

1 Mayıs 2003  
TS/BAS/03-37

## “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik”

### Özet Bulgular

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)’ın “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik” raporu Galatasaray Üniversitesi öğretim üyelerinden Prof. Dr. Seyfettin Gürsel ve Doç. Dr. Haluk Levent, Devlet İstatistik Enstitüsü İşgücü İstatistikleri Şubesi Müdürü Enver Taştı, Devlet İstatistik Enstitüsü İşgücü İstatistikleri Şubesi Müdür Yardımcısı Arzu Yörükoğlu ve istatistikçiler Ayla Saygılı Erçevik ile Pelin Tercan tarafından hazırlanmıştır. Araştırmada Türkiye’nin en önemli ekonomik ve toplumsal sorunu haline gelmiş bulunan işsizlik konusu çeşitli boyutlarıyla incelenmektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) Hanehalkı İşgücü Şubesi 2002 yılının son üç ayına ilişkin işsizlik rakamları, Türkiye’de işsizliğin 2002 yılında gerçekleşen yüksek büyümeye rağmen artmaya devam ettiğini göstermektedir. Son on üç yılın en düşük işsizlik oranı 2000 yılında gerçekleşmişti. Bu araştırmada işsizliğin izlemek için esas alınan tarım dışı işsizlik oranı 2000 yılında % 9 olarak ölçülmüştü. 2002 yılında işsizlik oranı ise % 15.1 olarak açıklandı. Rakamlar son üç yılda işsizlikte tam bir patlama yaşandığını göstermektedir.

Geçmiş yıllarda kamuoyu anketleri Türkiye’nin en önemli sorunları sıralamasında, terörü ve enflasyonu ilk sıralara yerleştirmekteydi. Son yıllarda ise işsizlik bir numaralı sorun olarak görülmeye başlamıştır. İşsizlik özellikle 2001 krizi ile birlikte hem patlama yaptı hem de kalıcılık görüntüsü vermeye başladı. Bu bakımdan kamuoyunun işsizliği ülkenin bir numaralı sorunu olarak görmeye başlaması ekonomik gelişmelerle tutarlıdır.

İşsizliğin neden olduğu sorunlar ekonomik alanla sınırlı değildir. İşsizliğin olumsuz etkileri siyasal ve toplumsal alanda da kendini gösterir. Ekonomik açıdan işsizlik, mevcut işgücünün tam olarak kullanılamamasına neden olduğundan üretim kaybına neden olur. Devlet gelirleri potansiyelin altında gerçekleşir. Transfer harcamaları artar. Sonuç olarak önemli refah kayıpları ortaya çıkar. İşsizlik aynı zamanda gelir eşitsizliğini ve yoksulluğu artırır. İşsiz birey sahip olduğu insan sermayesini kaybetmeye başlar. Vasıf kaybı ve entellektüel yeteneklerin zedelenmesi gündeme gelir. Bu olumsuzluklar geçmişte eğitime yapılan kamusal ve özel yatırımların heba olması demektir. İşsizlik, toplumsal dışlanma ve toplumsal ilişkilerde kopuş, aile yaşamında çözülme, toplumsal değerlerde ve sorumluluk duygusunda gerileme gibi bir dizi sosyo-psikolojik soruna da neden olur. İşsizlik arttıkça ekonomik ve toplumsal sorunlar da giderek yoğunlaşır ve siyasal bunalımları besleyen bir ortam oluşur. Anti demokratik popülist eğilimler güçlenir.

Türkiye’de işsizlikte görülen artış eğilimi, ağırlıklı olarak kalkınma hızının yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır. İstikrarlı ve sürdürülebilir yüksek bir büyüme hızına ulaşamadığı sürece işsizlik sorununun giderek ağırlaşması kaçınılmazdır. Avrupa Birliği’nin Türkiye’nin üyeliğine olumsuz bakmasının nedenlerinden birisi, belki de en önemlisi, ülkemizde işsizliğin halen yüksek düzeyde olması ve gelecekte de yükselme riski taşımasıdır. Avrupa Birliği haklı olarak Türkiye’nin üyeliğinin kendi işsizlik sorununu daha da ağırlaştırmasından endişe etmektedir.

Türk kamuoyunda, işsizliğin resmi istatistiklerin işaret ettiği boyutun çok ötesinde olduğuna dair yaygın bir kanı bulunmaktadır. Örneğin basında, televizyon tartışmalarında işsiz sayısı ile ilgili olarak 5-10 milyon rakamları rahatlıkla telaffuz edilmektedir. Oysa, resmi istatistiklerde (DİE-Hane Halkı İşgücü Anketleri) 2002 yılı Temmuz-Eylül döneminde toplam işsiz sayısı 2,5 milyon, tarım dışı işsiz sayısı da 2,4 milyon olarak açıklanmıştır. DİE istatistikleriyle kimi kuruluşların aşırı yüksek rakamları arasında büyük farklılık, işsizliğin tanımı konusundaki yanlış anlamalar kadar, kamuoyunun işgücü ekonomisinin kavramlarına aşına olmamasından da kaynaklanmaktadır.

