletlerce bastırılan başarılı istihdam tedbirlerinden örnekler sunmakta ve bu bilgilerin AB açısından paylaşılmasını hedeflemektedir. Üçüncü belge olan Avrupa'da İstihdam Raporu 1997 ise, işgücü piyasası hakkında analiz ve veriler vermektedir".

E. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK: "KAYIT-DIŞI YOKSULLUK"

1. İşsizlik Bilmecesi mi?

Türkiye gibi işsizlik konusundaki verilerin çok belirsiz ve sınırlı olduğu bir ülkede işsizlik incelemeleri yapmanın zorlukları açıktır. Kaldı ki Batı'da endüstri toplumlarında kullanılan kavramlar, Türkiye'de işsizlik sorununun anlaşılmasına da yetmemektedir.

Aşağıdaki sorular örneğin nasıl değerlendirilecektir? Tarım sektöründe yoğun kış koşulları altında bir insan nasıl çalışmaya devam edebilir? İşsizlik sigortasının sınırlı bir biçimde kabul edildiği ve daha henüz yürürlüğe girmediği bir emek piyasasında bir insan nasıl işsiz kalabilir? Kentleşen nüfus barınma ihtiyacı için "gecekondulaşırken", acaba geçim gereksinimi için "gecekondu istihdama" mı yönelecektir? Böylece ortaya çıkan "enformel istihdam" "kayıt-dışı" ekonominin bir parçasını mı oluşturmaktadır? Yüksek nüfus artış oranları ve yavaş seyreden büyüme oranlarıyla Türkiye resmi işsizlik oranları açısından OECD ve AB'nin nasıl altında kalabilir? Geleneksel tarım ve kentsel formel istihdam içindeki KİT'ler ve enformel uygulamalar da işsizlik sorunlarını bir yapay istihdam sorununa mı dönüştürmektedir? Acaba Türkiye'de işsizlik yerine "işportacılar" ve "yoksullar" mı artmaktadır?

Böyle bir yaklaşım içinde sorun işsizliğin araştırılmasından ziyade, istihdamın incelenmesine yönelmektedir. Açık işsizlik kavramları büyük ölçüde yerini, "emek arzı fazlalığı", "eksik istihdam", "cesaretleri kırılmış işçiler" yaklaşımlarına terk etmektedir.

2. Avrupa'dan Daha mı İyiyiz?

Aslında 40 yıla yakın süredir planlı dönemde sarf edilen gayretlere rağmen ülkemizdeki işsizliğin, diğer bir deyişle üretken bir şekilde değerlendirilemeyen insangücü kaynaklarının ne zaman, ne de üretkenlik açısından yeterli bir araştırması yapılmamış, bu kayıpların genişliği ve niteliği yeterli açıklıkla ortaya konulamamıştır.

Türkiye'de işsizlik sorununun boyutlarını tespit etmede ortaya çıkan bir diğer güçlük, işgücü piyasasına ilişkin verilerin birden fazla kaynak tarafından ve genellikle farklı yaklaşımlarla hazırlanmasıdır. Bu kaynaklar arasında, DİE'nin yürüttüğü genel nüfus sayımları, sanayi sayım ve anketleri, tarım sayımları, madencilik istatistikleri; DPT'nin çalışmaları ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yayınları ile, 1988 yılından sonra 6 ayda bir DİE tarafından düzenlenen "Hane Halkı İşgücü Anketleri" en önde gelenlerdir.

İşsizlik konusundaki bu belirsizlikler resmi istatistiklere dayalı olarak "Avrupa'dan daha iyiyiz" tarzındaki öğünmelere dahi neden olmaktadır. Hatta bu işsizlik oranları uluslararası kaynaklarda da yer almaktadır. Örneğin OECD tarafından yapılan bir çalışmada Türkiye'deki resmi işsiz oranının AB ve OECD ülkelerine göre daha iyi olduğu belirtilmektedir.

