

“Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik” Özet Bulgular

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği TÜSİAD, “Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik” başlıklı raporunu, 21 Aralık 2004 tarihinde, Ceylan Intercontinental Oteli’nde tanıttı. TÜSİAD’ın 2003 yılında kamuoyuna açıkladığı “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik” raporunda Türkiye’de gelişmekte olan ülke özellikleri itibarıyla işgücünün arz ve talep dinamiklerini ele almıştık. Bu araştırma da ise, işgücü piyasamızın kurumsal yapısının barındırdığı katılıkları saptamayı ve bu katılıkları gidirecek politikaları belirlemeyi amaçlıyoruz. TÜSİAD Sosyal İşler Komisyonu bünyesinde faaliyet gösteren İstihdam-Sosyal Güvenlik Çalışma Grubu tarafından hazırlatılan rapor Galatasaray Üniversitesi Ekonomi Bölümü Başkanı Prof. Seyfettin Gürsel’in koordinasyonunda, Galatasaray Üniversitesi öğretim üyeleri Doç. Haluk Levent ve Yrd. Doç. Mustafa Ulus, İTÜ öğretim üyesi Yrd. Doç. İpek İlkkaracan, DİE İşgücü İstatistikleri Hizmetler, Fiyat İstatistikleri ve İndeksler Dairesi Başkanı Enver Taştı, DİE İşgücü İstatistikleri Şubesi Müdürü Didem Sezer, DİE uzmanı Arzu Yörükoğlu Eratak ve DİE istatistikçileri Hatun Ezberci ile Kenan Orhan’dan oluşan araştırma ekibi tarafından kaleme alındı. Raporda özetle şu görüşler vurgulanmakta:

Türkiye’nin halen karşı karşıya olduğu en önemli iktisadi ve toplumsal sorun işsizlik. Kalıcı ve yüksek işsizliğin demokratik rejimde yavaş yavaş yapacağı tahribat uzun dönemde demokrasiye olan inancı zayıflatabilir. Bugünden işsizliğe karşı çok yönlü bir mücadele başlatılmazsa sorun daha da büyüyecek.

Çalışabilir nüfusun, artış oranı düzenli olarak düşse de, halen artmakta olması ve önümüzdeki en az otuz yıl boyunca artmaya devam edecek olması, tarımın mutlak olarak istihdam yitirmeye devam etmesi ve nihayet, eğitim düzeyi giderek yükselen kadın nüfusun zamanla daha büyük sayıda tarım dışı işlerde çalışma arzusu, işgücü arzında uzun süre yüksek artışların yaşanmasına neden olacak başlıca etkenlerdir. Tarım dışı işgücünün halen 17 milyon civarında olduğunu ve tarım dışı işgücünün uzun dönem artış eğiliminin de yüzde 3 civarında seyrettiğini dikkate alırsak, yaklaşık iki buçuk milyon olan işsizlerin sayısını hiç olmazsa sabitlemek için her yıl en az 500 bin net iş yaratmamız gerektiği kolayca hesaplanabilir. Bu durumda yüzde 15’e çıkmış olan tarım dışı işsizlik oranı yavaş bir tempoyla düşer. Ancak oranının kriz öncesi düzeyine gerilemesi (yüzde 9.3) bile yıllar alacaktır. Yılda 500 bin net iş işsizlikle mücadelede ancak kısmi bir başarıya karşılık gelebilir. Daha fazlasını hedeflemek zorundayız.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde büyük miktarlarda iş yaratmanın tek yolu, hızlı büyümeden geçer. Ülkelerin potansiyel büyüme oranını uzun dönemde gerçekleştirmek için makroekonomik istikrar gerekir. Türkiye’de ekonomik istikrar hızla iyileşiyor. İki buçuk yıldır büyüme en iyimser beklentilerin dahi üzerinde seyrediyor. 2004’ün ilk yarısında tam anlamıyla ekonomik patlama yaşandı. Ekonomi ilk altı ayda yüzde 12 büyüdü. Böyle bir büyüme ortamında yüksek istihdam artışları beklenirdi. Oysa istihdam artışları umulanın altında kaldı. İstihdam yaratmayan bir büyüme yaşıyoruz. 2002 yılında gerçekleşen yüzde 7’nin üzerindeki büyüme esas olarak 2001 krizinde ortaya çıkan, işgücü de dahil, atıl kapasitenin kullanılmasıyla sağlanmıştı. Net istihdam artışı yaratmaması doğaldı. Ancak 2003 yılında yüzde 6’ya yakın büyümenin tarım dışında sadece 90.000 iş yaratabilmesi, sanayide ise net 100.000 istihdam kaybının olması, firmaların kriz sonrasında işgücünü daha etkin

