

Türkiye’de Gençlerin İstihdamı

Hakan Ercan

Uluslararası Çalışma Ofisi - Ankara

Copyright © Uluslararası Çalışma Örgütü 2007
Birinci baskı 2007

Uluslararası Çalışma Ofisi yayınları, Uluslararası Yayın Hakkı Sözleşmesi'nin 2 numaralı Protokolü altında yayın hakkından yararlanır. Bununla birlikte, kaynak belirtme koşuluyla, izin alınmaksızın kısa alıntılar yapılabilir. Çoğaltma veya çeviri hakları için başvurular, "ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland" veya pubdroit@ilo.org adresine yapılmalıdır. Uluslararası Çalışma Ofisi, bu tür başvuruları memnuniyetle karşılar.

Ercan, Hakan

Türkiye'de gençlerin istihdamı

Ankara, Uluslararası Çalışma Ofisi, 2007

gençlerin istihdamı / genç işsizliği / istihdam politikası / istihdamın artırılması / genç işçi /
mesleki eğitim / eğitim istihdam ilişkisi / Türkiye
13.01.3

ISBN 978-92-2-820489-6

ISBN 978-92-2-820490-2 (web pdf)

Aynı zamanda, İngilizce *Youth employment in Turkey* (ISBN 978-92-2-120489-3), Ankara, 2007 olarak da yayımlanmıştır.

ILO Cataloguing in Publication Data

Birleşmiş Milletler uygulamasına uygun olarak ILO yayınlarında kullanılan isimlendirmeler ve bu yayınlardaki bilgilerin sunuluşu, Uluslararası Çalışma Ofisi'nin hiçbir şekilde, herhangi bir ülke, saha ya da toprak veya bunların yetkililerinin yasal statülerine veya onun sınırlarını tahdide ilişkin görüş bildirmesini ima etmez.

İmzalı makaleler, çalışmalar ve diğer katkılarda belirtilen görüşlerin sorumluluğu, münhasıran bunların yazarlarına aittir ve yayınlama, bunları ifade edilen görüşlerin Uluslararası Çalışma Ofisi'nce onaylanması anlamına gelmez.

Firma, ticari ürünler ve işleme süreçlerine ismen atf yapılması, bunların Uluslararası Çalışma Ofisi'nce onaylanması anlamına gelmeyeceği gibi, belirli bir firma, ticari ürün veya işleme sürecinden söz etmede ihmal, bir desteklememe işareti değildir.

ILO yayımları, başlıca kitapçılarından ya da birçok ülkedeki ILO yerel ofislerinden veya doğrudan doğruya "ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland"dan temin edilebilir. Yeni yayımların katalog veya listesi ücretsiz olarak yukarıdaki adresten veya elektronik-posta adresi pubvente@ilo.org yoluyla gönderilecektir.

Web sitemizi ziyaret ediniz: www.ilo.org/publns.

Türkiye'de basılmıştır.

Meter Matbaası

Anafartalar Caddesi Ankara Psj. No: 44/26 Ulus -ANKARA • Tel: 0.312 311 41 36

İÇİNDEKİLER

<i>Kısaltmalar</i>	v
<i>Şekiller</i>	vi
<i>Tablolar</i>	vii
<i>Yönetici özeti</i>	ix
1. Sosyoekonomik durum	1
1.1. Makroekonomi ve yoksulluk göstergeleri	1
1.1.1. Makroekonomik göstergeler	1
1.1.2. Yoksulluk göstergeleri	3
1.2. Son dönemdeki makroekonomik istikrar politikaları ve reform gündemi: İstihdam ve verimlilik üzerindeki etkiler	5
1.3. Sektörel destek politikaları ve öncelikli sektörlere yönelik önlemler	6
1.4. Sosyal politikalarda yeni gelişmeler	7
2. Gençlerin istihdamı sorunu: Genç işgücü piyasasının analizi	8
2.1. Nüfus ve işgücü	8
2.2. Kırsal ve kentsel kesim arasında iç nüfus akışları ve istihdam	14
2.3. Türkiye'deki nüfus yapısının sonuçları	18
2.3.1. İstihdam ve beşeri sermaye ile ilgili sonuçlar	18
2.3.2. İşgücüne katılımında mevcut gündem	20
2.4. Eğitimde eğilimler	25
2.4.1. Eğitimin istihdam ve büyüme açısından getirileri?	25
2.4.2. Dünyada becerinin artan getirisi: beşeri sermaye ve istihdam eğilimleri	28
2.4.3. Türkiye açısından etkiler	28
2.5. İstihdam eğilimleri	29
2.5.1. Genç kesimde istihdam eğilimleri	30
2.5.2. Kayıt dışı istihdam	32
2.5.3. Çocuk işçiliği	34
2.6. İşsizlik eğilimleri	35
2.6.1. Genç nüfusta işsiz kalma süreleri	35
2.7. Ücretler ve çalışma koşulları	36
3. İşgücü piyasası gereklilikleri kapsamında gençlerin istihdamı konusu: Politika ve program etkinliği değerlendirmesi	39
3.1. Genel politikalar	39
3.2. İstihdam ve işgücü piyasası	40
3.2.1. Eğitim ve öğretim	41

3.2.2. İşletme geliştirme	.47
3.2.3. Güvenceli esneklik konuları: Türkiye'deki tartışmalara son ekler	.48
3.3. İş mevzuatı ve işgücü piyasası politikaları	.51
3.3.1. İş mevzuatı: Eleştirel bir değerlendirme	.51
3.3.2. Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Politikaları	.57
3.4. Eşitlik ve erişim	.62
3.5. Sosyal diyalog: Sosyal ortakların rolü	.62
4. Gençlerin istihdamı politikaları ili ilgili kurumsal çerçevenin gözden geçirilmesi	.64
5. ILO'nun gençlerin istihdamına ilişkin yaklaşımı	.66
5.1. Türkiye'de güçlendirilmesi veya geliştirilmesi gereken başlıca politika ve program müdahale alanlarının belirlenmesi	.66
6. Hükümete öneriler	.69
6.1. Genç istihdamını arttırmak üzere atılacak adımlar	.70
6.2. Kamu kuruluşları arasındaki eşgüdümeye yönelik öneriler	.72
<i>Kaynakça</i>	.74
<i>Ek 1: Veri Tablo ve Rakamları</i>	.77
<i>Ek 2: Türkiye'de işgücü piyasası veri kaynakları</i>	.79
<i>Veri kaynaklarının eleştirel analizi</i>	.79
<i>İşgücü talebine (işyeri) ilişkin veriler</i>	.79
<i>İşgücü arzına (hane) ilişkin veriler</i>	.82
<i>İdari kayıt verileri</i>	.82
<i>Verilere ilişkin son notlar</i>	.85

KISALTMALAR

AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Politikası
AB	: Avrupa Birliği
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İKO	: İşgücüne Katılım Oranı
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
NUTS	: AB Bölgesel İstatistik Birimleri Sınıflaması
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
MEÖ	: Mesleki Eğitim ve Öğretim
DB	: Dünya Bankası
GİA	: Gençlik İstihdam Ağı

ŞEKİLLER

2.1	Sayım yılları için Türkiye nüfusu ve nüfus yansıtmaları	.11
2.2	Geniş yaş gruplarına göre Türkiye’de nüfus, 1950-2050	.12
2.3	Türkiye’de yaş gruplarına ve cinsiyete göre nüfus	.13
2.4	Türkiye’de yıllara göre nüfus artış hızları	.15
2.5	Türkiye’de kurumsal olmayan sivil nüfus, 15 yaş ve üzeri	.16
2.6	1990’dan 2000’e kırsal kesimden kentsel alanlara net göç	.17
2.7	Türkiye’de son dönemde nüfus (15+), işgücüne katılmayanlar ve istihdam edilenler	.19
E1 (a)	1990 ve 2000 nüfus sayımlarında Türkiye’nin kent ve köy nüfusları yaş piramidi.	.78
E1 (b)	1990 ve 2000 nüfus sayımlarına göre Türkiye’nin kent ve köy nüfusları yaş piramidi.	.78

TABLÖLAR

1.1	Yüzde 20'lik dilimler itibarı ile Türkiye'de bugünkü gelir dağılımı	4
2.1	Nüfus ve genç ve yaşlı bağımlılık oranları: Türkiye 1980–2050	9
2.2	Okul düzeyine göre işgücüne katılım oranları	21
2.3	Sivil nüfusun işgücü istatistikleri özeti (cinsiyete göre)	23
2.4	15–24 yaş grubundaki genç nüfusun işgücü istatistikleri (cinsiyete göre) . .	24
2.5	Genç nüfusta cinsiyete göre işsiz kalma süreleri, Türkiye 2000–2001	36
E1	Yaş gruplarına ve cinsiyete göre Türkiye nüfusu, 1950-2050	77
E2	İstihdamla ilgili resmi veri setlerinde bulunan bilgiler.	84

BOŞ

Türkiye’de Gençlerin İstihdamı

Hakan Ercan, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara

Yönetici Özeti

Türkiye’nin son dönemdeki güçlü ekonomik büyüme performansı, bu büyüme ile uyumlu bir istihdam artışını beraberinde getirmemiştir. Son yıllarda işsizlik, öncelikli ekonomik sorun olarak enflasyonun yerini almış bulunmaktadır. İstihdam fırsatlarının yetersizliği yaygın olarak paylaşılan bir kanıdır. Bu, son dönemde yükselen piyasa ekonomilerinin de paylaştıkları bir kaygıdır. Türkiye ile birlikte pek çok Latin Amerika ülkesi kronik enflasyon, finansal kriz ve makroekonomik dengesizlik gibi olguların getirdiği ekonomik güçlüklerle on yıllarca katlanmak zorunda kalmışlardır. Bu ülkelerde istihdam yaratılması ile ilgili resmi beklenti de hemen hemen aynıdır: Bir ülkenin doğrudan yabancı sermaye çekebilmesi, böylece istihdam yaratabilmesi için makroekonomik istikrara ihtiyacı vardır. Gerekli ama yeterli olmayan bu koşul, işgücü talebinin durumunu yansıtır.

Gerek yükselen piyasa ekonomilerinde ve gerekse ABD gibi ileri ekonomilerde, ekonomik toparlanma, kimi durumlarda istihdamsız olabilmektedir. Bunun nedeni ise verimlilik artışlarıdır. Örneğin 1980–2002 döneminde, Türkiye’nin GSMH’sı (gayri safi milli hasıla) yılda ortalama %4 artış gösterirken istihdamdaki ortalama yıllık artış %0,8’de kalmıştır. Ekonomik büyüme hızının %7’yi de aştığı daha yakın 2002–2006 döneminde bile işsizlik oranı değişmeden %10 civarında kalmaya devam etmiştir. Bu dönemde de istihdamdaki büyüme hızı %0,8 olarak gerçekleşmiştir.¹ Bu durum, Türkiye ekonomisinin istihdam yaratma performansı açısından iyi değildir.

Nüfus açısından bakıldığında ise Türkiye’nin demografik geçiş sürecini neredeyse tamamlamış olduğu görülür. Bu geçiş, yüksek doğurganlık-yüksek ölüm hızı durumundan başlayıp kontrollü düşük doğurganlık-düşük ölüm hızı durumuna ulaşan bir süreçtir. Avrupa ülkelerinin çoğunda bu süreç yüz yıl almışken Türkiye aynı süreci onlara göre yarı zamanda tamamlamıştır.² Türkiye’de toplam doğurganlık hızı şaşırtıcı bir hızla düşmüştür. 1945–50 döneminde 6,9 olan toplam doğurganlık hızı 2000’lerin ortasında nüfusun yenilenme hızı olan 2,1’e inmiştir. Sonuç olarak, yüksek nüfus artış

1. Metinde kullanılan oranlar, yazar tarafından TÜİK verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

2. Behar (1999) Türkiye’deki demografik geçişi etraflı biçimde tartışmaktadır. Konunun uzmanlarının sıkça atıfta bulunduğu Shorter da (1995) aynı konuyu ele alır.

hızları Türkiye için artık bir tarih olmuştur. Behar (1999) bu eğilimin geri çevrilemez olduğunu ikna edici biçimde ortaya koymaktadır.

Bütün bunlara karşın, nüfus ivmesi nedeniyle Türkiye’de çalışabilir yaştaki nüfus (15+) yıllık %1,9 hızında büyümektedir. İşsizlik oranının daha da yükselmesini önleyen tek etmen işgücüne katılmama olgusudur. Katılmayan nüfusun yıllık artış hızı da %2,4’tür. Buradan çıkan sonuç, tarımdan gelen kesimin işgücününün dışına çıktığıdır. Ortada ikili bir durum vardır. Bir yandan işsizlik oranı belirli bir düzeyde kalmaktadır. Ancak diğer yandan mevcut insan kaynakları bu şekilde heba olmaktadır.

Bireylerin işgücü piyasasında ‘arzu edilir’ işler ve ücretler bakımından uzun vadeli başarısı genel olarak konunun arz yanını, yani beşeri sermayeyi ilgilendirir. Beşeri sermaye kavramından, genel olarak önce eğitim, sonra da iş deneyimi anlaşılır. Kalkınma literatüründe eğitim ile büyüme arasında uzun vadede pozitif ilişki olduğunu gösteren analizler hayli fazladır. Bu ilişki, hem genel toplamda, hem de kişiler düzeyinde geçerlidir. Bu rapor, eğitimin işgücü piyasasında daha olumlu sonuçlara yol açtığına ilişkin kimi gerçeklere daha sonra örnek olarak yer verecektir.