DİE işsizliği ölçmeyi amaçlayan ilk anketi 1966 yılında gerçekleştirmiştir. Anket yöntemi şöyle özetlenebilir: Türkiye’de mevcut tüm haneleri temsil kabiliyetine sahip bir örneklem çıkarılır. Örnekleme genellikle 20.000’in üzerinde hane yer alır. Anketörler haneleri ziyaret ederek, haneye mensup tüm yetişkin bireylerin çalışma-çalışmama durumunu ve diğer özelliklerini kaydederler. İşsizlik ve daha genel olarak işgücü piyasasına ilişkin istatistiki bilgi derlemenin uluslararası standart yöntemi budur.

DİE anketleri 1968 ve 1969 yıllarında tekrarladıktan sonra sürdürmemiştir. 1980’li yıllarda DİE anketlere yeniden başlamış ancak bazı yıllar ara vermiştir. Bu ilk anketler düzenli olmadıkları gibi, tanım ve kavramlar itibarıyla da farklılıklar içerdiklerinden istihdam ve işsizliğe ilişkin değişkenlerin zaman içindeki evrimlerini sağlıklı bir şekilde yansıtmamaktadırlar.

Hane halkı işgücü anketleri 1989’dan itibaren düzenli olarak yapılmaya başlanmıştır. Yılda iki kez (Nisan ve Ekim) tekrarlanan anketler, ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü)’nun tanım ve kavramlarını kullanmaya başlamıştır. Böylelikle düzenli olmalarının yanı sıra veriler türdeşlik kazanmıştır. Bu özellikleriyle HİA istatistikleri zaman serileri olarak ve uluslararası karşılaştırmalar için kullanılabilir duruma gelmiştir. “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik” raporunun veri kaynağı esas olarak bu istatistiklerdir. İnceleme dönemi de bu nedenle 1989-2002 ile sınırlıdır.

Rapor, 1989-2002 döneminde Türkiye’de işgücünün, istihdamın ve işsizliğin seyrini ve temel özelliklerini belirlemeyi amaçlamaktadır. Ancak raporda işsizliğin geçmişi kadar geleceğinin de çok önemli olduğu düşüncesinden hareketle, 2002-2010 döneminde, farklı büyüme senaryolarına göre işsizliğin evrimi kestirilmeye çalışılmıştır.

İşsizliğin halen çok yüksek düzeyde olduğuna dikkat çeken araştırmanın bulguları, kısa süre içinde işsizlikle çok etkin bir mücadele başlatılmadığı takdirde, işsizliğin artmaya devam edeceğine dair çok sağlam nedenler olduğunu ortaya koymaktadır. İşsizliğin kestirimini yapabilmek için, gerek işgücünün, gerek işgücü talebinin önümüzdeki yıllardaki evrimini kestirmek gereklidir. Bu amaçla çalışmada geçmişin dinamikleri analiz edildikten sonra,

temel değişkenlerin önümüzdeki yıllardaki muhtemel evrimleri de sistematik olarak kestirilmeye çalışılmıştır.

Giriş bölümünü takiben, raporun ikinci bölümü, Türkiye’de işgücü arzının dinamiklerini belirlemeyi amaçlamaktadır. Çalışabilir nüfusun evrimi işgücü arzının temelini oluşturur. Bu nüfusun ne kadarının işgücüne dahil olduğu ise katılım oranını belirler. Bu oranın dinamiğinin kavranması işgücünün arz dinamiğinin kavranması için kilit unsurdur.

Bu bölümde, katılım oranı erkek ve kadın ayrıştırması yapılarak incelenmektedir. Genelde erkek ve kadınların işgücü piyasasına girme ya da girmeme kararları farklı etkenlere bağlı olduğundan, böyle bir ayrıştırma özellikle Türkiye’de şarttır. Ayrıca kadın ve erkek katılım oranlarını yaş ve eğitim düzeylerine göre ayrıştırarak incelemek de, işgücü arzının geçmiş evrimini kavramak, gelecek yıllardaki evrimini de kestirebilmek için önem taşımaktadır.

Araştırma Türkiye geneli ile ya da diğer bir ifadeyle ülke ortalamaları ile ilgilenmemekte, tarım dışı kesim üzerinde durmaktadır. Bu bakımdan, tarım sektörünün dışına çıkan işgücü de tarım dışı işgücü arz dinamiğinin önemli bir unsuru olarak, ayrıca incelenmiştir.

Raporun üçüncü bölümü istihdamın niteliğine ayrılmıştır. Çalışanlar çeşitli kıstaslara göre ayrıştırılarak istihdamın yapısının fotoğrafını çekilmektedir. Kayıtlı ve kayıtsız çalışanlar, ücretliler, işverenler, kendi hesabına çalışanlar ya da ücretsiz aile işçileri, eğitim düzeyleri itibariyle istihdamın bileşimi bu bölümün başlıca konularını oluşturmaktadır. İstihdamın farklı boyutlarıyla analiz edilmesinin önemi bir yana, bu analizlerin bir bölümü, gelecek sekiz yılda işgücü talebini kestirebilmek için de gereklidir.