kullanmaya başlamalarının yanı sıra, emeği asgari düzeyde tutacak bir teknoloji seçimi startejisi izlediklerini, genel olarak hizmetlerde, özel olarak da kamu hizmetlerinde yeterince istihdam yaratılmadığını düşündürüyor. 2004 yılının ilk yarısında gerçekleşen olağanüstü yüksek büyüme nihayet istihdamda bir artış sağladı. Sanayide ve hizmetlerde ikiyüzbine yakın istihdam artışı gerçekleşti. Ancak büyümenin düzeyine kıyasla bu artışların da yeterli olduğu söylenemez. İlk altı ayda büyüme yüzde 12'yi bulurken, tarım dışı istihdam artışı yüzde 2.5 civarında kaldı. Yatırımlara dayanan olağanüstü yüksek büyümenin getirdiği istihdam artışları tümüyle özel kesimde gerçekleşti. Kamu istihdamı düşmeye devam etti. Türkiye'nin sürdürülebilir büyümesinin yüzde 6 civarında olduğu yaygın bir görüştür. Ekonominin uzun süre yüzde 10'un üzerinde büyüemeyeceği açıktır. Bu bakımdan halen büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin oldukça yetersiz kaldığı gerçeğinin değiştiğini söyleyemeyiz.

Türkiye ekonomisinde büyüme "istihdam dostu" büyümeye dönüştürülmediği takdirde, işsizliğin düşmesi şöyle dursun, daha da yükselmesi kaçınılmaz olarak gündeme gelecektir. "İstihdam dostu" bir büyüme yaratabilmek için de mutalaka işgücü piyasasının istihdam artışını sınırlayan yapısal özelliklerini belirlemek, ardından bu tür engellerin aşılmasına yardımcı olacak iktisat politikalarının tasarlanması gerekiyor. Bu çalışmada söz konusu yapısal engellerin bir bölümü araştırıldı.

Önce, çalışmamızın işgücü piyasasının tüm yapısal özelliklerini değil, ama genelde en önemli yapısal katılıklar olarak kabul edilen özelliklerini ele aldığımızı belirtelim. Birbirini destekleyen kurumsal ve uygulamalı çalışmalar sayesinde yapısal işsizlik yaratan başlıca unsurları biliyoruz: Çeşitli adlar altında alınan vergi ve primlerin neden olduğu yüksek işgücü maliyetleri, aksak ücret belirlenme mekanizmaları, etkin olmayan iş arama süreçleri ve uyumsuz vasıflar, işsizlik tazminat düzeni gibi başlıca etkenler anılabilir. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda halen bir numaralı sorun olmaya devam eden işsizliğin, büyük ölçüde işgücü piyasasının katı yapısından kaynaklanan yapısal nitelikteki işsizlik olduğu biliniyor. Türkiye'deki işsizliğin temel sorunu ise yapısal olarak artma eğiliminde olan işgücü arzının karşısında yeterli istihdamın yaratılamamasıdır. Büyümenin istihdam dostu olabilmesi işgücü piyasasında mevcut katılıkların giderilmesiyle yakından ilgilidir. **Araştırmada işgücü piyasasının kurumsal yapısı dört farklı boyutuyla incelendi: İşgücü piyasasının katmanlı yapısı, istihdam vergilerinin işgücü talebine etkisi, ücretlerin belirlenme süreçleri, iş arama ve uyumsuz eşleşme. Son bölümde, ilk dört bölümde elde edilen bulgular ışığında istihdam dostu bir büyüme destekleyecek iktisat politikaları tasarımına yer verildi. Önlemleri ve politikaları rapordaki sırayı izleyerek aşağıdaki başlıklar altında inceleyebiliriz.**