Türkiye’nin ekonomik büyüme performansı ciddi gelir eşitsizliklerinin yanı sıra bölgeler arası ve kırsal-kent arası eşitsizlikler pahasına gerçekleşmiştir. Bölgelerin kalkınmışlık düzeyi açısından birbirlerine yakınsamaları gibi bir süreç ya hiç yoktur ya da çok yavaş gelişmektedir (Kırdar ve Saraçoğlu, 2006). Sözü edilen gelir eşitsizlikleri, yoksulluk (ve sosyal dışlanma) olgusunun tam merkezinde yer almaktadır. İstihdam edilebilirlik ise sosyal dışlanmanın panzehiridir. Genç yaş grupları işgücü piyasasına ilk giriş bakımından yüksek risk grubunu oluşturmaktadır (Bakınız, Bölüm 1).

Genç nüfusa istihdam olanakları sağlanması ülkenin uzun vadedeki ekonomik istikrarı ve büyümesi açısından kritik bir bileşendir. Türkiye’de ise istihdam yaratma hem genel bir sorundur, hem de gençlere istihdam yaratma özel bir sorundur. Türkiye 2001 yılında ciddi bir finansal kriz yaşamıştır. 2002 yılında başlayan toparlanmanın ardından büyüme bugünlere dek sürmüştür. Türkiye birbirini izleyen 21 çeyrek yıllık dönemde sürekli büyümüştür. Ne var ki, 2002–2004 dönemindeki büyüme beraberinde istihdam artışı getirmemiştir. 2005–2006 döneminde ise genel işsizlik oranı nihayet düşmeye başlamış, 2006 yılında %9,9’a inmiştir. Ne var ki bu olumlu gelişme gençlerin istihdam oranlarında yansıma bulmamıştır. Gençlerin istihdamı oran olarak son 2 yıl içinde %17–18 civarında yerinde saymıştır. Bu, Türkiye’de Avrupa Birliği ile aynı düzlemdeki tek işgücü piyasası göstergesidir. İşgücü piyasasına yeni girenlerin önemli bir bileşen sayılan beceri ve deneyimden yoksun olduklarını unutmamak gerekir. İşgücü piyasasına yeni girenler, özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde iş bulmakta zorlanmaktadır.

Ayrıca, zorunlu eğitim süresinin 5 yıldan 8 yıla çıkarılmasına karşın çocuk işçiliği halen ele alınması gereken bir sorun olarak yerini korumaktadır. Son yıllarda kent- sel genç işsizlik oranlarının artması politika yapımcılarının da gündemine gelmiş, gençlere istihdam olanakları yaratılması sorunu öncelik kazanmıştır. Bu, AB ülkeleri tarafından da paylaşılan bir duyarlılıktır. Gençlerin istihdamını arttırmaya yönelik politi-

kalar uzun vadede yoksulluğu ortadan kaldırma ve sosyal kapsama açısından ön koşul oluşturmaktadır.

Bu rapor Türkiye’de gençlere istihdam olanakları yaratılması konusunu ele almaktadır. Rapor, özellikle kentsel alanlardaki gençlerin işgücü piyasasındaki genel durumunu betimlemekte ve analiz etmektedir. Türkiye’deki durumun, işgücü piyasası ile ilgili herhangi bir konuyu değerlendirmeden önce dikkate alınması gereken belirgin yönleri üzerinde durulmaktadır. Günümüzdeki Türkiye demografisi ve işgücü piyasası dinamikleri gerek nicel gerekse nitel anlamda, AB veya OECD ülkelerinin demografik açıdan olgunlaşmış ve eğitilmiş işgücü piyasası dinamiklerinden çok farklıdır. Karşılaştırma çerçevesi olarak AB ülkelerine yönelik açık ısrar Türkiye’nin AB adaylığının getirdiği bir durumdur. Geliştirilen politika önerilerinin zorunlu olarak AB istihdam kılavuzları ile uyumlu olması gerekmektedir.

Halen, çalışabilir yaştaki nüfusun artış hızı, son on yıllarda gerçekleşen istihdam artış hızından daha yüksektir. Böylece, genel olarak istihdam yaratılması, özel olarak da gençlerin ve kadınların istihdamı, Türkiye’nin kalkınması çerçevesinde işgücü piyasasıyla ilgili başlıca gündem haline gelmiştir. Önerimiz, tarımdan ayrılanlar için ‘daha fazla eğitim’ ve ardından yaşam boyu öğrenme, işgücü piyasasına katıldıkları halde iş bulamayan kentli ve daha iyi eğitilmiş gençler içinse ‘beceri geliştirmedi’.³

Raporda önce gençliğin istihdamı bağlamında Türkiye işgücü piyasasının bugünkü durumu verilmektedir. Ardından, izlenebilecek politikalara ilişkin öneriler gelmektedir. Bu önerilerin, daha sonra, Türkiye’nin AB adaylığının getirdiği zorunluluklardan biri olarak gelecekteki İstihdamda Reform Ulusal Programı’nın gençlik istihdamı bileşeninin temellerini oluşturacağı düşünülebilir. Bu arada Türkiye, Birleşmiş Milletler Gençlik İstihdam Ağı’nın (GİA) bir üyesi olarak bir gençlik istihdam stratejisi geliştirmek durumundadır ve ILO bu alanda başlıca ortak durumundadır. Üçüncüsü ve belki de en önemlisi, burada sözü edilen haritalama çalışması uluslararası kuruluşlara önerilecek özel pilot projelerin temelini de oluşturabilir. Bu tür projelerden alınan sonuçlara ilişkin değerlendirme, AB’nin IPA fonlarının (katılım öncesi fonlar) Türkiye’de etkin biçimde nasıl tahsis edilebileceği konusunda değerli katkılar sağlayabilir. (Gerek yazarın gerekse destekleyici kuruluş olarak ILO Türkiye Ofisi’nin tercihi, İrlanda’nın yolunun izlenmesi, Yunanistan ve Portekiz’in yaptıklarından farklı olarak önce karayollarına değil beşeri sermayeye yönelik yatırımlara öncelik tanınmasıdır.)

Dikkat edilmesi gereken nokta, uluslararası kuruluşların çalışma ile ilgili gündem veya kılavuz ilkelerinin birbirleriyle ve AB’ninkilerle çelişmediğidir. Dolayısıyla, elinizdeki rapor ILO’nun küresel istihdam gündemine ve BM’nin Binyıl Kalkınma Hedeflerine de (BKH) atıfta bulunmaktadır. Bir başka nokta da, istihdamı da içerecek biçimde gençlikle ilgili konuların BKH ilişkili olmasıdır: Buradaki 8 hedeften 7’si do laylı veya doğrudan gençlerle ilgilidir. Bu arada, UNDP’nin 2007 İnsani Kalkınma Raporu da Türkiye’de gençliğin durumuna odaklanmaktadır. Nihayet, UNICEF, UNFPA

3. Katılmayanların önemli bölümü “cesareti kırılmış” kesimdir.

ve Dünya Bankası'nın da Türkiye'de gençliğin durumunu çeşitli yönleriyle ele alan çalışmalar yaptıklarını belirtelim.

BM, yeni iş alanları açılması, yoksulluğun azaltılması ve sürdürülebilir kalkınma gibi konuları ele alan, "İnsana Yakışır İş" başlıklı önemli bir küresel hamle başlatmıştır. BM Temmuz 2006'daki Bakanlar Bildirgesi'nde tüm dünyadaki 1,4 milyar çalışan yoksul açısından "İnsana Yakışır İş" gündeminin gerekliliğine dikkat çekmiştir. Belirtilen sayının aynı düzeyde kalabilmesi için her yıl 40 milyon yeni iş yaratılması gerekmektedir.⁴ Bu, küresel bir iş krizi anlamına gelmektedir. Bildirge, hükümetlerin uyguladıkları politikaların istihdam üzerindeki etkilerini değerlendirmelerine yarayacak kimi girişimlere de yer vermektedir. Bu yönelim AB'nin kendi istihdam stratejisini "yeniden odaklama" girişimi ile aynı doğrultudadır. Şimdi büyüme ve iş stratejisi olarak tanımlanan bu strateji makroekonomik politikalarla, istihdam bağlantılı kılavuzları ve hedefleri bir araya getirmektedir (bütünleşmiş kılavuzlar). ILO'nun payına düşen ise, yoksulluğun azaltılmasına, eşitlikçi ve kapsayıcı bir kalınmaya yönelik olarak insana yakışır iş gündemini yaygınlaştırmaktır.

'İnsana Yakışır İş' gündeminin dört stratejik hedefi vardır: Yeni işler yaratılması – yatırım için fırsatlar oluşturulması; çalışanların, özellikle dezavantajlı konumdakilerin çalışma yaşamındaki haklarının güvence altına alınması; sosyal korumanın daha geniş kesimleri kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması ve diyalogla uyuşmazlık çözümü çabalarının geliştirilmesi. Bu stratejik hedeflerin AB'nin istihdama ilişkin 'temel direkleri' ile hemen hemen bire bir ilişkisi vardır. Dolayısıyla, örneğin ister AB ister ILO için hazırlanmış olsun, Türkiye'nin bu alandaki politika belgelerinin birbiriyle çelişmesi zaten söz konusu değildir.

Belirtilmesi gereken bir diğer nokta da Türkiye'nin 2006 yılı Şubat ayında BM Genel Sekreterliği Gençlik İstihdam Ağı'nın (GİA) öncü ülkelerinden biri konumuna gelmiş olmasıdır.⁵ GİA'nın görevi, geniş bir alana yayılan aktörlerin becerilerini, deneyimlerini ve bilgilerini bir araya getirerek gençliğin istihdamı sorununa kalıcı çözümler bulmaktır. GİA böylece gençlerin istihdamına yönelik Ulusal Eylem Planları (UEP) geliştirilmesi yoluyla bu konuda öncülük yapmaya koyulmuştur.⁶ Bu bağlamda Türkiye Hükümeti de gençliğin istihdamı konusunda bir UEP hazırlama durumundadır. Bu taahhüt, aynı zamanda, AB aday üyelik sürecinin gerekliliklerinden biri olarak Türkiye'nin istihdamla ilgili acilen bir ulusal reform programı hazırlama yükümlülüğüyle de örtüşmektedir. Nihayet, az önce de değinildiği gibi, Türkiye Hükümeti bu yıl ILO'nun İnsana Yakışır İş Ülke Programı'nı uygulamayı ilkesel olarak kabul etmiştir. Söz konusu programın önemli bir bileşenini ise gençliğin istihdamı oluşturmaktadır.

4. Bu rakamlar ILO tarafından yayınlanan World of Work dergisinin 57. sayısından alınmıştır.

5. Bir Kofi Annan girişimi olan GİA'nın başlıca katılımcıları Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü'dür.

6. Başlı çeken ülkeler, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun Gençlerin İstihdamının Artırılması ile ilgili olarak aldığı A/RES/57/165 (Aralık 2002) sayılı karar uyarınca gençlerin istihdamı ile ilgili ulusal eylem planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında öncülük taahhüdünde bulunmuşlardır. Bu konumda 'başlı çeken' 19 ülke vardır.

Dolayısıyla, ILO Türkiye Ofisi, sosyal ortaklar ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın talebi ve kendileriyle yapılan görüşmeler üzerine konuya ilişkin ayrıntılı bir araştırma yaptırmaya karar almıştır. Bu araştırmadan beklenenler arasında Türkiye'de genç işgücü piyasasının bugünkü durumunun değerlendirilmesi, genç nüfusun istihdamını artırmak için halen başlatılmış olan girişimlerin gözden geçirilmesi ve bu alanda politika tavsiyeleri geliştirilmesi vardır. Aşağıda kısaca aktarılan rapor bulguları, 2007 yılı Haziran ayında yapılan ve ILO'nun bileşenleri olan üç tarafla diğer paydaşları bir araya getiren ulusal bir çalışmada sunulmuştur.⁷

Türkiye'de gençlerin istihdamıyla ilgili yakın gelecek pek parlak görünmemektedir. Türkiye'deki durum, genç kadınların formel istihdam kapsamında yer almalarının erkeklerden daha güç olması nedeniyle AB'dekinden farklıdır. Genç kadınlar için hem işgücüne katılım hem de istihdam oranları çok düşüktür. Bu durum bir ölçüde kırsaldan kentsele geçişle açıklanabilir. Daha önceleri ücretsiz aile işçisi konumunda olanlar daha fazla vasıf gerektiren kentli işgücü piyasasına ilk ağızda katılmayacaklardır. Ancak, zamanla, genç kadınların oluşturduğu bu kesim işgücü piyasasına daha fazla katılacaktır ve bunun sonucunda söz konusu kesimde işsizlik oranı da artacaktır.

Türkiye'de politika yapımcıları gençlerin istihdamıyla ilgili durumun ciddiyetinin farkındadır; ancak, sorunun çözümüne yönelik somut adımlar henüz atılmamıştır. Ülkenin uzun süre boğuştuğu makroekonomik bir sorun olan yüksek enflasyon, IMF tarafından desteklenen yeniden yapılanma ve istikrar programı sonucunda tek haneli rakamlara indiğinden yakında bu konuya öncelik tanınması beklenebilir.