OECD 97 raporuna göre, Türkiye'de 1984-94 yılları arasında % 8'lik işsizlik oranı, 1995'de % 7.5'a, 1996'da ise % 6.5'a inmiştir. Buna karşılık, OECD ülkelerinde bu oran 1996'da % 7.5 ve AB ülkelerinde ise % 11.3 olarak kaydedilmiştir. Bu yaklaşımlar ve tartışmalar da bize Türkiye'de işsizlik konusuna yeniden eleştireci bir açıdan bakmamızı gerektirmektedir.

3. İşsizliğe Farklı Yaklaşımlar

Aslında Cumhuriyet döneminde Türkiye'de işsizliğin önemini ve özelliklerini belirleyen beş döneme özellikle işaret etmek gerekir:

- a) Bunlardan birincisi 1950'li yılları takiben başlayan iç göç olayıdır. Buna siyasi nedenlerden dolayı yurt dışından yurt içine göç olayını da ilave edebiliriz. Bu dönemde başlayan hızlı kentleşme ve nüfus artışı, işsizlik sorunlarının daha da gözle görülür bir hale gelmesine neden olmuştur,
- b) 1960'lı yıllarda yurt-dışı göç olgusuyla planlı dönemin başlaması, ülkemizde istihdam sorunlarının yoğun bir şekilde tartışılmasına yol açmıştır,
- c) 1970'li yıllarda ise, bir yandan dünya enerji krizi, içte Türk ekonomisinin durgunluğu, dış açık ve borçların hızla yükselmesi, dışa

yeni göç imkanlarının ortadan kalkması, hatta gittikçe hızlanan yurda dönüş eğilimleri, istihdam sorunlarını ağırlaştırmıştır,

d) 1980'leri takiben ortaya çıkan temel iktisadi politika tercihleri, yakın tarihte hızlanan özelleştirme eğilimleri, küreselleşme ve Gümrük Birliği son on yılda istihdam sorunlarını tekrar ön plana çıkarmıştır,

e) Nihayet 1999 Ağustos ayında "İşsizlik Sigortası" yasaının kabulü ile, Türkiye'de işsizlik tartışmalarında yeni bir aşamaya geçilmiştir.

Böylece işsizlik ve istihdam sorunların da Türkiye'de her 10 yılda yeni bir döneme geçilmiş, son 50 yılda sürekli bir biçimde istihdam sorunlarının önemi arttırmış ve boyutları genişletmiştir.

4. Üçlü Yapılarda İşsizlik

Türkiye'de işsizliğin genel perspektifi açısından üçlü bir sınıflamaya gitmek mümkündür. Bunlardan ilki geleneksel tarım sektörüdür. Burada işgücünün % 45'lere varan kısmı, esas itibariyle aile işletmelerine dayalı üretim yapan, küçük ölçekli, kadın istihdam eden, yoğun şekilde "ücretsiz aile yardımcıları" kullanan, mevsimlik dalgalanmalara tabi bir istihdamı sürdürmektedir. Bu işgücünde önemli oranda "fazlalık" mevcuttur ve bu fazlalık "kaldırılmaz" niteliktedir. "Görülemeyen ve görülebilir eksik istihdam" büyük bir yoğunluğa varmaktadır.

İkinci olarak, "kentsel enformel" istihdamdan bahsedilebilir. % 4'lere varan yüksek kentleşme oranıyla kısa zaman sürelerinde kentlere dolan ve "formel sektörler"de iş bulamayan işgücü, enformel sektörlerde kaymaktadır. Burada istihdamın yapısında esas itibariyle beş grup insanın çalıştığı gözlenmektedir. Bunlar, kentlere yeni gelen vasıfsız işgücü, çocuklar, kadınlar, "ikinci işte çalışanlar" ve "yabancı kaçak" işçilerdir.

Bu sektörde sanayide istihdam olanağı bulamayan kentli nüfusun, enformel istihdama kayması ve marjinal sektörde adeta çalışır gözükerek, kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayacak istikrarsız, düşük gelirli işlerde çalışması söz konusudur. Böylece, kentleşen nüfus, ne sanayi sektöründe, ne de hizmet sektörlerinde üretken ve sürekli gelir getiren formel sektör iş imkanlarına kavuşamamıştır.