1. Kayıt dışılıkla mücadele

Kayıt dışı ekonomi gündeme geldiğinde hemen hemen tüm muhataplar sert bir mücadeleyle kayıt dışılığın küçültülmesini savunurlar. 1990'lı yılların başında tarım dışındaki kayıtdışı istihdamın toplamdaki payı yüzde 25 iken, bu pay 2001 krizinden sonra yüzde 30'un üzerine çıkmıştır. Kayıtdışı istihdamın azaltılması için genelde iki neden ileri sürülür: Kayıtdışılık kamu gelirlerinde kayıplara, piyasada da haksız rekabete neden olur. Bunlar haklı gerekçelerdir ama dikkat edilirse kayıtdışılık ile işsizlik arasındaki ilişki daha dolaylıdır. Kayıt dışı sektör hiç bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan istihdam şeklinde tanımlanırken, informal sektör 10 kişiden daha az işçi çalıştıran, çoğunlukla kendi hesabına ve evde çalışma şeklinde faaliyetini sürdüren iş yerlerindeki istihdamı tanımlar. İstatistikler informal istihdamın yüzde 90'ının kayıt dışı olduğunu gösteriyor. Kayıt dışı istihdamın da yüzde 78'i informal istihdamdan oluşuyor.

Rakamlar kayıtdışılığın artışında ekonomik krizlerin etkili olduğunu gösteriyor. Her ekonomik daralmada kayıt dışı istihdam sıçrama yapmış, kriz geçtikten sonra eski düzeyine dönmemiştir. Çoğunlukla kendi hesabına ya da iki üç kişi istihdam eden mikro firmalardan oluşan informal sektörde, kayıt dışılık varolmanın koşuludur. Sıkı bir idari takiple kayıtlılığa zorlandıkları bir durumda bu firmaların çoğu kapanacaktır. Bu nedenle kayıtdışılıkla mücadele dikkatli ve özenli bir strateji gerektiriyor. Kayıtdışılıkla mücadelenin gündeme getirdiği istihdam kayıpları riskini asgariye indirebilmek için mutalaka işgücü maliyetleri azaltılmalı, kayıt altına alma girişimleri bu indirimlerin ardından, ya da daha iyisi eşanlı olarak yapılmalıdır.

Bir diğer kayıt dışılık türü olan, ücretlerin bir bölümünün açıktan ödenmesi yoluyla vergi ve prime tabi ücret miktarının düşük gösterilmesi konusu, bu kaçağın boyutları hakkında fikir verebilecek resmi istatistikler mevcut olmaması nedeniyle araştırmada incelenememiştir. Yine de dolaylı verileri kullanarak bir tahminde bulunabiliriz. 2003 yılında özel kesimde SSK'ya kayıtlı ücretli sayısı yaklaşık 5 milyon 400 bindi. Bu toplamda 3 milyon 175 bin kişi, toplamın yüzde 58,7'si asgari ücretten (15.267.196 TL) beyan edilmişti. Bu olağanüstü yüksek oranın çok sayıda eksik beyanı gizlediği açıktır. İdari (cezai) önlemlerin öncelikle bu tür uygulamalara mensup firmalara yönelmesi istihdam açısından tercih edilmelidir. Yine de yüksek işgücü maliyetlerinin eksik beyan uygulamalarını teşvik ettiği unutulmamalıdır. İşgücü maliyetlerinde yapılacak dikkate değer bir indirimin kısmen kayıt dışılığı daraltarak, eksik beyanı da büyük ölçüde geriletirerek vergi ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir kayıplarını önemli ölçüde telafi etmesi olanaklıdır. İşgücü maliyetlerinde yapılacak indirimlerin istihdamı artırıcı etkisi de dikkate alındığında, kamuda gelir kaybı endişesinin yersiz olduğu iddia edilebilir.

Özetle tekrarlamak gerekirse, kayıtdışılıkla mücadele mutlaka işgücü maliyetlerinde yapılacak indirimle, eşgüdümlü olarak tasarlanmalıdır. Ayrıca, işsizliği azaltmak esas hedef olmakla birlikte, sosyal güvencelere sahip istihdamın da önemli bir toplumsal hedef olduğu unutulmamalıdır.