Türkiye'deki beşeri sermaye stokunun düşük olması nedeniyle, gençlik dâhil olmak üzere, hedef gruplara yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının (AİPP) uygulanması önerisi cazip görünebilir. Ancak, bu yazarın görüşüne göre, bu yaklaşım mevcut kaynakların en etkin kullanım biçimi değildir. Eğitimsiz-vasıfsız çalışanlar AİPP uygulamalarından arzu edilen düzeyde yararlanamazlar. Önce, temel eğitim açıkları kapatılmalıdır. Bu durumda da Türkiye'de yaygın bir yetişkin eğitimi hamlesi gerekecektir.

Hangi durumda olursa olsun hedef gruplara yönelik fon tahsisine ilişkin stratejik kararlar sosyal ortakların da katılımıyla politika yapımcılar tarafından verilecektir. Kamunun ve sosyal ortakların Türkiye'de uzun bir ortak çalışma geçmişi vardır. Dahası, Türkiye'deki işverenler mevcut çıraklık sistemi aracılığıyla gençlere eğitim ve istihdam sağlama sorumluluğuna katılma gibi bir geleneğe de sahiptir.

Şu an için ise en önemli öncelik istihdam stratejisinin son haline getirilmesidir. Gençliğin istihdamı ile ilgili hedefler, ancak bir genel bir istihdam ulusal eylem planı çerçevesinde anlam taşıyabilir.

Aşağıdaki ayrıntılı "İçindekiler" bölümü, raporun ana hatlarını da vermektedir. Somut politika önerileri ise raporun sonundaki 6. bölümde yer almaktadır.

7. Yazar, yaptıkları değerli katkılardan ötürü yaygınlaştırma konferansı katılımcılarına teşekkür borçludur. Tartışmalara katkıda bulunan akademisyenler arasında Ömer Faruk Çolak, Meltem Dayıoğlu, Aziz Konukman, ve İnsan Tunalı da yer almaktadır. TÜRK-İŞ ve DİSK başkanları ile HAK-İŞ ve TİSK temsilcileri bu raporun son haline ilişkin görüşlerini bildirmişlerdir.

1. Sosyoekonomik durum

1.1. Makroekonomi ve yoksulluk göstergeleri

1.1.1. Makroekonomik göstergeler

Türkiye ekonomisinin son beş yıl içindeki birikimli büyümesi %40 ile gerçekten etkileyici boyutlardadır.⁸ Yıllık %7 hızındaki bu büyümenin 2016 sonuna kadar 10 yıl daha sürmesi halinde Türkiye ekonomisi bugünküne göre iki kat büyüyerek üretimini 395 milyar dolardan 790 milyar dolara çıkarmış olacaktır. O zamana gelindiğinde ülkenin nüfusu da 80 milyona ulaşacaktır. Dolayısıyla, kişi başına gelir bugünkü fiyatlarla 9.900 dolara yükselebilir. Aynı zamanda, ulusal hesaplarda ülke istatistiklerini, AB'nin kullandığı ESA95 standardı ile uyumlu hale getirmek üzere halen yapılmakta olan değişiklikler sonucunda bugünkünden daha yüksek bir GSYİH'ye ulaşılacaktır. Bu durumda, Türkiye'nin önümüzdeki 10 yıl içinde yılda %7-8'lik bir büyüme gerçekleştirilmesi halinde, günümüz fiyatlarıyla GSYİH'de trilyon dolar (€750 milyar) kişi başına gelirden de 12.500 dolar (€9300) eşğine ulaşmış olacaktır.

Son dönemlerde, Türkiye'de ekonomik büyüme ile cari açık elele gitmektedir. Bu açık 2006 yılı sonunda 31,7 milyar dolara ulaşmıştır. Böyle bir açık sürdürülebilir değildir. Bununla birlikte, doğrudan yabancı yatırım (DYY) girişlerindeki olumlu gelişmeler Türkiye'yi bugüne dek söz konusu durumun yaratabileceği olumsuzluklardan korumuştur. Ekim 2006'ya kadar olan 12 aylık dönemde net DYY girişi daha önce görülmemiş bir düzeye, 18,5 milyar dolara ulaşmıştır. Bu miktar mevcut cari hesap açığının yarısından fazlasını karşılamaktadır. AB katılım sürecinin de yardımıyla Türkiye makroekonomik istikrarı koruduğu sürece bu girişlerin sürmesi beklenmektedir.

Türkiye son yıllarda ayrıca önemli miktarda portföy yatırımına da (kısa vadeli sermaye girişi) tanık olmuştur. Bu girişler liranın değerini arttırmış, böylece dış ticaret açığı da büyümüştür. Sonuçta Türkiye'de büyüme dönemleri büyük cari açıklarla birlikte gerçekleşmiştir. Liranın değerinde radikal bir düzeltme 2006 yılının ikinci çeyreğinde küresel bir belirsizlik şoku sonucunda yaşanmıştır. Türk lirasının değerinin düşmesi, kısa dönemde ihracata katkıda bulunur ve cari açığı azaltır. Türk ekonomisine güven böylece yeniden tesis edildiğinde ise, Temmuz 2006'da olduğu gibi portföy ya-

8. Bu raporda kullanılan istatistiklerin çoğu TÜİK kaynaklıdır. Şu sıralarda TÜİK milli gelir hesaplamalarında kullandığı yöntemi gözden geçirmektedir. Beklenen sonuç, EUROSTAT yöntemleri doğrultusunda ekonomik faaliyetlerin daha geniş biçimde kapsanması ve BM veri toplama ve bildirim uygulamalarının benimsenmesidir. TÜİK'in şu an kullandığı makroekonomik istatistik standartlarında (BM) başlangıç yılı çoğu kez 1968'dir. Bu başlangıç yılı, diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi ve ESA95 Avrupa standardına uyacak şekilde 1993 olarak değişmektedir.

tırımları geri gelir. Bu durum Türkiye ekonomisinde tanıdık bir döngüdür. AB adaylık görüşmeleri sürecinin başlamasıyla doğrudan yabancı yatırımlarda son dönemde görülen artış bu döngülerin sıklık ve şiddetini azaltmıştır. Yine de, Türkiye gibi açık bir ekonomide dikkatli olunmaya devam edilmelidir.

Türkiye önünde sonunda hızlı ekonomik büyüme ve keskin yavaşlamaların yaşandığı kriz döngülerinden çıkacaktır. Ülkedeki ekonomik büyüme, OECD bölgesinde görülen en güçlü büyümedir. Finansal ve parasal politikalar tüketicide ve yatırımcıda güveni yeniden tesis etmiş, uluslararası borçlanmalarda risk faktörünü azaltmış, bu arada doğrudan yabancı yatırımlarla portföy yatırımlarında önemli bir artış sağlamıştır. 2006 yılında TÜFE %9,65, ÜFE ise %11,6 olarak gerçekleşmiştir. Merkez Bankası'nın 2007 yılı hedefi ise %4'tür. Bu hedefi tutturmak olanaklı olmasa da, %7-8 arasında bir değere ulaşılacağı öngörülmektedir.

Satın alma gücü paritesi açısından bakıldığında Türkiye ekonomisi bugün 750 milyar dolarlık (2005) hacmiyle dünyanın 18. ekonomisi durumundadır. 2006 yılında GSYİH %6,1 artmıştır. Türkiye ekonomisi, 2002'den 2007'nin ilk çeyreğine kadar olan 21 çeyrekte sürekli büyümüştür. Kişi başına gelir 5.400 doları aşmıştır. Türkiye ekonomisi 395 milyar dolar hacmine ulaşırken ihracat 2006 yılında 85 milyar doları aşmıştır.

Tablonun olumsuz yanını ise, cari açığın giderek büyümesi nedeniyle ortaya çıkan kırılma oluşturmaktadır. Türkiye ekonomisindeki büyüme dönemlerinin şaşmaz biçimde hep cari açık artışlarıyla örtüşmesinin nedeni, ekonominin yükselişe geçtiği dönemlerde ithalatın ihracattan daha hızlı artmasıdır. Sağlıklı bir ekonomi portföy yatırımlarını çeker; bu durum yerel paraya değer kazandırır ve dış ticaret açığı büyür. Bu durum için kısa vadede alınabilecek önlem yoktur. Türkiye'nin ihraç ürünlerine yönelik dış talebin zaman içinde artması gerekmektedir. İhraç ürünleri arasında katma değeri düşük tekstil ürünlerinin yerini halen otomotiv ve dayanıklı tüketim malları almaktadır. Bu dönüşümün gerçekleşmesi belirli bir zaman alacaktır. Bu arada Türkiye küresel finans piyasalarında meydana gelen değişikliklerden elbette etkilenecek, ancak bu etkilenme 2001 yılındaki kadar büyük olmayacaktır.

Türkiye'nin net borç-GSYİH oranı 2006 sonunda %44,7'ye düşmüştür. 2005 yılı sonunda bu oran %55,8 idi. Türkiye böylece Türkiye toplam kamu borcu/GSYİH oranı olarak %60,7 ile kamu finansmanı ve kamu borçları ile ilgili Maastricht ölçütlerine yaklaşmıştır. Euro alanında ortalama %70,8 iken Maastricht bu düzeyin %60 olmasını öngörmektedir. Türkiye'nin net dış borcunun GSYİH'ye oranı ise %5,2'dir (2006 sonu). Bu gösterge ülkeyi döviz kuru dalgalanmalarından daha az etkilenecek bir konuma yerleştirmektedir. Cari açık/GSYİH oranı ise %7,9 ile hala yüksektir. 2007 Şubat ayı sonunda, 12 aylık devreden cari hesap açığı 32,2 milyar dolara (24 milyar Euro) ulaşmıştır. Ticaret açığı ise 40,6 milyar dolar (30,3 milyar Euro) ile bundan daha yüksektir. Turizm gelirleri ile diğer cari transferler ticaret açığının %20'sine ulaşmıştır. Türkiye ekonomisinin yüksek hızda büyüme dönemleri artan ticaret açıkları ile örtüşmektedir. Güçlü Türkiye ekonomisi dışardan portföy yatırımları çekmekte, böylece

Türk lirası değer kazanmakta, bu da ithalatta artışa yol açmaktadır. Geçmişte bu dön-gü sıkça patlak veren krizlerle son bulmaktaydı. Son dönemin makroekonomik istikra-ri ve AB adaylığı sayesinde artan doğrudan dış yatırımlar daha önceki dinamikleri de-ğiştirmiş olabilir. Doların Euro karşısındaki bugünkü zayıflığı da dolar cinsinden ifade edilen açığın daha az görünmesini sağlamaktadır. (Türkiye enerjisini ve ham maddele-rini dolar olarak ithal etmekte, ihracatını ise ağırlıklı olarak Euro alanına yapmaktadır.)

İşsizlik oranı son yıllarda aynı kalmıştır. Tarım dışı işsizlik oranı 2006 yılı sonun-da %12,6, genel işsizlik oranı ise %9,9 olarak gerçekleşince, uzun süre %10,3 düzeyin-de direnen oranda cüzi bir gerileme olmuştur. Buna karşılık, işsizlik oranının tanımı “cesareti kırılmış” işçileri de içine alacak biçimde geniş tutulursa ortaya çıkan durum kaygı vericidir: %18. Bu durum, yüksek büyüme hızlarına karşın Türkiye ekonomisi-nin istihdam yaratmada yetersiz kaldığının göstergesidir. Nitekim Nisan 2007’de işgü-cüne katılım oranı %47,9 olmuştur. Aynı dönemde işsizlik oranı kentlerde %11,6, kırsal kesimde ise %6,9 olmuştur. Tarım dışı işsizlik oranı ise %12,4 idi.

İstihdam edilen kişi sayısı Nisan 2007 itibarıyla 466.000 artarak 22.638.000’e ulaşmıştır. Tarımsal istihdamda 20 bin kişilik azalma olmuştur. Tarım dışı istihdamda 486.000 kişilik artış gerçekleşmiştir. İşsiz sayısı ise 14 bin artarak 2,45 milyona çık-mıştır. Tarımın toplam istihdamdaki payı %27, sanayinin %19,5, inşaatın %5,5 ve hiz-metler kesiminin %48’dir.

1.1.2. Yoksulluk göstergeleri

Türkiye orta gelir düzeyindeki bir ülkedir ve mutlak yoksulluk sorunu ile karşı karşıya değildir. Günde 1 dolardan az kazançla yaşayan nüfusun yüzdesi 2005 yılında %0,01 idi. Bu arada, günde 2,15 dolardan az kazançla geçinen nüfusun oranı 2002–2005 döneminde %3,04’ten %1,55’e gerilemiştir. BM’nin Binyıl Kalkınma He-defleri (BKH) çerçevesinde belirlenen, günde 1 dolardan az kazanarak geçinen veya açlık çeken nüfusun sayıca yarı yarıya azaltılması hedefi Türkiye için geçerli değildir.

TÜİK’in 2003 yılı araştırmasına göre mutlak yoksulluk (temel gıda tüketimi anla-mında bir sepet itibarıyla) oranı %1,3 idi. Buna karşılık, (gıda ve gıda dışı harcamalar-la belirlenen) ‘genel’ yoksulluk sınırının altındaki nüfus toplum nüfusun %28’ini (19,5 milyon kişi) oluşturmaktadır. Türkiye’de, doğu bölgesindeki iller genellikle daha yok-sul olmak üzere önemli bölgesel gelir farklılıkları vardır. Ayrıca, doğuda aile büyüklü-ğü de daha fazladır. 19,5 milyon yoksulun 13,8 milyonu üye sayısı beşten fazla olan ailelerde yaşamaktadır. 2003 yılında yoksulluk oranı kırsal kesimde %37, kentsel ke-simde ise %22,3 idi. Kaygı verici olan, bu oranların daha önceki araştırmalardan çıkan sonuçlara göre artış göstermiş olmasıdır.