Sonuç itibariyle Türkiye'de işgücünün önemli bir kısmının istihdamı, esas itibariyle "enformel ekonomide", "enformel istihdam" olarak ortaya çıkmaktadır. Bu işçiler kayıt-dışı işçi istihdamının önemli bir parçasını teşkil ederken, enformel sektör işçiliğini yaygınlaştırmakta, formel sektör işçilerinin çalışma koşullarını ve ücretlerini düşürmekte ve "endüstri ilişkilerinden kaçış" süreçlerini hızlandırmaktadır.

Enformel işçiler üzerinde anlaştıkları ücretleri almakda dahi zorlanmakta, hastalık, iş kazası hallerinde güvenceleri bulunmamakta, çok düşük ücretlerle uzun iş süreleri ile çalışmaktadırlar. Esasen yoğun işsizlik sorunları ile baş başa olan ülkemizde kentleşen işgücü, enformel sektörlerde çalışma ve yaşam imkanları ararken, miktarları her yıl artan yabancı kaçak işçilerin ortaya çıkışı ile daha da ağırlaşan istihdam sorunları ile karşılaşmaktadır.

5. Kayıt-dışı İstihdamın Boyutları

Türkiye'de kayıt-dışı istihdamın özellikle 1980'li yıllarda hızlandığı, bunun da temelde kırsal kesimlerden büyük kentlere yaşanan göçlerin artmasından kaynaklandığı saptanmıştır. Bu istihdamın boyutlarını belirlemeye yönelik çeşitli araştırmalar, "kayıt-dışı-kaçak işçi" istihdamının kentsel alanlarda % 50'ler civarında olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu oranların bilhassa 1990'lı yıllarda Türkiye'de hızla artan "yabancı kaçak işçi" istihdamı ile daha da önem kazandığı görülmektedir. Özellikle, Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinden gelen işçiler, kaçak olarak inşaat, dokuma, dericilik ve otelcilik işlerinde çalışmaktadırlar. Bu işçilerin bir kısmı enformel sektörlerde bağımlı veya bağımsız olarak çalışırken, bir kısmı ise, formel hatta örgütlü sektörlerde iş imkanları bulabilmektedir. Böyle bir yapı içinde hangi sektörde çalışırsa çalışsınlar, SSK'nın ve kamu maliyesinin ciddi ölçülere varan prim ve vergi kayıpları ortaya çıkmaktadır.

Kayıt-dışı işçiliğin denetimi konusunda çok farklı devlet organlarının görevli olduğu gözlenmekte, etkin bir denetim yapılamadığından yabancı kaçak işçilik özellikle büyük şehirlerde hızla genişlemektedir. Yapılan tahminlere göre, yabancı kaçak işçilerin sayısı milyonlara varmaktadır.

Kayıt-dışı işçi istihdamının giderek büyümesi, bu sektöre yönelik yeni ve köklü değişiklikleri taşıyan politikaların geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Buna bağlı olarak getirilecek tedbirler bu nitelikli çalışanların kayıt altına alınmalarını ve çalışma standartlarını geliştirici yönde olmalıdır. Bu tedbirler "örgütlü ve örgütsüz" sektörler arasındaki insan emeği ve diğer iktisadi faktörlerden kaynaklanan "haksız ve kirli" rekabeti de bertaraf edecektir.

Nihayet, kent istihdamın yarısına ulaşan bir formel sektör istihdamı söz konusudur. Bu formel istihdam iş yasalarına, sigorta ve vergi mevzuatına dayanmakta, ayrıca bu sektörde örgütlenme ve toplu pazarlık uygulamaları gözlenmektedir.