2. İşgücü maliyetinin istihdama negatif etkisi

İşgücü talebinin iki temel belirleyicisi işgücü maliyeti ve büyüme oranıdır. İşgücü talebi büyüme oranı arttıkça yükselir, işgücü maliyeti arttıkça azalır. Türkiye halen Avrupa Birliği ülkeleri arasında görece olarak en yüksek işgücü maliyetine sahip ülkelerden biridir. Bu noktaya vergi sisteminin zaman içinde bozulmasıyla, sorumsuz emeklilik düzenleriyle ve SSK fonlarının devlet tarafından “yağmalanmasıyla” geldik. Bu gerçekler iyi biliniyor ve genel kabul görüyor. Halen bilinmeyen ve oldukça tartışmalı olan işgücü maliyeti ile istihdam arasındaki ilişkinin yoğunluğudur. Bu ilişkinin ters yönlü olduğu uzmanların çoğunluğu tarafından kabul ediliyor. Bu araştırmanın en önemli amaçlarından biri de işsizlikle mücadelede hayati öneme sahip bu konunun Türkiye bağlamında derinlemesine araştırılması oldu. Varılan sonuç, yüksek işgücü maliyetinin düşürülmesinin istihdama yapacağı olumlu katkının dikkate değer olduğu şeklindedir.

İşgücü maliyetini dört temel unsura ayırabiliriz: Net ücret, gelir vergisi, çalışanın SSK ve benzeri prim ödemeleri, işverenin aynı türden prim ödemeleri ile birlikte kıdem tazminatı ödemeleri. İstihdam üzerindeki ücret dışı ödemelerin, diğer ifadeyle “istihdam vergilerinin” önemli bir yük oluşturduğu gözlemlenmektedir. İmalat sanayiinde işveren payına düşen ödemeler ortalama olarak toplam işgücü ödemelerinin %20'si dolayındadır. Ancak, biraz daha detaylı olarak incelenecek olursa bazı şirketlerde bu ödemelerin toplam işgücü ödemeleri içindeki payının %30'ların üzerinde olduğu gözlenmektedir. Bu oranların üzerine bir de işçinin payına düşen, gelir vergisi ve diğer kesintiler de eklendiğinde tüm

istihdam vergileri olarak adlandırılabilir. Kesintilerin %40 ile %60 arasında değiştiği söylenebilir. Bunun istihdam üzerinde olumsuz etkisi olduğu açıktır.

Tarım dışı işgücü arz tahminleri önümüzdeki dönemde 500-600 bin net işgücünün her yıl işgücü piyasasına gireceğini gösteriyor. Türkiye makroekonomik istikrarını sağladığı takdirde yıllık büyüme hızını ortalama yüzde 6 düzeyinde sürdürebilir. Bu büyümenin 500-600 bin net iş yaratması için istihdamı ortalama yüzde 3 artırması gerekiyor. Büyümenin son iki yıllık performansı bu düzeyin oldukça altında kaldı.

Vurgulanması gereken diğer bir nokta da, işgücü maliyeti ile istihdam arasındaki ilişkinin, vasıflı işgücü ile vasıfsız işgücü arasında aynı yönde olmadığıdır. Vasıflı vasıfsız ayırımını yaparak işgücü maliyeti - işgücü talebi ilişkisini araştıran çalışmalar, bu iki değişkenin birlikte hareket ettiğini gösteriyor. DİE verilerinde çalışanları vasıflı ve vasıfsız şeklinde ayırtmak olanaksız olduğundan Türkiye için özel çalışma yapılamadı. Bununla birlikte, Fransa için yapılan çalışmalar vasıfsız işgücü talebinin maliyetine esnekliğinin 0.6 civarında olduğunu gösteriyor.

Araştırmanın önemli bir bulgusu da ücret düşüşünün istihdam açısından yararlı olmasına rağmen, uzun dönemde zararlı olduğudur. Bu bulgunun ardında keyneşçi yaklaşımı görmek olanaklı: Ücretlerin maliyet olduğu kadar gelir, dolayısıyla talep unsuru olduğu unutulmamalıdır.

İşgücü maliyeti – istihdam arasındaki ilişki konusunda son olarak gelir vergisi unsurunu biraz açalım. Ekonomi yazınında gelir vergisi işgücü talebi ile değil işgücü arzı ile ilişkilendirilir. Bununla birlikte Türkiye’de gelir vergisi kaynaktan ödendiğinden, ücret pazarlığında net ücret önemlidir. Bu bakımdan gelir vergisinde meydana gelebilecek bir azalış, aynı oranda olmasa bile, brüt ücreti azaltıcı etki yapabilir. Bu nedenle, her ne kadar şimdilik bu ilişkiyi araştıran çalışmalar olmasa da, gelir vergisi yükünün hafiflemesinin istihdamı artırıcı etki yapacağını söyleyebiliriz.