Burada önemli olan gözlem, “çalışan yoksullar” olarak tanımlanan kesimin %82’sinin kayıt dışı ekonomide çalışmasıdır (kayıtlı ekonomide çalışanlar için yoksul-luk oranı %15,3’tür). Türkiye’de kayıt dışı istihdamın toplam istihdam içindeki payı %48’dir (2006 yılı dördüncü çeyreği işgücü araştırması); kayıt dışı çalışanların %90’ı

tarımdadır ve tarımın toplam istihdam içindeki payı %29'dur. Tarım kesiminde yoksulluk oranı %40'tır (TÜİK'in kullandığı yöntem ne yazık ki kentsel kayıt dışı ekonomiyi olduğundan daha az göstermektedir).

Çeşitli yöntemler sonucunda yoksulluk ölçünde meydana gelen sürekli azalmalara karşın Türkiye'nin karşılaştığı görece yoksulluk sorunu ciddi boyutlardadır. Görece yoksulluk, kişinin toplumdaki genel refah düzeyinin altında kalmasıdır. Buna göre Türkiye'de aşağı yukarı değişmeden kalan bir nüfus kesimi (2002–2005 döneminde %14–16) görece yoksulluk sınırı altındadır.

Tablo 1.1'de Türkiye'nin gelir dağılımı verilmektedir. Ortada yer alan yüzde 20'lik dilimlerin durumunda hafif iyileşmeler görülürken, en alttaki %20'lik dilim toplam gelirin %6'sına sabitlenmiştir. Bu kesimin %5,4'ten buraya çıkması 20 yıl almıştır. Aynı dönemde en üstteki yüzde 20'lik dilimin payı %55'in altında inmiştir ki, bu da daha önceki gelir dağılımının Brezilya'dakinden bile daha adaletsiz olduğunu göstermektedir.

Tablo 1.1. Yüzde 20'lik dilimler itibari ile Türkiye'de bugünkü gelir dağılımı.

Yüzde 20'lik dilim	Türkiye		Kentsel		Kırsal	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
I. (En alt)	6.0	6.0	6.1	6.4	6.4	6.3
II.	10.3	10.7	10.3	10.8	11.0	11.2
III.	14.5	15.2	14.5	15.2	15.0	15.8
IV.	20.9	21.9	20.8	21.4	21.2	22.7
V. (En üst)	48.3	46.2	48.3	46.1	46.3	43.9
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: TÜİK.

Beklendiği gibi, görece yoksulluk istihdam durumuyla yakından ilişkilidir. 2005 yılında düzenli bir işte çalışanlar arasında yoksulluk oranı %6,6 iken bu oran gelip geçici işlerde çalışanlar arasında %32, işverenler arasında %4,8, kendi hesabına çalışanlar arasında ise %26,2'dir. Bu istatistikler ülkedeki "çalışanların yoksulluğu" sorununu gözler önüne sermektedir. Bütün sektörler arasında yoksulluk oranının en yüksek olduğu sektör tarımdır. Tarım kesiminde çalışanlar arasında yoksulluk 2005 yılı için %37,2'dir (bu oran 2004'te %41, 2003'te ise %40 idi). Sanayi sektöründe çalışanlar arasında yoksulluk oranı 2005 yılında %10 idi (2004'te %15,6, 2003'te ise %21,3). Hizmet sektöründe ise yoksulluk oranı azalmaktadır: Oran, 2003'te %16,8, 2004'te %12,4, 2005'te ise %8,7'dir.

1.2. Son dönemdeki makroekonomik istikrar politikaları ve reform gündemi: İstihdam ve verimlilik üzerindeki etkiler

Türkiye en son istikrar programını 2001 yılında başlatmıştır. IMF, her zaman olduğu gibi bu programı da desteklemiştir. Bu program yapısal reformları gerçekleştirmeye ve enflasyonun hızını kesmeye yönelik katı bir programdır. En son kriz sırasında gerileyen talep sonucunda GSMH 2001 yılının ilk yarısında 2000 yılının aynı dönemine göre %8,5 küçülmüştü. Program enflasyonu indirmeyi ve günümüzde de devam eden sürekli bir büyüme süreci başlatmayı başarmıştır.

Ne var ki, istihdamdaki artış GSYİH'daki artışla at başı gitmemiştir. 2001 yılında artan işsizlik, 2001–2005 döneminde aşağı yukarı aynı kalmıştır. Bu, kriz sırasında cesareti kırılan işçiler yüzünden işgücü katılım oranlarının düşmesine rağmen böyle olmuştur. Nedeni, özel sektörün yaptığı makine ve donanım yatırımları sonucunda verimlilikte meydana gelen artıştır. 2005 yılında, işgücünün eğitimsiz erkek kesimini (kırdan kente gelen gençler) soğurabilen inşaat sektöründeki istihdam artışına karşın, genel işsizlik oranı yükselerek %10,4'e çıkmıştır. Türkiye'de nüfus artış hızı istihdam artış hızını geride bırakmayı sürdürmektedir ve eğitilmiş gençler iş bulmakta zorlanmaktadır (Dünya Bankası, 2006, s. iii).

Türkiye kaliteli iş yaratma bakımından bir darboğazdadır. Çalışabilir yaşlardaki nüfus artışını istihdam artışının önüne geçiren demografik dönüşüme ve kırdan kente göçe ek olarak, bu darboğazı yaratan başka etmenler de söz konusudur. Emek yoğun üretimden sermaye yoğun üretime yönelik mevcut dönüşümü iki olay hızlandırmıştır. Bunlardan ilki 2001 krizidir. Türkiye'deki firmalar 2002–2004 döneminde makine ve donanım yatırım yaparak ellerindeki işgücünden daha ileri düzeyde yararlanmaya zorlanmıştır. Verimlilik artmıştır. Sonuçta artan verimlilik ücretlere yansiyacak ve yaşam standartları iyileşecektir. İkinci etmen ise Çin'dir. Çin'in yarattığı rekabet, emek yoğun sanayilerde kâr payını azaltıyor olabilir. Bu durum, ayakta kalan firmalarda sermaye yoğun üretime ve hizmetlere yönelimi hızlandırmıştır. Dolayısıyla, Türkiye'de istihdamın bileşimi de değişmektedir. Sorun, eski tarım çalışanın yeni talep edilen işgücünün gerektirdiği beşeri sermayeden (eğitim) yoksun oluşudur.

Türkiye'nin ihracata yönelimi ve 1996 yılında AB ile Gümrük Birliği Anlaşması'nın yapılmasıyla doruğuna çıkan küresel bütünleşme, düşük ücretler ve devalüasyonlarla sağlanan kısa dönemli yapay önlemlerle sürdürülmüştü. Ekonomi 1990'lı yıllarda dünya finans piyasalarıyla bütünleşirken büyüme de daha oynak ve küresel değişimlere duyarlı hale gelmiştir. Böylece krizler sıklaşmıştı. Geçtiğimiz on yıl içinde egemen olan koşullarda, bu durumdan yatırımlar, dolayısıyla uzun dönemli istihdam artışı zarar görmüştür. Ancak 2002'den sonra, AB adaylığının beraberinde getirdiği olumlu ekonomik

beklentilerin de yardımıyla, ekonomik durum daha iyi görünmektedir. Şu andaki önemli makroekonomik sorunlar cari acık, istihdam ve sosyal güvenlik açığıdır.

Türkiye’de politika öncelikleri on yıllar boyunca zorunlu olarak kısa erimli olmuştur. Demografik baskılar işsizlik sorununu orta erimde daha da ağırlaştıracak, sosyal güvenliğin finansmanı ise – bu kez uzun erimli kaynak sorunları yaratacaktır. Türkiye’nin bugün istihdam yaratmada darboğazları vardır ve bu darboğazlar devam edecektir. Türkiye’nin %70’lik Lizbon istihdam oranı hedefine ulaşabilmesi için 2010 yılına kadar 13 milyon iş yaratması gerekmektedir! Ülkenin bugünkü işgücü 25 milyondur. İstihdam yaratmada tarihsel süreçlere ve hızlara bakıldığında, bu hedefin ancak yüzde 10-15’inin gerçekleşebileceği öngörülebilir.

1.3. Sektörel destek politikaları ve öncelikli sektörlerle yönelik önlemler

Türkiye’de destek politikaları bölgelere göre belirlenmektedir. ‘Kalkınmada Öncelikli Bölgeler’ yaklaşımı destek politikalarını on yıllar boyunca belirlemiştir. İller temelinde yatırım teşvikleri öngören yeni düzenlemeden de çıkarsanabileceği gibi, geçmişteki yaklaşım gelir düzeyi farklılıklarını azaltmada başarılı olamamıştır. Türkiye, sektörler bazında destek veya öncelikli sektörlerle yönelik önlemler yaklaşımını hiçbir zaman benimsememiştir. Bunun yerine Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) yatırım teşviklerinden yararlanacak bölgeleri ve illeri belirlemiştir. Herhangi bir sektörel öncelik gözetilmeksizin salt ilin kişi başına gelir düzeyine bağlı yaklaşım işe yaramamıştır: 30 yıl süren teşvikler dönemine karşın bölgesel gelir eşitsizlikleri sürmektedir. ‘Öncelikli’ il sayısı çok fazladır; 81 ilin 51’inin ‘öncelikli’ olması süreçte siyasal mülhazazaların önemli bir etkisi olduğunu akla getirmektedir.

Bugüne dek hiçbir ülke, gerileyen bölgelerde yaşayan insanların başka yerlere yönelmelerini önleyecek başarılı politikalar geliştirememiştir. Ekonomik büyüme modellerinin kabul görmüş öngörülerinden biri de işgücü hareketliliğinin bölgeler arasında kişi başına gelir düzeylerini birbirine yaklaştıracığı yolundadır. Dolayısıyla, iç göçü engellemek gerekir. Önemli olan, bu kişilere gittikleri yerlerde gerekli eğitim ve sağlık altyapı olanaklarını sağlamaktır.

Dolayısıyla, teşvikler ve destek, yerel büyüme odakları olan ve göç alan yerlere yönelmelidir. Teşvik verilirken öncelikli sektörler belirlenmelidir, iller değil. İl bazında hızlı büyüyen yerel ekonomilerin bir bölümü, zaten genel olarak daha yoksul olan doğu ve güneydoğu bölgelerinde olduğundan, bu durum da bölgesel gelir eşitsizliklerinin azaltılmasına yarayacaktır. Bugün gelinen noktada bölgesel politikaların AB’nin bölgesel istatistik birimleri (NUTS) bazında geliştirilmesi mümkündür. TÜİK halen Türkiye’yi NUTS-1 (12 birim) ve NUTS-2 (26 birim) bölgelere ayırmış durumdadır. (NUTS-3 ise il bazındadır.)

1.4. Sosyal politikalarda yeni gelişmeler

Türkiye’de, daha zor durumdaki grupların (yaşlılar, kadınlar veya gençler) istihdamıyla ilgili bağımsız ve özel resmi sosyal politikalar yoktur. İstihdam ile ilgili belgeler genel niteliklidir. Gençlerin istihdamına DPT’nin yıllık kalkınma programlarının istihdamla ilgili bölümünde bir paragraf ayrılmıştır. Bir başka paragrafta ise nüfusun kültürel ve toplumsal yönleri ele alınırken Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü’nün faaliyetleri bağlamında rastlanmaktadır. Buralarda, ‘mevcut durumun düzeltilmesi için gerekli önlemler alınacaktır’ gibi genel beyanlara yer verilmektedir. Ancak bu durum, Türkiye kendisinden AB, ILO ve BM taahhütleri bağlamında politika belgeleri istendiğinde zorunlu olarak değişecektir.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 2008–2010 dönemini kapsayan üçüncü ara dönem programını hazırlamıştır. Kalkınma planı, orta vadeli program ve yıllık program Türkiye’de devletin üç temel ekonomik belgesini oluşturmaktadır. Orta vadeli program 9. kalkınma planının uygulanma belgesidir. Bu belge politikalara ve önceliklere yer vermektedir. Önde gelen iki hedef %4’lük enflasyon hızı ve ortalama %5,6’lık büyüme hızıdır. Programda faiz dışı fazlanın program yıllarında %7 olacağı tahmin edilmektedir. Toplam kamusal dış borç stoku ise %34 olarak öngörülmektedir. Program ayrıca mevcut cari açığın GSYİH’nin %6’sı düzeyine çekilmesi için ihracatın ithalattan daha hızlı artmasını öngörmektedir. Bunun nasıl gerçekleştirileceği konusuna fazla bir açıklık getirilmemektedir.

Orta dönem programı 3 yıl içinde 1,4 milyon yeni iş yaratılmasını öngörmektedir. Ancak bu artış, gene aynı dönemde çalışabilir nüfusta meydana gelecek artışın gerisinde kalmaktadır. Dolayısıyla program zımni olarak işgücü katılım oranlarının düşmeye veya işsizliğin artmaya devam edeceğini söylemiş olmaktadır.