6. İşsizlik Özellikleri

Bu üçlü perspektif açısından Türkiye'de istihdamın yapısına bakacak olursak şu sonuçlara ulaşmak mümkündür:

- "Türkiye'de marjinal işlerde çalışanların % 57'si haftada 16 saatin altında, % 31'i ise 35 saatin altında çalışmaktadır,
- "Bu grup içinde yer alanların % 63'ü kadındır. % 99'u ise yeni bir iş aramadıklarını beyan etmişlerdir. Dolayısıyla kadın işgücünün marjinal çalışmayı bir çalışma biçimi olarak kabullendiği anlaşılmaktadır",
- Türkiye'de istatistikler, toplam işsizlerin % 42'sinin bir yıldan uzun süreli işsiz olduklarını göstermektedir. "Bu grubun 1/4'ünü 3 yıldan uzun süreli iş arayanlar oluşturmaktadır. 6 aydan uzun bir süredir iş arayanların % 65'i ise kadındır,
- Uzun süreli iş arayanların aşağı yukarı yarısını ilk kez iş arayanlar oluşturmakta ve bunlar içinde de gençler önemli bir yer tutmaktadır. Bunun sonucu olarak Türkiye'de uzun süreli bir genç işsizliği ortaya çıkmaktadır.
- "İşsiz kalınan sürelerin uzaması, iş bulma ümidini yitirmiş, fakat işbaşı yapmaya hazır bir umutsuzlar ordusu"nun ortaya çıkmasına yol açmaktadır,
- Ayrıca "iş aramadıkları için işgücüne girmeyen dolayısıyla işsizlik oranları içinde yer almayan bir grup 300.000'e yakın insanı kapsamaktadır. Bu grubun büyük kısmını mesleki nitelikten yoksun, bu nedenle iş bulma ümidini yitirmiş olanlar" oluşturmaktadır.

7. Genç İşsizliği ve Eğitim Politikaları

Türkiye'de işsizliğin niteliği tartışmalarında ortaya çıkan yapısal bir diğer özellik işsizliğin bir genç işsizliği olarak kendini göstermesidir. Verilere göre, Türkiye'de işsizlerin % 48.7'ini 14-25 yaş grubundaki gençler oluşturmaktadır. İş ve İşçi Bulma Kurumu istatistiklerinde bu oran % 50.8'e varmaktadır. Özellikle gençler arasında eğitilmiş gençlerin oranı 1997'de % 29.4'e çıkmıştır.

Eğitilmiş gençler arasında da eksik istihdamdakilerin oranı da yükselmekte, bu oranın 1996'da % 6'a çıktığı belirlenmektedir.

- "Özellikle kentsel alanlarda eğitilmiş genç kadın işgücünün işsiz kalma eğiliminin erkeklerin oldukça üstünde olduğu görülmektedir. Eğitilmiş genç işsizlerin payı kentlerde % 28.8 iken, kadınların oranı % 33.9'dur,

- Türkiye'de işsizlerin vasıf ve eğitim düzeylerine bakıldığında % 48.7 ile ilk okul mezunlarının en büyük grubu oluşturduğu görülmektedir. İşsizlik oranları orta okulda 41.6, lisede % 17.5'e çıkmaktadır,
- Eğitim durumlarına sektörler itibariyle bakıldığında ise, "tarımın en düşük eğitim düzeyine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Tarımda % 31'lik bir kesim okuma yazma bilmemekte, bu oran sanayide % 5'e, hizmetler de ise, % 2'ye varmaktadır".
- Sektörler itibariyle ilk okul mezunlarının oranı yükselmekte, orta okul mezunlarının oranı düşmekte, lise mezunlarının oranı tarım ve sanayide düşerken, hizmet sektörlerinde yükselme göstermektedir.
- İşsizliğin yapısı bakımından üzerinde önemle durulması gereken başka bir konu ise, enformel istihdamın varlığıdır. "Türkiye ekonomisi içindeki payı % 50'lere ulaşan kayıt-dışı ekonominin 6.7 milyonluk bir istihdam kapasitesine sahip olduğu" ileri sürülmektedir.

Son olarak, konuya Gümrük Birliği boyutuyla yaklaştığımızda ise, benzer olumsuzlukların yoğun bir biçimde Türkiye'nin gündemine geleceği ve mevcut istihdam sorunlarının bu bütünleşme ile daha da ağırlaşacağı iddia edilmektedir. İleri sürülen görüşlere göre, "GB kısa dönemde işsizliği artıracaktır. Türk işgücü piyasası üzerindeki mevcut baskılarda bir azalma olmayacaktır. GB işgücünün serbest dolaşımını beraberinde getirmemektedir".