Gerek istihdam vergilerinin gerek gelir vergisinin yükünü hafifleterek büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artırmak kesinlikle olanaklı. Daha ileri giderek, bu stratejinin işsizlikle mücadelede ihmal edilemeyecek kadar önemli bir unsur olduğunu iddia edebiliriz. Ancak bu stratejinin uygulanması söylenmesi kadar basit değil. Makroekonomik istikrarın henüz tesis edilemediği, bu nedenle yüksek faiz dışı fazla zorunluluğunun devam ettiği, SSK’nın açıklarının giderek büyüdüğü bir ortamda prim ve gelir vergisi oranları düşürülebilir mi? Gelir kaybının hemen, istihdam artışının ise zaman içinde gerçekleşeceği unutulmamalıdır. İstihdam artışının yaratacağı ek gelir faydalı ama yetersiz olacaktır.

İşgücü maliyetlerinin düşürülmesi mutlaka kayıtdışılıkla mücadele ile birlikte ele alınmalıdır. Kayıtdışılığı azaltmaya çalışırken hedefler iyi belirlenmelidir. Sonuçta kayıt dışılıkla mücadelede ilerleme sağlansa bile, kazanımlar büyük olasılıkla gelir kayıplarının telafisinde yeterli olamayacaklardır. Ek bir strateji de sosyal güvenlik reformudur. Bu reform gündemdedir ve işgücü maliyetini hafifletme politikasıyla birlikte ele alınmalıdır. Maliyeti düşük ama işsizliğe etkisi yüksek bir tasarım da, ilk kez işe girecek 15-24 yaş grubuna yönelik olarak düşünülebilir.

3. Ücretlerin belirlenme süreçleri

İmalat sanayi verilerini kullanarak yapılan analizler Türkiye’de işgücü piyasasının ücret belirleme süreci açısından nispeten esnek olduğunu gösteriyor. Artan işsizlik ücretler üzerinde dikkate değer bir baskı oluşturuyor. İşsizlik azaldığında ise aksi yönde bir baskı ortaya çıkıyor.

İstihdamın brüt ücrete uzun dönemde duyarlılığı az da olsa pozitif. Bu sonuç, ücretin maliyetin yanı sıra gelir de olduğunu ve uzun dönemde büyümeyi, dolayısıyla istihdamı desteklediğini gösteriyor. Bir kez daha burada işgücü piyasasında istihdamı kısıtlayan

unsurun, kesinlikle ücret olmadığı ama ücret üzerinden alınan vergilerin önemli ölçüde kısıtlayıcı etki yaptığını hatırlatırım. İstihdam açısından önemli olan genel olarak ücret düzeyini belirleyen pazarlık sürecinin nasıl gerçekleştiğidir.

Bulgular, sendikalaşmanın ücretler üzerinde beklenildiği gibi yükseltici bir etki yaptığını gösterirken, toplu pazarlık kapsamının genişlemesinin beklentilerin tersine ücretleri düşürücü bir etki yaptığını işaret ediyor. Toplu pazarlık kurumunun ekonomik genişleme dönemlerinde çalışanların artan karlılıktan daha yüksek paylar almalarını sağladığını; buna karşılık ekonomik daralma dönemlerinde ücret artışlarını dizginleyici bir rol oynadığını tahmin ediyoruz. Özellikle krizlerde istihdamı koruma karşılığında ücretlerden taviz verilmesi sık rastlanan bir sendikal davranış olmaya başladı. Buna karşılık, toplu pazarlık uygulamasının nispeten kısıtlı olduğu kimi sektörlerde ücret koordinasyonunun sağlanamadığı görülüyor. Daralmaya rağmen, ücretler artabiliyor. Bu durumun istihdam üzerinde olumsuz etki yapması doğaldır. Dolayısıyla klasik liberal bir yaklaşımla sendikanın mutlaka işgücü maliyetlerini artıran, dolayısıyla istihdam üzerinde olumsuz etki yapan bir etmen olarak görülmesi yanlıştır. Sendikalaşmadan sakınmak yerine, sendikalarla daha verimli bir ilişki içerisinde olmak işyerinde verimliliği artıran bir etken olarak da görülebilir.