Yüksek Planlama Kurulu, Türkiye’de kendi alanında bir ilk olan ‘Ulusal Yaşlanma Eylem Programını’ onaylamıştır. DPT ve SHÇEK (Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük) plan hazırlık çalışmalarının eşgüdümünü üstlenmiştir. Plan, yaşam boyu öğrenme yoluyla yaşlı kişilerin kültürel, ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlara katılımını arttırmayı hedeflemektedir. Yaşlılıkta yoksulluğun azaltılması da bir başka hedefdir. Temel sağlık ve uzun dönemli bakım harcamaları da daha yoksul durumdaki yaşlılara yarar sağlayacak duruma getirilecektir. Bu, hoş bir belgedir; ancak kısa dönemde uygulanması olası görünmemektedir.

Türkiye Ekonomi Bankası, UNDP ve Genç İşadamları Derneği (GİYAD), özellikle genç girişimcilere yönelik mikro krediler için 10 milyon dolar (7,5 milyon Euro) tahsis etmiştir. UNDP bu mikro kredi sisteminin idaresine yardımcı olacaktır. Hedef grubu 18–35 yaş arası meslek okulu mezunları oluşturmaktadır. Burada bir yönlendirme komitesi olacaktır. Komitede, üç proje ortağı, akademisyenler ve yerel firma temsilcileri yer alacaktır. İlk planda 5 il ve 1500 yararlanıcı hedeflenmektedir. Başvuru için zorunlu olan ön eğitimi GİYAD verecektir.

2. Gençlerin istihdamı sorunu: Genç işgücü piyasasının analizi⁹

2.1. Nüfus ve işgücü¹⁰

Türkiye’de 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımında ülkenin nüfusu 13,6 milyondur. 2000 yılındaki nüfus sayımına göre ise Türkiye’nin nüfusu 67,8 milyondur.¹¹ BM orta varyantına göre Türkiye’nin 2050 yılı nüfusu 100 milyonun biraz üzerinde olacak, ardından nüfus istikrara kavuşacaktır. Elde bulunan en son TÜİK (www.tuik.gov.tr) İşgücü Araştırması verilerine göre Türkiye’de kurumsal olmayan sivil nüfus 72 milyona ulaşmıştır.

Demografik geçiş sırasında, nüfus artış hızı yavaşlarken potansiyel işgücü arzının, başka bir deyişle çalışabilir yaştaki nüfusun artmaya devam etmesi ‘demografik fırsat penceresi’ olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de çalışabilir çağıdaki nüfus, 2030 yılına kadar azalan bir hızla artmaya devam edecektir (bakınız Tablo 2.1).¹² Böyle bir durum herhangi bir ulusun tarihinde bir kez yakalanabilecek bir fırsattır. Doğu ve Güneydoğu Asya ülkeleri, 20. yüzyılın ikinci yarısında bu fırsattan yararlanarak üretimlerini arttırmışlardır.¹³

Türkiye’de son dönemdeki yıllık genel nüfus artış hızı %1,4’tür; ancak nüfus ivmesi dolayısıyla 15 yaşından büyük çalışabilir nüfusun yıllık artış hızı %1,88’dir. 2040 yılına gelindiğinde nüfus 96,8 milyona ulaşacaktır (BM orta varyant, 2006 basımı, bakınız Ek Tablo E1 ve Tablo 2.1). Türkiye’de demografik fırsat penceresinin artık kapanmış olacağı nüfus sayımı tarihi de 2040’tır. 15–64 yaş grubundaki nüfus 2040 yılında 64,8 milyon ile en üst noktaya ulaşacaktır (TÜİK projeksiyonlarına göre bir milyon daha az). Daha sonra bu sayı giderek azalacak ve 65+ yaş grubu toplam nüfus içinde artışını sürdüren tek yaş grubu olacaktır (bakınız Tablo 2.1, son sıra). Yaşlı nüfus bağımlılık oranı ise 2020 yılından başlayarak tek rakamlı hanelerden yukarı hızla artacak ve 2050 yılında %18 olacaktır!

9. TÜİK’in hane halkı işgücü araştırması sonuçları kullanılmıştır.

10. Ercan’dan (yayınlanacak) serbestçe yararlanılmıştır.

11. http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000Nufus_Kesin.htm. Özellikle 0-9 yaş grubundakilerin eksik sayımı nedeniyle nüfusun 0,8 milyon daha fazla olması olasıdır. BM’nin orta varyantı, dolaylı demografik tekniklerle nüfus sayımı sonuçlarını düzeltmektedir.; TÜİK ise bunu yapmamakta, ‘resmi’ sayımı bildirmektedir. Kırsal kesim nüfusunun sabit kalacağı daha sonraki yıllar için bu durum fazla bir sorun teşkil etmese bile, göç eğilimleri ve işgücü katılımına ilişkin akademik çalışmalarda BM nüfus yansıtmasının kullanılması gerekir.

12. Türkiye’de bugünkü yıllık nüfus artış hızı %1,4’tür. Bu hız 2050 yılına gelindiğinde %0’a inecektir. Bu yıl gelindiğinde ülkenin nüfusu 100 milyon eşliğinin bir milyon altında kalacaktır (BM’nin orta varyantına göre).

13. Japonya’daki (1960’lar) ve Kore’deki (1980’lerin ortasından sonuna kadar) hızlı büyüme dönemleri nüfus içinde ekonomik olarak faal bölümün önemli ölçüde arttığı dönemlerle örtüşmektedir. (Dowrick, 1996).

**Tablo 2.1. Nüfus ve genç ve yaşlı bağımlılık oranları:
Türkiye 1980-2050.**

Nüfus	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0-14	18719	20500	20764	20370	19874	18834	17902	17346
15-64	25485	34550	43886	52725	59648	63632	64778	63393
65+	2111	2298	3511	4605	6548	10001	14105	18204
Toplam	46315	57348	68161	77700	86070	92467	96785	98943
Oran	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0-14	40.4%	35.7%	30.5%	26.2%	23.1%	20.4%	18.5%	17.5%
15-64	55.0%	60.2%	64.4%	67.9%	69.3%	68.8%	66.9%	64.1%
65+	4.6%	4.0%	5.2%	5.9%	7.6%	10.8%	14.6%	18.4%

Kaynak: BM orta varyant (Ek Tablo E1). Kimi tepe değerler renkle işaretlenmiştir.

Tablo 2.1’de görüldüğü gibi 15–64 yaş grubunun göreceli ağırlığı giderek artan yaşlı nüfus nedeniyle 2020 gibi erken bir tarihte azalmaya başlayacaktır.¹⁴ Ayrıca, 0–19 yaş grubu sayıca 2000 yılında zaten en üst düzeye çıktığından¹⁵ (Tablo 2.1’deki 0–14 yaş grubunda olduğu gibi halen azalmakta olduğundan), Türkiye artık ‘genç nüfusa’ sahip bir ülke olmaktan çıkacaktır. Bu da, kolektif ve siyasal zihniyette değişiklik için belirli bir zaman alacaktır.¹⁶ Ayrıca, Türkiye’nin demografik fırsat penceresi 2040 yılında kapanacaktır (15–64 yaş nüfusun sayıca gerilemeye başlaması anlamında – BM orta varyant projeksiyonu, Tablo 2.1’in sondan bir önceki sütununa bakınız). Dolayısıyla, 2000 ve 2040 nüfus sayım yılları Türkiye demografisi açısından önemli dönemeç noktalarıdır.

0–19 yaş grubu nüfus 27,7 milyon ile 2000 yılında zaten en üst noktaya ulaşmış bulunmaktadır. (TÜİK yansıtımalarında ise bu en üst nokta 26,9 milyon ile 2002 yılında gösterilmektedir).¹⁷ Bu yaş grubunun nüfusu, köyden göçenlerin yarattıkları ivmeye karşın yavaş yavaş azalmaktadır (bir sonraki bölüme bakınız). Söz konusu yaş grubunun 2000 yılındaki bu ağırlığı önümüzdeki dönemlerde bu kez 20+ yaş grubunu yukarı itecek, ancak sayım yılları arasında meydana gelen erime nedeniyle bunun etkisi giderek azalacaktır. Türkiye’deki demografik süreçlerin bu evresinde eğitime yönelik talebin ve potansiyel işgücü büyüklüğünün daha doğru biçimde tahmini olanaklı olacaktır.

14. Burada önemli nokta, gerileyecek olanın oran olduğunun, düzeyin ise 2040’a kadar artmaya devam edeceğinin görülmesidir.

15. Bu özet açıklamalardan kimilerinin gerekçeleri için bir sonraki bölüme bakınız.

16. Türkiye’nin AB üyeliği talebinin getireceği sonuçlar bir yana.

17. TÜİK projeksiyonları yıllar itibarıyla BM orta varyant toplamının 800–900,000 altında kalmaktadır. Bu farkın yaklaşık yarısı, daha önceki sayımlarda, özellikle kırsal kesimdeki 0–4 yaş grubunun eksik sayılmasından ileri gelmektedir. BM’nin yansıtması bunu düzelterek daha sonraki yıllara taşımaktadır. Farkın diğer yarısı ise genellikle kızların eksik sayımı ve diğer ihmallere dayanmaktadır. Ancak, aradaki farkın önemli bir bölümü üstel büyüme hızından kaynaklanan küçük farklılıkların zamanla birikmesi de olabilir. Burada, görüldüğü kadarıyla yansıtımlarda üsüsel büyüme hızı er BM tarafından, geometrik büyüme hızı $(1+r)$ ise TÜİK tarafından kullanılmaktadır.

2000 yılında Türkiye’de nüfusun kabaca %60’ı nüfusu 20 bini aşkın kentsel yerleşimlerde yaşamaktaydı (kent merkezi-köy, yani il ve ilçe merkezleri ile diğer yerleşimler sınıflamasına göre ise %65). 1990 ile 2000 yılları arasında nüfusun yıllık ortalama artış hızı %1,83 olarak gerçekleşmiş, böylece yıllık nüfus artış hızı 1945’ten bu yana ilk kez %2’nin altına inmiştir. Nüfus artış hızı kentlerde %2,68 iken kırsal kesimde yalnızca %0,42’de kalmıştır. Bu iki rakam arasındaki büyük farklılık kırdan kente göçten kaynaklanmaktadır. Ayrıca, Türkiye’deki kırsal nüfus 2000 yılında 24 milyon ile en üst noktasına ulaşmıştır. Nüfusu 20 binden fazla yerlerde yaşayanlar olarak tanımlanan gerçek kentli nüfus ise 2000 yılında 27,6 milyondur. Bugün kır nüfusu, 0–19 yaş grubundakiler için söz konusu olduğu gibi, hem sayıca hem de oran olarak azalmaktadır.

Dolayısıyla, kırdan kente göç bundan böyle daha önceki dönemlerde olduğu kadar önem taşımayacaktır. Dahası, son elli yıl içinde kırsal kesimdeki doğurganlık hızları da hızla düşmüş, bu düşüş toplam doğurganlık hızındaki azalmaya katkıda bulunmuştur (Behar, 1999). Türkiye’nin doğu ve güneydoğu bölgeleri yıllar yılı göç veren bölgeler olagelmıştır. Bu bölgelerin nüfusu halen ülkenin toplam nüfusunun %10’u kadardır. Bir zamanlar korkulan kentlerin varışlarına yığılan eğitimsiz kitleler senaryosu gerçekleşmeyecektir.

Ancak yukarıdaki açıklamalar bugünkü göç düzeylerinin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Tersine önemlidir. Kırsal kesimden kentlere yeni gelen bu genç göçmenler, işgücüne katılanların daha az vasıflı bölümünü teşkil etmektedir ve bu kesim ayrıca Türkiye’nin en az 20 yıl daha boğuşmak zorunda kalacağı istihdam yaratma sorunlarının kaynağında da gene bu kesim vardır. Kısaca açıklanacağı üzere, 1990 ile 2000 yılları arasında kentsel nüfusta meydana gelen toplam 9 milyonluk artışın yarısı doğrudan kırsal kesimden gelmiştir. Bu bölümün geri kalanında, yukarıdaki savları destekleyici betimsel nicel kanıtlar sunulacaktır.