Bu bölümün sonunda “çocuk istihdamı” konusuna, daha doğrusu sorununa yer verilmiştir. 15 yaşından küçüklerin istihdam edilmesinin yasal olmamakla birlikte oldukça yaygın bir uygulama olduğu bilinmektedir. Bu toplumsal yaranın nasıl oluştuğunu, hangi etkenlerden kaynaklandığını, derinleşmekte mi yoksa hafiflemekte mi olduğunu incelemenin, bu özgün sorunla mücadeleye ışık tutacağı düşünülmüştür.

Dördüncü bölümün esas konusunu, özel sektörde ücretli işgücü talebinin büyümeye ve işgücü maliyetine duyarlılığının ekonometrik yöntemlerle tahmini oluşturmaktadır.

Bu tahmin çalışmasına hazırlık olarak, önce tarım dışı sektör, sanayi, inşaat ve hizmet sektörlerine ayrıştırılarak ele alınmıştır. İşgücü talebinin belirleyenlerini ekonometrik yöntemle tahmin edebilmek ve gelecekteki seyrini kestirebilmek için böyle bir ayırımın işlevselliği açıktır. Bu üç sektörün her birinde işgücü talebi oldukça farklı dinamikler sergilediği iyi bilinen bir olgudur. Bu üç sektörün zaman içinde toplam istihdam içindeki payı da değiştirdiğinden, analizleri alt sektörler düzeyinde gerçekleştirmek bir bakıma zorunludur.

İkinci ayrıştırma kamu ve özel sektör şeklinde yapılmıştır. Kamu sektöründe işgücü talebinin piyasa koşullarına tabi olmaması ve esas olarak iradi nitelikte olması, bu ayırımı gerekli kılmıştır. Bu nedenle işgücü talebinin kestirimi yapılırken kamu istihdamı dışsal olarak belirlenmiştir.

Raporun beşinci bölümü işgücü arzı ile işgücü talebini bir araya getirerek işsizliği incelemektedir. Önce 1989-2002 döneminde işsizliğin evrimi irdelenmiştir. 1996 yılına kadar tarım dışı işsizlik oranında azalma, daha sonra ise artış eğiliminin nedenleri işgücü arzının ve işgücü talebinin dinamiklerine bağlı olarak araştırılmıştır. Ardından 2002-2010 döneminde

farklı büyüme senaryolarına göre işsizliğin sergileyeceği farklı evrimlerin kestirimi yapılmıştır.

Bu bölümde işsizlik ayrıca, cinsiyete, yaşa, eğitim düzeylerine ve işsizlik süresine göre farklı boyutlarıyla incelenmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi, farklı özellikteki alt grupların işsizliğe ne kadar yatkın olduklarının belirlenmesi işsizlikle mücadele politikalarına ışık tutması bakımından oldukça öğreticidir.

Altıncı bölümde ise işsizliğin geçmişini ve geleceğini belirleyen temel etkenler özetlendikten sonra, erişilen bulgulara dayanarak işsizlikle etkin bir mücadeleye yönelik politika önerileri yer almaktadır.

Sonuç olarak; son on yılda yaşanan ekonomik krizler nedeniyle büyüme ve istihdam alanında çok başarısız bir dönem geçiren Türkiye’de, işgücü arzındaki yüksek artış temposu, düşük büyüme temposu ile birleşince işsizlik adeta patlamıştır. Türkiye, % 15.1 olan tarım dışı işsizlik oranı ile halen AB ülkelerine (onbeşler) kıyasla en yüksek işsizliğe sahip ülke durumundadır.

Bu araştırma işsizliği azaltabilmek için temel aracın sürdürülebilir büyüme olduğunu göstermiştir. Tahmin yöntemlerinin içerdiği hata paylarını da dikkate alırsak, işsizlikle etkin bir mücadele için ekonomimizin yılda ortalama % 6 civarında büyümesi gerektiği görülmektedir. Hem büyümeyi kolaylaştırmak hem de gerekli büyüme hızını yakalamada meydana gelebilecek gecikmeleri ya da yetersizlikleri telafi etmek için mikro düzeyde de önlemler gerekmektedir. Başta işgücü maliyetlerini düşürmek ya da diğer bir ifade ile “istihdam vergilerini” azaltmak olmak üzere, “yarım gün iş” in yasallaşması ve yaygınlaştırılması, vasıf uyumsuzluğunu azaltıcı kurumsal düzenlemeler gibi mikro politikalar işsizliği azaltmada yararlı olacaktır.

İşsizlikle topyekün bir mücadele bir an önce başlamak zorundadır. Kaybedilen her yıl işsizliğin tetikleyeceği toplumsal sorunları daha da ağırlaştıracak ve Türkiye Avrupa Birliği perspektifinden uzaklaşmaya başlayacaktır.

## **TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ BASIN BÜROSU**

Meşrutiyet cad.No.74 Tepebaşı 80050 – İSTANBUL  
Tel: (0212) 2495448 / 2491929 / 2515313 / 2490723 Fax: (0212) 2933783