Toplu sözleşme sisteminin esas olarak “içerdekileri” kordüğünü (istihdam edilenler), “dışardakilerin” (işsizler) ise aleyhine sonuçlar verdiği de unutulmamalı. Toplu pazarlık sisteminde toplumsal açıdan temel sorun işsizlerin cari ücretle, hatta altına çalışmaya hazır oldukları halde istihdamın kısıtlanabilmesidir. Bu sorunla başedebilmenin tek yolu ücret pazarlığını mümkünse ülke geneline taşımaktır. Uluslararası çerçevede yapılan değerlendirmeler, AB ülkelerinin önemli bir kısmında ulusal düzeyde ücret pazarlıklarının yapıldığını ve toplu pazarlık uygulamalarının işçi-işveren-hükümet arasındaki uzlaştırma işlevinin vurgulandığını göstermektedir. Ekonomik araştırmalar alternatif ücret belirlenme süreçleri arasında en uygunsuz, diğer bir ifadeyle en fazla katılık yaratan sürecin, rekabetçi ademi merkezîyetçi süreç ile ulusal merkezîyetçi süreç arasında kalan sektörler, hatta firmalar düzeyinde ayrı ayrı toplu sözleşme süreci olduğunu gösteriyor. Bunun nedeni olumsuz konjonktürden az ya da hiç etkilenmeyen, ya da yüksek konjonktür olsa dahi çeşitli nedenlerle, örneğin teknolojik yenilik, tekel gücü gibi, yüksek ücret artışları verebilen firmaların kıyas yoluyla diğer firma ya da sektörleri etkilemeleridir.

Uluslararası karşılaştırmalarda Türkiye’de işgücü piyasasında etkin olan ücret belirleme sisteminin, genelde merkezi ve koordineli bir sisteme sahip olan AB ülkelerinden çok, işgücü piyasasında rekabet koşullarına sadık ve en az merkezi / koordineli ücret belirleme sistemlerine sahip olan ABD, Kanada ve İngiltere ile benzeştiğini; ancak AB aday ülkelerin bazılarında da çok farklılık göstermediği görülmektedir. Türkiye’de geçerli olan sistem son tahlilde en sakıncalı sistem olarak görülen “iki arada bir derede” sistemine yakındır. Türkiye’nin AB perspektifi Amerikan sisteminin örnek alınmasını gündemden çıkardığına göre mevcut sistemin Amerikan vari bir esnekleştirmeye yönlilemeyeceği açıktır. Türkiye’de hedef merkezi koordinasyon sistemi olmalıdır. Bulgular, AB’ye üyelik perspektifi doğrultusunda toplu pazarlık uygulamasının yaygınlaşmasının ve merkezileşmesinin istihdamın istikrarlılığına ve makroekonomik performansa olumlu katkı yapacağını gösteriyor. Ekonomik ve Sosyal Konsey’in düzenli çalıştırılması ve Türkiye’ye uygun bir modelin geliştirilmesi önem kazanıyor.

4. İş arama ve uyumsuz eşleşme

Yapısal işsizliğin başlıca göstergelerinden biri olan uzun dönemli işsizlik (bir yıl ve daha fazla süredir işsiz olanlar) AB’ye kıyasla Türkiye’de oldukça düşüktür. Türkiye’de uzun dönemli işsizlerin toplam işsizlere oranı yüzde 25 iken, bu oran AB’de yüzde 60 civarındadır.

Bu açıdan Türk işgücü piyasası hayli esnektir. Bu esnekliğin başlıca nedeni de işsizlik tazminatının ancak kısa süre önce uygulanmaya başlamasıdır. İşsizlik tazminatının kapsamı ve seçilebilirlik koşulları aşırı dar tutulmuş olduğundan halen yararlanan sayısı yüz bini bulmamıştır. Üstelik süre ve tazminat miktarı da çok düşüktür. İşsizlik Sigortası Fon’unda 12 katrilyona yakın para birikmiş ve birikmeye devam etmektedir. Bu oldukça saçma bir durumdur. İşsizlik tazminatı açısından AB ile aramızda adeta uçurum vardır. Eşitsizlik ve yoksullukla mücadele gibi diğer sosyal kaygılar bir yana, işsizlik tazminatının kapsamının bir miktar genişletilerek daha çok işsizlerin yararlanmasının sağlanması, iş arama etkinliğini düşürmeyeceği gibi, işsizlerin İşkur ve yeni faaliyete geçen özel çalışma bürolarının faaliyet alanını genişletecek ve iş aramanın etkinliğini artıracaktır.