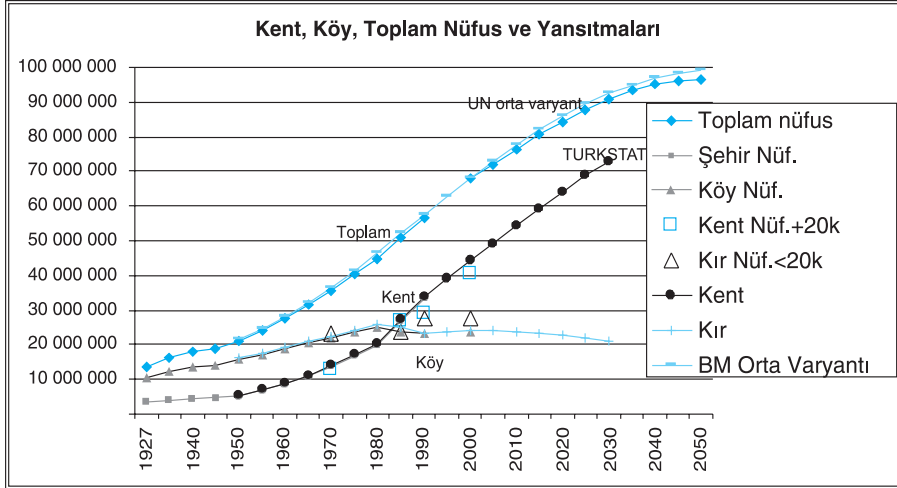
Şekil 2.1 Türkiye’de nüfusu nüfus sayım yıllarına ve geleceğe yönelik projeksiyonlara göre vermektedir. BM orta varyant yansıtması TÜİK yansıtmasının biraz üzerindedir. Bunun nedeni, eksik sayımla ilgili düzeltmedir. Aradaki fark, iki yansıtmanın belirli bir dengeye oturduğu 2050 yılında bir milyona yaklaşmaktadır (önceki dipnota bakınız).¹⁸ BM, TÜİK’in kentsel-kırsal yerine uyguladığı il ilçe merkezi-köy bildirimini kabul etmekte ve yansıtmasını da ona göre yapmaktadır. Dolayısıyla, TÜİK ve BM kent-köy yansıtmaları genel olarak birbirine uyumludur (sayım düzeltmesi dışında). Şekil 2.1, TÜİK’in kent ve köy için yansıtmasını göstermektedir. Köy nüfusu 2000’lerde bir dönem aynı kalmakta, ardından hafif bir azalma başlamaktadır. Gerçek kentli nüfus ise nüfusu 20 bini aşkın yerlerde yaşayanlar olarak tanımlanmaktadır. Bunlar Şekil 2.1’de dört köşeli etiketlerle gösterilmiştir (üçgenler ise kırsal nüfusu göstermektedir).¹⁹ Kimi ilçe merkezlerinin nüfusu daha az olduğundan, “kent” tanımlı kentli nüfusu olduğundan fazla, kırsal nüfusu ise olduğundan az göstermektedir. İsta-

18. Ek tabloda BM orta varyant nüfus tablosu verilmektedir. Ancak, yer darlığı nedeniyle TÜİK verileri sıralanmamıştır. Kimi veriler TÜİK’in basılı kaynaklarından alınarak girilmiştir. Yazar, istek üzerine bunları okuyucuya sağlayabilir.

19. Bu veriler elektronik ortamda bulunmamakta, ancak TÜİK nüfus sayımı sonuçlarının basılı metinlerinde verilmektedir.

tistikler böylece daha hoş görünmektedir; çünkü Dünya Bankası sınıflamasında orta gelir düzeyindeki ülkeler arasında yer alsa bile, Türkiye’de kırsal nüfus görece fazladır. Zamanla, her iki ayırım da birbirine yakınlaşacaktır.

Şekil 2.1. Sayım yılları için Türkiye nüfusu ve nüfus yansıtmaları.



Kaynak: TÜİK ve BM. Kent sözcüğünden kastedilen il ve ilçe merkezleridir.

2000 yılı sayımı rakamları genellikle Shorter (2005) tarafından yapılan araştırmanın sonuçlarıyla örtüşmektedir. Shorter 1990 nüfus sayımı sonuçlarını kullanarak Türkiye’nin kesin ve *geri dönüşmez biçimde* nüfus artış hızının yavaşladığı bir döneme girdiği sonucuna varmıştır. Shorter’ın araştırması, nüfusun kendini ancak yenileyeceği doğurganlık düzeylerine 2005 ile 2010 arasında ulaşılacağı varsayımından hareketle²⁰, ülke nüfusunun 21. yüzyıl ortalarında 95–98 milyon civarına oturacağını öngörmektedir.

Toplam Doğurganlık Hızı (15–49 yaş grubu için TDH) – doğurganlık dönemlerinin bitiminde kadınların sahip olacakları toplam çocuk sayısı- 1970 yılında 5,5 idi. 1998 yılındaki TDH ise 2,6 ile 1993’teki düzeyinin biraz altında idi (HÜNEE, 1999). 1980’lerden 90’ların başında doğurganlıkta kaydedilen çarpıcı azalmalara karşın, doğurgan çağlardaki kişilerin nüfusun önemli bir bölümünü oluşturması nedeniyle nüfus artış hızındaki yavaşlamanın öne bir ölçüde kesildi. 1990’larda %1,83’e inmeden önce yıllık nüfus artış hızı 1980 ile 85 arasında %2,49, 1985 ile 90 arasında ise %2,17 idi.

Türkiye’de demografik geçiş süreci büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bu geçiş, yüksek doğum-yüksek ölüm hızı durumundan kontrollü doğumlar-düşük ölüm hızları durumuna geçiş anlamına gelir. Geçişin ilk işareti de Türkiye’de bugün gözlemlenen düşük doğum hızıdır: 1993’te 2,7 olan toplam doğurganlık hızı (kadın başına toplam ço-

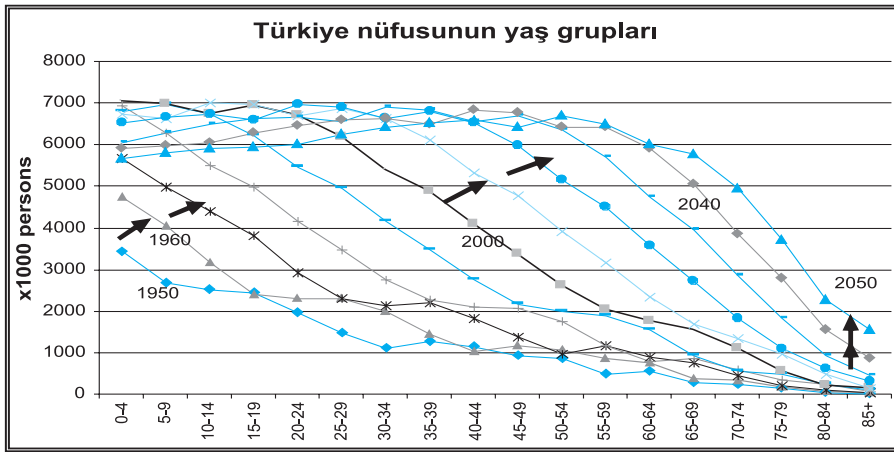
20. 2000 nüfus sayımı verilerini kullanmak üzere gerek TÜİK gerekse BM yansıtmaları aynı varsayımı yapmaktadır. Buna göre toplam doğurganlık oranı 2005 ile 2010 arasında 2,1 olacaktır. Bu nüfus yenileme oranına ulaşıldıktan sonra Türkiye’de nüfus nüfus-ivmesinden hareketle iki kuşak daha artmaya devam edecektir.

cuk sayısı) 2000'de 2,5'in altına inmiş, 2003'te ise 2,1 olmuştur (Gürlel, 2004). Bu süreç birçok Avrupa ülkesinde yaklaşık bir yüzyıl almışken Türkiye'de 40-50 yılda gerçekleşmiştir. Yüksek nüfus artış hızları artık geride kalmıştır ve bu süreç artık geri çevrilemez bir mecraya girmiştir. Bunun doğrudan bir sonucu da nüfusun yaş yapısında ortaya çıkan kaçınılmaz değişimdir (Behar, 1999).

Doğurganlık hızları hızla aşağı indiğinde nüfusun yaş bileşiminde köklü değişiklikler meydana gelmektedir. Nüfusun yaş bileşiminin 1990 ve sonrası için olası gelişimi 20 ila 54 yaşlar arasındaki nüfusun payında çarpıcı bir artış olacağını ortaya koymaktadır (%44'ten 2010'da %52'ye). Genç nüfus (0-14) payındaki çarpıcı azalma (%35'ten %26'ya) halen küçük ancak giderek artan (%4'ten %6'ya) yaşlı nüfus (65 ve üzeri) nüfus payıyla birleştiğinde ortaya elverişli bir bağımlılık görüntüsü çıkacaktır. Şekil 2.2 Türkiye nüfusunun 1950'den 2050'ye yaş grupları bileşimini vermektedir.

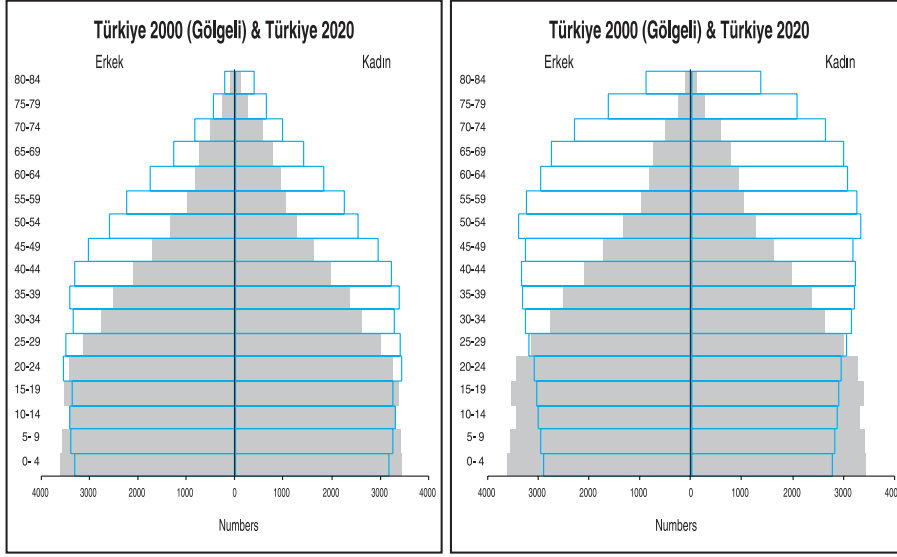
Şekil 2.2 Türkiye'deki nüfus dinamiklerine ilişkin önemli örüntüleri sergilemektedir. Birinci önemli örüntü, 0-14 yaş grubu nüfus 2000 yılında 20,8 milyonla en üst noktaya çıkmasıdır (bakınız Tablo 2.1 ve Şekil 2.3) ve bu nüfusun payı yavaş yavaş azalacaktır. Mutlak sayıda bir artış olmayacağından bu durum eğitimin kalitesi üzerinde olumlu etkilere vesile olabilir. Kapasite (altyapı) geliştirme yatırımı, zorunlu temel eğitim 8 yıldan 12 yıla çıktığında bir kez gerekecektir. Daha sonraki yatırımlar ise, eğitimin bütçedeki payı sabit kalsa bile, çağ nüfustaki azalma nedeniyle, eğitimin niteliğinde iyileşmeye yol açacaktır.

Şekil 2.2. Geniş yaş gruplarına göre Türkiye'de nüfus, 1950-2050: Daha küçük yaş gruplarından başlamak üzere beşer yıllık her yaş grubu her on yılda bir yukarı ve sağa doğru kaymaktadır. 0-39 yaş diliminde bunlardan her biri 2020 yılında yaklaşık 7 milyon kişi olmak üzere kalıcı bir değere ulaşmaktadır. Ardından genç yaş grupları yavaş yavaş azalırken yaşça ileri grupların nüfusu artmaya başlamaktadır (ayrıca bakınız Şekil 2.3 (b)).



Kaynak: BM orta varyant.

Şekil 2.3. Türkiye’de yaş gruplarına ve cinsiyete göre nüfus: 2000 (gölgeli), 2020 ve 2050.



(a)

(b)

Kaynak: BM orta varyant. Grafiğin çizilmesinde Rowland’ın (2003) nüfus piramidi yordamından yararlanılmıştır.

İkinci önemli örüntü, potansiyel olarak aktif 15–44 yaş grubunun hareketli kesiminin azalan bir hızla artıyor olmasıdır. Bu kesimin nüfusu 2020 yılında 40 milyona oturmuş olacaktır (TÜİK ve BM tahminleri, bakınız Şekil 2.3). 2020 yılında, beşer yıllık yaş gruplarının her birinde yaklaşık 7 milyon kişi vardır. Benzer biçimde, 45–64 yaş olarak faal nüfusun daha yaşlı kesimi de gene azalan hızda artmaktadır. Bu kesim de 2020 yılında 10 milyona ulaşacaktır. 2020 yılında Türkiye nüfusunun yaklaşık %70’i çalışabilir yaşlarda olacaktır. Bu sayı 2040 yılına kadar artmaya devam edecektir. Daha önce sözü edilen “demografik fırsat penceresinden” kastedilen de budur (ayrıca bakınız, Tunalı, 1996). Daha sonra ise, 2020 yılında 15–19 yaş grubundan başlamak üzere ve yaşça daha altlara inerek, piramidin tabanı Şekil 2.3(b)’de görüldüğü gibi daralacaktır. Böylece Türkiye nüfusu yaş olarak ‘olgunlaşmış’ olacaktır.

Gelecek on yılların nüfus bağımlılığı anlamındaki olumlu görünümü, hükümetlere birtakım görevler yüklediği kadar fırsatlar da sunmaktadır. Türkiye, bir ülkenin tarihinde ancak bir kez ortaya çıkabilecek olan bu fırsat penceresinden akıllıca yararlanamazsa, daha sonra giderek artacak olan bağımlılık oranı toplumsal dengeleri de altüst edecektir. İstihdam fırsatlarının olumlu ve nüfus yapısını destekleyici olması du-

rumunda nüfusun daha geniş bir kesiminin kazançlı işlerde istihdamı olanaklı olacaktır. Vergi tabanı da çok büyük bir olasılıkla genişleyecek ve bunun sonucunda kamu tasarrufu artacaktır. Özel tasarrufların da artması olanaklıdır. Eğitime yapılan harcamaların GSYİH içindeki payı sabit kalsa bile, eğitimin ortalama kalitesi muhtemelen artacaktır. Yetişkinler iş gücü sahibi olduklarında çocuklar eğitimlerine daha uzun süre devam edecekler ve işgücü piyasasında daha geliştin fırsatlar yakalayabileceklerdir. (Tunalı, 1996).