"Özellikle, KOBİ'lerin dış rekabete dayanma güçleri kalmayacak ve piyasadan silineceklerdir. Dolayısıyla, istihdam olumsuz etkilenecektir, küçülen, kapanan veya maliyetlerini azaltmak isteyen işletmelerin artması, işsizliği besleyecektir. İstihdam açısından sermaye hareketlerinden çok, teknolojik değişim iş kaybına yol açabilecektir. GB sürecinde rekabet baskısı altına girildikçe, sanayiinin modernizasyonuna paralel olarak da belli ölçülerde iş kaybına uğranılacaktır. Dış rekabete açılan sanayinin faturası emeğe yüklenecektir."

F. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI: "SONUÇSUZ TARTIŞMALAR"

1. Çok Sayıda Öneri

Türkiye'de işsizliği önleme yolundaki istihdam politikalarına bakacak olursak, bu konuda Türkiye'nin hemen her olasılığı tartıştığını, buna mukabil çok azını etkin bir biçimde uyguladığını görüyoruz.

Ne var ki bütün bu çabalara rağmen ne Türkiye'de işsizliğin miktarı ve niteliği belirlenebilmiş, ne de bu konuda takip edilecek politikalar yeterli ve bilimsel bir açıklıkla ortaya konulabilmiştir. Gerçekte Türkiye'de istihdam politikaları başarılı bir plânlamacının ve iktisat politikacısının nüfus planlamasıyla yürütebileceği, çağdaş gelişmeleri dikkate alan büyüme stratejilerine bağlı gözükmektedir. Aslında istihdam politikasında seçenekler de gittikçe azalmaya başlamıştır ve kitlesel işsizlik sorununun çözümünde özel istihdam programlarının başarıları da dünya tecrübelerine göre sınırlı kalmıştır.

İstihdam politikalarıyla ilgili gelişmeler açısından, özellikle 1981'den sonra hükümette, basın ve kamuoyunda istihdamı arttırmakla ilgili önemli tartışmalar yapılmıştır. Bunlar arasında yurt-dışı göçün petrol üreten Arap ülkelerine doğru daha da hızlandırılması, yurt-dışı müteahhitlik hizmetlerinin geliştirilmesi, kürtaajla ilgili kavramlar ve tartışmalar, sanayinin üretim kapasitesinin arttırılması, "Roosevelt Planı" benzeri öneriler, KOBİ'lerin teşviki, gemi inşaat sanayii gibi emek yoğun sanayilere öncelik verilmesi, inşaat sektörünün yeniden canlandırılması, zorunlu eğitim sürecinin uzatılması, gençlere yeni iş imkanlarının sağlanması, emekli yaşının düşürülmesi, emekli olmayı kolaylaştırıcı önlemler alınması, emeklilerin tekrar iş piyasalarına girmelerinin önlenmesi, çalışanlara istihdam güvencesinin sağlanması, o tarihlerde yürürlükte olan işten çıkarma yasağının kaldırılması talepleri sıralanabilir.

Ayrıca esnek çalışma saatleri, kısmî ve esnek çalışmanın iş yasalarının güvence altına alınması, kıdem tazminatı, işsizlik sigortası gibi önerilerin yanı sıra, daha önceki yıllarda "köye ulaşım projesi", "köye istihdam projesi", İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden örgütlenmesi, geçici iş olanaklarının arttırılması, kısa çalışmanın düzenlenmesi önerileriyle de karşılaşıyoruz.

İş ve İşçi Bulma Kurumu yüksek öğrenim görmüş gençlerin ilk önce yurt-içi istihdamında, bu gerçekleşmediği takdirde 4 aylık beklemeden sonra yurt-dışı istihdamında öncelikler getirmiş, beyin göçüne yol açmak için kendilerine ihtiyaç duyulan mesleklere yurt-dışı istihdam açısından tahditler konulmuştur.