Araştırma iş arama tekniklerinin çok ilkel kaldığını ortaya koyuyor. İşsizlerin ezici çoğunluğu iş aramada sadece iki kanalı kullanıyorlar: “Bizzat kendi” ve “Eş dost”. Bu ilkellik iş bulma süresini artırmakta, uyumsuz eşleşmeyi teşvik etmektedir. İşkur aracılığının oranı yüzde 3’ün, özel istihdam ofislerinin oranı da yüzde 1’in altındadır. Bu bağlamda işsizleri İşkur ve özel istihdam ofislerini kullanmaya teşvik edici özel düzenlemeler düşünülmelidir.

Türkiye’de işsiz sayısını artıran önemli yapısal bir etken de, özellikle eğitilmiş gençler arasında (15-24 yaş) işsizlik oranının çok yüksek olmasıdır. Yakından incelendiğinde, gençlerin, eğitilmişler dahil, ilk işlerini bulmakta oldukça zorlandıkları görülüyor. 2003 yılında teorik olarak beklenen ortalama işsizlik süresi 5,6 ay olarak hesaplanırken, üniversite ve yüksek okul mezunları arasında 8,1 ay olması dikkat çekici. Bu fark dolaylı olarak üniversite mezunlarının eğitim gördükleri alanlarda iş bulmakta güçlük çektiklerini gösteriyor. Bu güçlük vasıf uyumsuzluğunun “vasıflı” işgücünde yüksek olduğunun göstergesidir. Sorun kuşkusuz üniversite kontenjanlarının ve eğitimlerin içeriğinin talebe yaklaştırılması ile aşılabılır. Bildiğimiz kadarıyla halen bu yönde dikkate değer bir çalışma bulunmuyor. Hükümet, iş dünyası-firmalar ve üniversite işbirliği ile orta-uzun vadeli eğitim planlamasının yapılması şart.

Genel olarak eğitime daha fazla kaynak ayrılması ve artmakta olan işgücünün istihdam edilebilirliğinin geliştirilmesi, işsizlikle mücadelede temel bir yöntem olacaktır. “Aranan meslek grubuna göre işsizlik” oranlarına bakıldığında, “İdari personel ve benzeri” kategorisinde işsizlik oranının yüzde 20’yi aşarak ortalamanın bir hayli üzerinde olduğu görülüyor. Çok sayıda işsiz aslında memur ve benzeri bir iş arıyor ama bulamıyor. Bu olgu vasıfsızlığın dolaylı olarak dışı vurumudur. Uzun dönemde AB’nin işgücü açığını Türkiye’den karşılaması ancak yeni kuşakları mesleki ağırlıklı ve daha vasıflı eğitmek ile mümkün olacaktır. Bu bakımdan eğitime ayrılan kaynağın ulusal bir tartışma konusu yapılması ve eğitime ayrılan kaynağın esaslı bir şekilde artırılabilmesi için hangi alanlardan kaynak aktarması yapılacağının ivedilikle araştırılması ulusal öncelik olarak değerlendirilmelidir.

Yukarıda deyindiğimiz istihdam vergi yükünün hafifletilmesini amaçlayan düzenlemeler öncelikle ilk kez iş arayan yüksek okul ve üniversite mezunları için uygulanabilir. Böyle bir uygulama etkisini hemen göstereceğinden ve kamuya yükü de sınırlı olacağından öncelikle düşünülmelidir. Bu türden istihdam desteklerinin ikame etkisi nedeniyle etkili olamadığı eleştirileri gözardı edilemez. Ancak yüksek okul ve üniversite mezunu kategorisinde firmaların deneyimli çalışanlarını işten çıkararak hiç iş deneyimi olmayan gençleri çıkardıklarının yerine işe alması beklenemez. Ayrıca “iş güvencesi” ve “kıdem tazminatı” kurumları ikame etkisini sınırlayacaktır.