Buna karşılık, talebin çalışabilir yaşlardaki insanların potansiyel işgücü arzının gerisinde kalırsa, ileride işsizlik, yoksulluk ve toplumsal huzursuzluk gibi tehlikeler baş gösterebilir. İşgücü arzı cephesinden bakıldığında ise, Türkiye nüfusunun eğitim düzeyini geliştiremediği ve işgücüne çağdaş işgücü piyasası becerilerini kazandıramadığı takdirde, sözü edilen fırsat penceresi rahatlıkla bir işsizlik kâbusuna dönüşebilir. Ortadaki sorunu daha da ağırlaştıran bir etmen, tarımın halen %25'in üzerinde olan istihdam içindeki yüksek payıdır. Kırdan kente göçenler kentsel işgücü piyasalarının gereksindiği becerilerden genellikle yoksundur. Bunun sonucunda Türkiye'de işgücüne katılım oranları özellikle kadınlar başta olmak üzere düşüktür. Dahası, Türkiye'nin istihdam yaratma alanındaki performansı da zayıf kalmaktadır. Türkiye'nin son dönemde sergilediği güçlü ekonomik büyüme performansı bile bu duruma koşut bir istihdam artışı sağlayamamıştır (Ercan, 2005). Nihayet, Türkiye halen sosyal güvenlik alanında ciddi bir açlıkla karşı karşıyadır. Bütün bunlar, gelecek için alarm veren öğelerdir. Yaşlı nüfus bağımlılık oranı artmaya başlamadan önceki dönem bütün bu sorunların çözümü açısından fazla uzun değildir. Bir sonraki bölümde, bu konuların bir kısmı üzerinde daha ayrıntılı biçimde durulmaktadır.

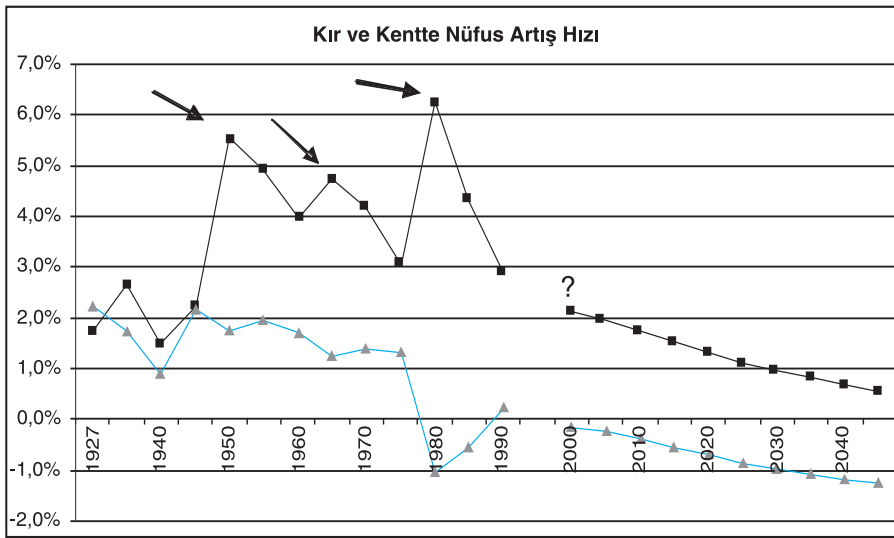
2.2. Kırsal ve kentsel kesim arasında iç nüfus akışları ve istihdam

Türkiye'de kent nüfusu 1980'lerin başında kırsal nüfusu geçmiştir. Bu durum Şekil 2.1'de gösterilmektedir. Şekil 2.4 nüfus sayımı yılları arasındaki nüfus artış hızlarını vermektedir. Bu şekildeki oklar kentsel nüfusun hızla arttığı dönemleri vurgulamaktadır. Daha önceki bölümde de ele alındığı gibi Türkiye'de doğurganlık hızları azaldığından bunların büyük çapta kentleşme dalgaları oldukları söylenebilir. Artışın, nüfus ivmesinden ve kır-kent göçünden kaynaklanıyor olması gerekir. Büyüme hızlarının en üst noktalara çıktığı yıllar arasında 15'er yıllık zaman dilimleri yer almaktadır: 1950, 1965 ve 1980.

2010 yılı nüfus sayımı verileri elde olduğunda, 2000 ile 2010 yılları arasında kırsal ve kentsel nüfus artış hızlarının hesaplanması da olanaklı olacaktır. 2000 yılının üzerinde bir soru işareti olmasının nedeni de budur. 2000 yılının bir başka yüksek kent-

leşme hızı dönemi olması da olasıdır. 2010 yılı nüfus sayımı sonuçları alınmadan bu durum kesin olarak belirlenemez.²¹ Ancak her durumda, Şekil 2.4'te gösterilen varsayılmış ortalama artış hızı, işgücündeki gelişmelerle ilgili orta dönem öngörülere önemli ölçüde etkilemeyecektir. Bu varsayım ile ilgili destekleyici bulgular (azalan kırsal nüfus bağlamında) daha sonra verilecektir. BM tarafından varsayılan yumuşak olarak azalan artış hızları, birikimli olarak alındığında belirli bir dönem için aynı göçmen sayısını verebilir.

Şekil 2.4. Türkiye’de yıllara göre nüfus artış hızları (yüzde). 2000-2010 nüfus artış hızları henüz bilinmediğinden 2000 yılına bir soru işareti konulmuştur. (BM orta yansıtmasından hesaplanan artış hızları 2005 yılı ve sonrası için gösterilmiştir.)

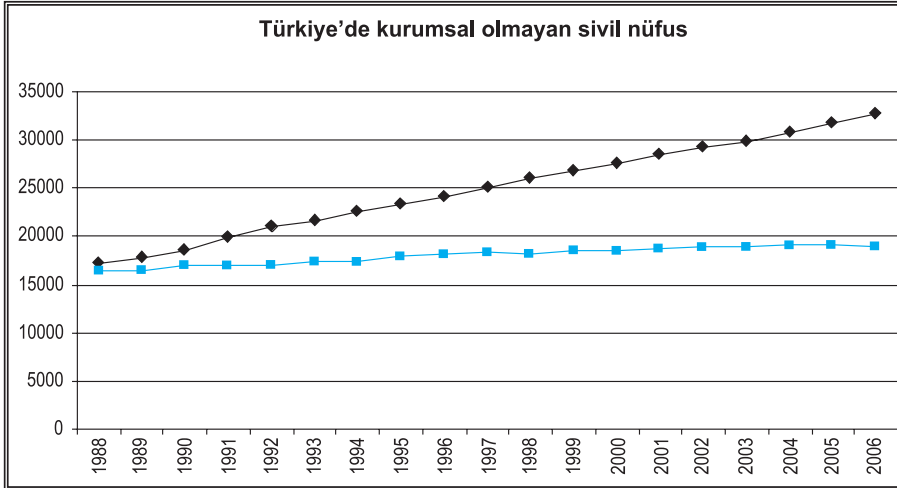


Kaynak: 1927–2000 TÜİK nüfus sayımı verileri ve 2005-2045 için BM'nin orta varyant tahmini. Kentsel nüfusta önemli sıçramaların yaşandığı dönemler (kentlere yönelik göç dalgaları) oklarla işaretlenmiştir.

21. Yazar bu öngörüğü göç alan ve veren illerdeki elektrik enerjisi tüketim verilerinden kalkarak doğrulama girişiminde bulunmuştur. Bununla birlikte, göç veren yoksul illerdeki kaçak elektrik genel iletim ve kayıplar içinde yüksek bir orandadır. Göç alan iller ise sanayide elektrik kullanımını 2000 yılında arttırmışlardır. Ancak, istihdamda önemli bir sıçrama olmadan, dolayısıyla meskenlerde elektrik kullanımında olası bir sıçrama gerçekleşmeden önce, 2001 krizi yaşanmıştır. 2002 ile 2006 arasındaki 5 yıl boyunca iş yaratmayan bir büyüme dönemi gerçekleşmiştir. Elektrik tüketimi verileri konusundaki bu 'gürültü' nedeniyle yazar Şekil 2.4'teki dönemsel örtüntünün yinelenip yinelenmediğini bulamamıştır.

Kırsal-kentsel nüfusun bugünkü durumunu kontrol etmede olası bir veri kaynağının TÜİK'in işgücü anketi verileri olacağı düşünülebilir. Şekil 2.5'te Türkiye'de 15 yaşından büyük kurumsal olmayan sivil nüfus kent ve köylere göre gösterilmektedir. Bu tablo, Şekil 2.1'deki ilgili bölümü büyüterek göstermektedir. Burada gözlenen durum şaşırtıcı değildir. TÜİK kurumsal olmayan sivil nüfusa ilişkin tahminlerini eldeki en son nüfus sayımı sonuçlarına (artış hızlarına) dayandırmakta ve bir sonraki sayıma kadar bu oranlarda herhangi bir düzeltme yapmamaktadır. Bu uygulamanın iki sonucu vardır. Bunlardan birincisi, TÜİK'in Türkiye nüfusuna ilişkin örneklem çekimlerini iki nüfus sayımı arasında düzeltmemesidir. İki sayım arasındaki nüfus hareketleri gözlenmemektedir. İkinci sonuç ise birincisinin bir uzantısıdır. İç göç hareketlerinde hızlı değişiklikler olduğu dönemlerde TÜİK'in nüfus ağırlıklandırmaları ve örneklemi Türkiye işgücü piyasasındaki durumu doğru biçimde saptamada yetersiz kalacaktır. Sonuç olarak, Şekil 2.4'te 2000 yılı için konulan soru işareti yerinde kalmak zorundadır.

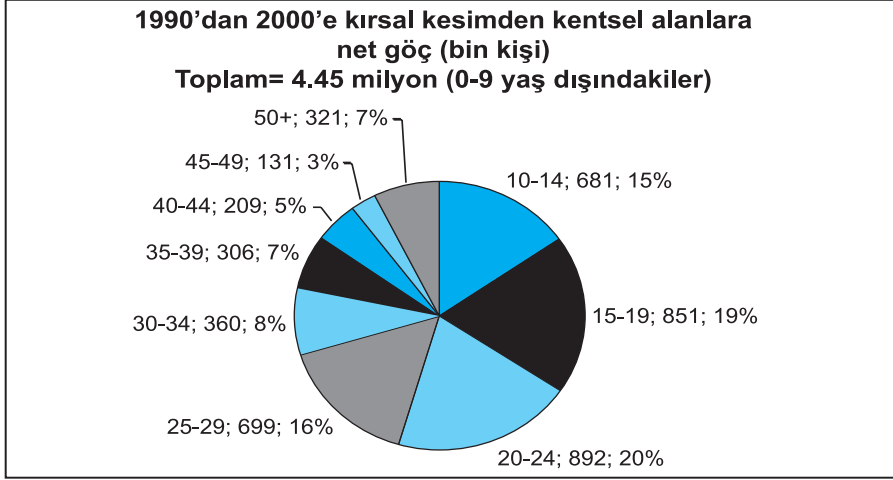
Şekil 2.5. Türkiye'de kurumsal olmayan sivil nüfus, 15 yaş ve üzeri.



Kaynak: TÜİK verileri, www.tuik.gov.tr

Şekil 2.6, 1990 ile 2000 yıllarındaki nüfus sayımları arasında kırdan kente göçenlerin yaşa göre ayrışımını vermektedir. Kırdan kente göçen nüfus içinde 15–29 yaş grubundakilerin payı %55'tir. Bu kişilerin ortanca eğitim durumları ise erkekler için 5, kadınlar içinse 4 yıllık eğitimidir. Zorunlu temel eğitimin 8 yıla çıkartılmasının etkileri henüz bu bölümde görülmemektedir. "Kentlilik" bölümlenmesi için, Şekil 2.6'da '20.000+' nüfus ölçütü kullanılmıştır.

Şekil 2.6. 1990'dan 2000'e kırsal kesimden kentsel alanlara net göç (bin kişi).



Kaynak: Kırsal-kentsel yaş grubu verilerinden hesaplanmıştır (TÜİK 1990 Nüfus Sayımı Sonuçları Tablo 17, TÜİK 2000 Nüfus Sayımı Sonuçları Tablo 5.8 - basılı kopyalar). “Kırsal” bölümlenmesi nüfusu 20 binin altında olan yerleşimlerdir. ABD Nüfus Bürosu’nun PASEX nüfus yazılımının, yaş gruplarına göre nüfus sayımları arasında hayatta kalma Excel yordamı kullanılarak net göçmen sayıları hesaplanmıştır.

Türkiye’de kent nüfusu 1990 ile 2000 yılları arasında yaklaşık 9 milyon artmıştır. Şekil 2.6’da da görüldüğü gibi bu artışın yaklaşık yarısı kırdan kente göçten kaynaklanmaktadır. 0–9 yaş grubundan kimileri de göçmen olduklarından gerçek sayı bundan da yüksek olabilir. Bunların pasta şemasının dışında tutulmalarının nedeni, aralarından kimilerinin kırdan kente göçenlerin çocukları olarak kentlerde doğmuş olmalarıdır. Her iki grup için de doğurganlık yakınlaşma varsayımları yapılmadan tam rakamlara ulaşılması olanaklı değildir (sayımlar arasındaki süre 5 yıl olsaydı 0–4 yaş grubunun şemadan çıkartılması gerekecekti). Her durumda, 10–29 yaş grubundakiler şemada iç göçün %70’ini oluşturmaktadır. *Kırdan kente göç, genç nüfusla ilgili bir olgudur.* Bunun bir nedeni, kendi başlarına hareket eden gençlerin yanı sıra küçük çocuklarıyla kentlere göçen ailelerdir. Daha yaşlı nüfus kesimleri ise buldukları yerlerde kalma eğilimindedir.