2. TİSK'in Yaklaşımları

Öte yandan TİSK, işsizlikle mücadelede esas itibariyle hızlı, istikrarlı ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme üzerinde durmakta, enflasyonsuz büyüme modeli önermekte, kamu açıklarının yapısal reformlarla kontrol altına alınmasını, üretken yatırımlara ağırlık verilmesini talep etmektedir. Ayrıca, kamuda gelir-gider dengesi sağlanmasını, ihracat ve istihdam po-

litikalarıyla bağ kuran yatırımlara öncelik verilmesini, ihracata dayalı bir kalkınma politikasında rekabet gücünün yükseltilmesini öngörmektedir.

Ücret artışlarının, üretim ve verimliliğe göre tespit edilmesini, yasal asgari ücretlerin işsizlik artışına neden olmayacak bir seviyede düzenlenmesini gerekli görmektedir. Ayrıca, toplu iş sözleşmelerinin durgunluk ve kriz koşullarına uyacak bir biçimde esnek hükümler içermesini, çalışma mevzuatının esnekleştirilmesini ileri sürmektedir. Standart-dışı istihdam biçimlerinin yasal bir dayanağa kavuşturulmasını, "aralıklı çalışma", kısmi çalışma, çalışılan saate göre ücret ödenmesi gibi düzenlemelerin getirilmesini, ücret-dışı işgücü maliyetlerinin azaltılmasını, KOBİ'lerin desteklenmesini, kamuda bir personel reformu yapılmasını, tarım sektöründe üretim ve verimliliğin teşvik edilmesini talep etmektedir.

Aslında Türkiye'de işsizlik sorununun sosyal yapıdan kaynaklanan "sabırlı" bir niteliği vardır. Toplumsal değerler, üretim yapısı, geniş aile düzeni, üretimin sektörü, statüsü, diğer faktörler itibarıyla dağılışı, geleceksel ve enformel istihdamın niteliği bu yapıyı destekleyen temel unsurlardır.

Temelde ülkemizde çarpık işsizlik yapısının en önemli nedeninin uygulanan sosyal politikalar olduğu görülmektedir. Özellikle "sosyal politikaların maliyetinin sürekli olarak kayıtlı sektöre yüklenmesi, devletin vergi, sigorta, fon şeklindeki istihdam vergilerinin ağırlığı ve toplu sözleşme sisteminin işletmelerin yatırım ihtiyaçlarını gözetmemesi gibi gerekçelerle istihdamın kayıt-dışına yöneldiği belirlenmektedir".

TİSK'in "İstihdam ve İşsizlik Raporu"nda, temelde bu gelişmenin sendikal sistemden kaçışa neden olduğu ve Türkiye'de kayıt-dışı istihdamın 2,7 milyon dolayında bulunduğu belirtilmektedir. Ayrıca aynı raporda, Türkiye yatırım eğiliminin zayıf olduğu ülkeler arasında sayılmaktadır. "Türkiye'de açık işsizlik kadar, düşük katma değer ve düşük gelir biçiminde kendini gösteren eksik istihdam sorununun da ciddi boyutlarda olduğuna" değinilen TİSK Raporu'nda, işsizliğin özellikle son 10 yılda etkisini giderek artırdığı belirtilmektedir.

3. İstihdam Politikalarında Başarısızlık Nedenleri

Türkiye uygulamasında bu politikaların bazı ortak özelliklere sahip olduğu vurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi, bu politikaların tümünün yukarıdan aşağı oluşturulan politika ve programlar olduğu belirtilmekte, ayrıca, çoğunun kısa ömürlü olduğu ve nihayet bir kısım "politika ve hedeflerin daha çok genel, soyut ve iyimser yaklaşımlarla dile getirilmesine karşılık, çok az sayıda somut, kapsamlı" politikalar olduğu ifade edilmektedir.

Geliştirilen bu istihdam politikalarının başarısızlığının nedenleri de ortaya konulmaya çalışılmıştır. Belirtildiğine göre, bu başarısızlığın nedenlerinden birincisi, bu politikaların oluşturulmasında toplumsal katılımın sağlanamaması ve ilgili örgütlerle yeterince tartışılmamasıdır. İkinci olarak ileri sürüldüğüne göre, ekonomik politikadaki tutarsızlık, istihdam politikalarını da etkilemekte, ekonominin yapısal bozuklukları, istihdamın genişlemesindeki başarıyı sınırlamaktadır. İleri sürüldüğüne göre, geliştirilen politika ve programlar süreklilik taşımamakta, nihayet, istihdamı genişletme konusunda sınırlama getiren yasalardan da bahsedilmektedir.