5. Ek açılım: İstihdam dostu büyüme

İstihdam dostu büyümeyi başarmanın yolu yukarıda deyindiğimiz yapısal sorunlar ve çözüm önerileri ile sınırlı değil. Makroekonomik düzeyde “büyümenin istihdam içeriği”

ekonomik yazının önemli bir konusudur. İlk yaklaşımda büyümenin istihdam yaratma kapasitesini işgücü verimliliğinin tersi olarak düşenebiliriz. Belirli bir büyüme oranında verimlilik artışı ne kadar yüksek olursa, istihdam artışı da o kadar düşük olur. Ancak bu ilişkiye bakarak verimlilik artışlarının kötü bir şey olduğu sonucuna varılamaz. Toplumda refah artışının motoru verimlilik artışlarıdır. Uzun dönemde reel ücretler verimlilik artışlarını izlerler. Zaten aksi takdirde iç talep artamaz ve büyüme durur.

Reel ücret artışları uzun dönemde talebin yapısını değiştirir. Toplam tüketim artarken hizmet tüketimi daha hızlı artar. Bilindiği gibi verimlilik artışları sanayide yüksek, hizmet sektörlerinde düşüktür. Dolayısıyla hizmet sektörünün ekonomide payı arttıkça büyümenin de istihdam yaratma kapasitesi artar. Uzun dönemde istihdamın lokomotifini hizmet sektörüdür.

Hizmet sektörünü, kamu ve özel olarak iki ayaklı düşünmek doğru olur. Kamuda refah devletinin inşası, eğitimde, sağlıkta, genel olarak kamu hizmetlerinin üretiminde vasıflı işgücü istihdamının artmasını gerektirir. Türkiye’de kamuda istihdam fazlasının olduğu düşünülür. KİT’ler ve devlet kurumlarında vasıfsız işçi ve düz memur sayıları dikkate alındığında bu teşhis doğrudur. Ekonomik istikrar gereği son yıllarda kamuda istihdam azalıyor. Mali disiplinin koşulu olarak vasıfsız istihdam düşerken, vasıflı istihdam yeterince artırılmıyor. Bu geçiş döneminin bir kaç yıl içinde son bulması beklenir. Kamu borcu görece olarak yüzde 60’ın altına, nominal faizler yüzde 10, paçal reel faiz de yüzde 6 civarına düştüğünde, kısacası fiyat istikrarı sağlandığında, kamu istihdamı da yeniden artmaya başlayacaktır. Bu vesileyle bir kez daha ekonomik istikrarın önemini ve aciliyetini vurgulamak doğru olur.

Hizmet istihdamının ikinci ayağı özel eğlence ve kültür harcamalarıdır. Bu hizmetlere talebin artması ortalama gelirin artmasına, aynı zamanda da çok eşitsiz dağılmamasına bağlıdır. Son bir buçuk yıldır (2003 ve 2004’ün ilk altı ayı) Türkiye ekonomisi çok hızlı büyüyor. Ancak işsizliğin baskısı nedeniyle bu büyüme reel ücretlere henüz yansımamış değil. Türkiye’deki eşitsizlik düzeyi yavaş yavaş aşağıya çekilemezse, özel hizmetlere olan talep de bir nokta da tıkanacak, ya da yeterince hızlı artmayacaktır.

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 dahil ağır istihdam vergileri, yarı merkezi ya da yarı ademi merkezi toplu pazarlık düzeni, vasıf uyumsuzluğu, iş arama-bulma sisteminin geriliği gibi özellikleriyle bir hayli katıllıklar içermektedir. Ekonomik ve siyasal istikrar ortamında Türkiye ekonomisinin ortalama yüzde 6 civarında sürdürülebilir büyüme kapasitesine sahip olduğu konusunda genel bir mutakat var. Yüksek işsizliği gelecek 10 yılda yüzde 10’un altına düşürebilmek için bu büyüme temposunun tarım dışında yüzde 3 oranında istidam artışı sağlaması gerekiyor. Bu artışı sağlamanın yolu da, mevcut katıllıkları olabildiğince azaltmaya yönelik kurumsal reformlar ile popülizmden uzak akılcı sosyal politikaları devreye sokmaktan geçiyor.