Planlı dönemde ise, istihdamın geliştirilmesi amacıyla yatırımların teşvik edilmesi, teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi, işgücü piyasasında istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen aksaklıkların kaldırılması, bu plan döneminde temel istihdam politikaları olarak belirlenmiştir.

G. SONUÇLAR: "YAPAY'DAN, ÜRETKEN İSTİHDAMA"

1. "Gözenekli-Süngerleşmiş İstihdam"

İlk olarak dikkati çeken önemli bir nokta Türkiye'de işgücünün nispi darlığıdır. Bir yandan kentleşen kadın işgücüne uygulanan yaklaşımlar, diğer yandan "cesaretleri kırılmış", "iş aramayan işsizlerin" genişliği, "faal olmayan işgücü"nin büyüklüğü, işsizlik rakam ve oranlarını önemli ölçüde daraltmaktadır. Böylece yapay istihdam şekilleri yanında "işgücüne katılma oranlarının" düşüklüğü de toplam işgücü kayıplarının boyutlarını küçültmektedir.

Nihai değerlendirme olarak ele aldığımızda, işgücünün % 40'larına varan tarım kesimi ister kayıt-dışı olarak değerlendirilsin, zaman ve vasıf kaybı olarak ele alınsın, çok ciddi istihdam sorunlarıyla karşı karşıyadır. Özellikle ücretsiz aile işçileri, üretimin aile işletmelerine dayalı yapısı, istihdamın mevsimlik özelliği bu istihdam sorununun niteliğini belirlemektedir.

Tarım-dışı kentsel istihdamın ise, hemen yarıya yakınını kayıt-dışı istihdam oluşturmakta, geriye kalan yarı da ise, sigortalı işçiler Bağ-Kur'a tabi bağımsız çalışanlar, devlet memurları gibi formel yapılar söz konusu bulunmaktadır. Bu örgütlenmiş formel yapılarda dahi kayıt-dışı uygulamalarla karşılaşmakta, özellikle KİT istihdamlarında politik etkilerle ortaya çıkmış üretken olmayan, "gözenekli ve süngerleşmiş" geniş yapay istihdam biçimlerine yoğun bir şekilde rastlanmaktadır.

2. Bilgi Çağında, İhracat ve Büyüme

Sonuç itibariyle Türkiye'de istihdam yapılarına sinmiş, üretkenliği oldukça sınırlı, esas itibariyle üretimden ziyade gelir dağılımı fonksiyonu daha güçlü ve insan kaynağını yoğun bir biçimde israf eden ve gelişme seviyesinin özelliklerinden kaynaklanan bir işsizlik sorunu yaşanmaktadır.

Aslında Türkiye'de işsizlik Batıdan farklı olarak geçici bir nitelik taşımamakta, gelişme süreçlerinin yapısal bir sorunu özelliğine sahip bulunmaktadır. Gene Batıdan farklı olarak Türkiye'de hayatlarının hiç bir döneminde ücretli ve formel istihdama kavuşamamış geniş kitlelerin yoksulluk içinde sabırlı bekleyişi söz konusudur.

İşgücünün bu niteliğinden dolayı istihdam politikalarında eğitimin önemli bir yeri olduğunu özellikle vurgulamak gerekir.

Aslında Türkiye'nin daha onurlu, çağdaş ve mutlu bir toplum için istihdam yapılarını kısa zaman sürelerinde hızla iyileştirecek reformları yapması gerekir. Öyle görülüyor ki günümüzde bunun en sağlıklı yolu özel istihdam projeleri yapmak yerine, ihracata yönelik yatırımların ve üretimin teşvikinden geçmektedir.

Özellikle bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerine dayalı, ihracata yönelik kaliteli üretim yapan KOBİ'lerin teşviki, gelir ve istihdamda göz kamaştırıcı mesafelerin alınmasına olanak sağlayacaktır.