Bu göç hareketinin dinamikleri Şekil E1’den çıkarılabilir. Şekil E1 (a) Türkiye’deki köy ve kent nüfusunu 1990 ve 2000 sayımları için göstermektedir. 2000 yılında 0–19 yaş grubundaki kentli nüfusta görülen artışın bir bölümü Şekil 2.3’te de görüldüğü gibi köylerden kaynaklanmaktadır. 1990 ve 2000 nüfus sayım sonuçlarının üzerine bindirilen köy nüfusu yaş piramitlerine bakıldığında, 2000 yılı için 20 yaş altı yaş grubu nüfus düzeylerine ulaşmak için 0-19 yaş grubu katmanlarının dış kenardan

dikey olarak “kesildiği” görülecektir (bakınız Şekil E1(b)). Nüfus yaş piramidinin alt uçlarından “kesilen” bu nüfus (dışarıya göçenler) daha sonra 2000 yılı kent nüfus piramidine eklenmektedir. Böylece, piramitteki ilgili yaş grubu, göç olmaması halinde ulaşacağı doğal artışın daha ötesine taşınmaktadır. Dolayısıyla, 2000 nüfus sayımı ve daha sonrası için köylerdeki doğurgan yaş grubu (küçük yaşlardakilere 10 yıl eklenerek bulunan kesim) küçülecektir. Gelecekteki annelerin bir bölümü daha önceleri kentlere göçtüğünden köylerdeki çocuk sayısı azalacaktır. Genç nüfusun göç etme, yaşlı nüfusun ise Şekil 2.6’daki gibi yerinde kalma eğiliminin gerçekleşeceği varsayıldığında bir sonraki sayımda ortaya çıkacak kent nüfusuna kırsal kesimin katkısı da azalacaktır. Olağanüstü bir durum ortaya çıkmadıkça ve geniş ailelerin hep birden kitle halinde göç etmeleri gündeme gelmedikçe, yazar, kır-kent göçünde daha önce görülen “dalgaların” yinelenmeyeceği kanısındadır. Bunun yerine, genç nüfus kentlere sürekli olarak akarken süreç içinde sayıları tedricen azalacaktır (ancak gene de milyonlarla ifade edilen düzeyler sürecektir). Görüldüğü kadarıyla TÜİK ve BM nüfus yansıtımalarına temel olan varsayım da budur.

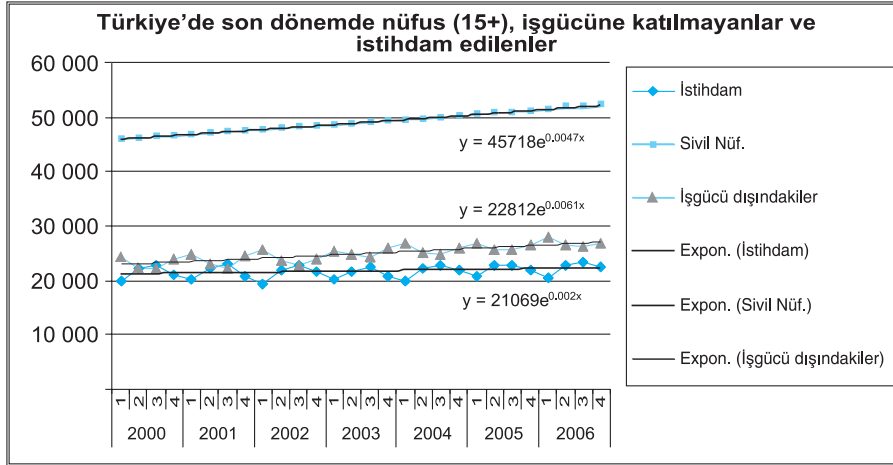
Yukarıda değinilen durum, eğitimdeki ve işgücü piyasasındaki eğilimlerin analizini de kolaylaştırmaktadır. Belki de, 2001 krizi ve sonrasındaki istihdamsız büyüme dönemi olası bir göç dalgasının şiddetini azaltmıştır.

2.3. Türkiye’deki nüfus yapısının sonuçları

2.3.1. İstihdam ve beşeri sermaye ili ilgili sonuçlar

Türkiye’nin nüfus yapısı bir yanıyla yukarıda değinildiği gibi potansiyel olarak aktif yaş grubunun büyümesinin getirdiği önemli potansiyel fırsatlara işaret ederken diğer yandan da iki açıdan alarm vermektedir. Bu alarm sinyallerinden ilki şöyledir: TÜİK-İşgücü Anketlerine göre, istihdamdaki ortalama yıllık artış hızı çalışabilir yaşlardaki nüfusun artış hızından daha geride kalmaktadır. Türkiye’de istihdamın artışıyla ilgili bugünkü eğilimler veri alındığında, iş yaratma hızı (ki 1990’lardan bu yana yılda %0,8’dir) yeni katılanlara soğurabilecek düzeyde değildir. Esasen yakın geçmişte de böyle olamamıştır. Çalışabilir yaştaki nüfus 1980’lerin sonundan bu yana yılda %2,2 artmıştır (Ercan, 2003). 1990’larda ve 2000’lerde ise çalışabilir yaştaki nüfusun artış hızı yılda %1,88 olarak gerçekleşmiştir. Sonuçta işsizlik oranı da 2002 yılına kadar artmış ve %10 ± 0,5 ile belirli bir dengeye oturmuştur. İşsizlik oranı uzunca bir süre (ciddi bir artıştan sonra belirli bir düzeye oturduğu 2001 yılına kadar) aşağı yukarı aynı kaldığından, demek ki işgücüne katılım oranları (İKO) düşmektedir. Bu eğilim bugün de, özellikle de kadınlar açısından, sürmektedir. Söz konusu gelişmeler Şekil 2.7’de özetlenmektedir.

Şekil 2.7. Türkiye’de son dönemde nüfus (15+), işgücüne katılmayanlar ve istihdam edilenler



Kaynak: TÜİK verileri ve yazarın hesaplamaları.

Türkiye’de işsizlik oranının daha da yükselmesini önleyen, işgücüne katılmayanların sayısındaki artıştır. Nitekim bu artış, 15 yaş ve üzeri nüfusun artış hızından daha yüksektir. Türkiye’de istihdamın artış hızı 2006 yılı da dahil olmak üzere, 1980’lerden bu yana %0,8’de takılı kalmıştır. Ancak, kentleşme ve eğitim düzeyleri yükseldikçe bu işsizlik örüntüsünün kısa sürede değişmesi de mümkündür. Daha önceleri tarımda ücretsiz aile işçisi konumunda olanlar yakın gelecekte kentlerde iş arayacaklardır.

İkinci bulgu ise istihdam açısından pozitif, kazançlar açısından ise negatiftir. Hizmet sektöründeki istihdam artışı, çalışabilir çağıdaki nüfusun ortalama artış hızından yüksektir. Toplam istihdam içinde hizmetler sektörünün payı artarken bu artış belirli bir işgücünü soğurabilecek, ancak ücretler düşük kalacaktır. Her şey, yakın gelecekte tarımdan göçün hızına bağlıdır. Eğer yeni istihdam yaratmadaki performans işgücü piyasasına yeni girenlere göre yetersiz kalırsa ya işsizlik artacak ya da işgücüne katılma oranı (İKO) düşecektir. Türkiye’de kentsel kesimde bunların her ikisi birden yaşanmaktadır.

Potansiyel olarak aktif nüfusun hem düzey hem de nüfustaki pay olarak yukarıda değinildiği gibi büyümesi Türkiye’de olumlu yönde kullanılacak bir potansiyel taşımaktadır (1960’larda ve 70’lerde Asya’da olduğu gibi). *Asya ülkeleri kendi demografik fırsat pencerelerinden yararlanmasını bilmişlerdir.*

Türkiye’nin ortalama beşeri sermaye düzeyini arttırması gerekmektedir. Aksi takdirde, herhangi bir sektörde uzun erimli verimlilik artışları sağlanamayabilir. İşçi verimliliğindeki artış, istihdamın düşük verimlilikteki sektörlerden başka yerlere kayması bakımından ön koşuldur. Eğilim, yavaş da olsa kesin biçimde kırsal istihdamın çö-

zülmesi yönündedir. Türkiye'nin bundan böyle daha da hızlı bir kentleşme sürecine girmesi muhtemeldir. Bugün Türkiye'de işgücünün yaklaşık %30'u tarım sektöründedir. Son dönemin IMF destekli istikrar politikaları sonucunda tarımsal sübvansiyonlar büyük ölçüde devreden çıkartılmıştır. Bu durumun, kırdan kente göçü hızlandırması gerekir.

Gelecekte kadınların işgücüne katılım oranları (İKO), artan kentleşme ve eğitim düzeyleri nedeniyle yükselecektir. Bu yükseliş, ilk planda kentsel işsizlik sorununu daha da ağırlaştıracaktır. Tarım dışı sektörlerde bugün gözlenen istihdam artış oranları bu fazlayı soğurabilecek düzeyde değildir. Bu sorunun, demografik baskının hafiflemeye başlayacağı 2015–2020 dönemi civarında en üst noktaya ulaşması beklenmektedir.

2.3.2. İşgücüne katılımı mevcut gündem

Avrupa Konseyi'nin bahar toplantısı (2006) reformlarda birinci öncelik olarak istihdamın artırılmasını gösterdi. Başlıca hedeflerden biri, daha yaşlı çalışanlar ve özür-lülerle birlikte en başta gençlerin ve özellikle genç kadınların işgücü piyasasına katılımlarının artırılmasıydı. AB'nin bu temel önceliklerinin önemli bir bölümünün Türkiye'nin başta gelen öncelikleri ve hedefleri ile örtüştüğü açıktır. Türkiye'de istihdamla ilgili güncel tartışmalar daha yaşlı işçiler ve özür-lülere odaklanmıyor olsa bile, kentlerdeki genç işsizliği üzerinde özellikle durulan konular arasındadır.

Türkiye'de kadınların işgücüne katılımını önemli ölçüde arttırmak gerektiği bilinmektedir. Bununla birlikte, eskiden tarım kesiminde olan kadın işçilerin bugünkü işgücü konumları, politikacılar tarafından olasılıkla bir "şans" olarak görülmektedir; çünkü bu kesimde düşen İKO nedeniyle işsizlik oranları artmamaktadır. Daha önce tarımda ücretsiz aile işçisi konumunda olan ve okul çağını bitirmiş birçok kadın kentsel alanlara göçtüğünde işgücü piyasasının dışında kalmaktadır. İşgücü piyasasına katılanlar ise büyük ölçüde ev temizliği gibi düşük ücretli işlerde kayıt dışı çalışmaktadır. İstanbul'da ve ülkenin kuzeybatı illerinde genç göçmen kadınların tekstil ve giyim sanayinde kayıt dışı çalışma olasılıkları da vardır. Bu genç kadınlar genellikle evleninceye kadar dışarıda çalışmakta, evlendikten sonra da işgücü dışına çıkmaktadır.

Sonuçta, Türkiye'de genel anlamda işgücüne katılım oranları düşmektedir: %48. Kentlerdeki katılım oranı ise %46 ile daha düşüktür. Kadınlar arasında işgücüne katılım %24,8 ile çok düşüktür (2006). Gençlerin işgücü katılım oranı ise %32'dir. Bu durum, dışarıda kalanlar için aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) geliştirme, bunları finanse etme ve uygulama gibi kaygılardan uzak kalacakları için politika yapıcılara şimdilik uygun gelebilir²².

22. Esasen bu kesimin istihdamı konusu zorlu bir konudur. Örneğin, örgün eğitimden pek az yararlanmış yaşlı kadınların becerileri nasıl geliştirilecektir? Bu başka yerlerde başarılabilmiş midir ve ne ölçüde?

Dolayısıyla, Türkiye’de işgücü piyasasının dışında kalma ve bununla ilgili politikalar ve uygulamalar, özünde tarımcı olmayan, kentleşmiş ve kayıtlı istihdamın ege-men olduğu AB ülkelerine göre farklı bir bağlama ve kapsama sahiptir. AB düzeyin-deki politikalar ve öncelikler, genel olarak uygulanabilirlik taşımakla birlikte, Türki-ye’deki demografik ve işgücü piyasası durumu veri alındığında tam tamına uygun sa-yılamaz. İşgücü piyasası bu ölçüde kayıt dışı ve eğitim düzeyi bu ölçüde düşükken, ak-tif işgücü piyasası politikaları (AİPP) fazla etkili olmayabilir (Türkiye’de işgücünün ortalama eğitim düzeyi 6 yıldır).

Yazara göre, akıllı ve yenilikçi AİPP’ni geliştirmeden önce, halen 8 yıl olan zo-runlu eğitimin 12 yıla çıkartılması çok daha yararlı sonuçlar verebilir. Bunun çeşitli ge-rekçeleri vardır. Birincisi, zorunlu eğitim süresinin uzaması genç nüfusu lise eğitimi-nin sonuna kadar işgücü piyasası dışında tutacaktır. İkincisi, özellikle Türkiye’deki eğitim sistemi baştan aşağı yenilenip zorunlu eğitim süresini de uzatılırsa, istihdam edilebilirliği ve eğitilebilirliği daha yüksek bir işgücü ortaya çıkacaktır. Üçüncüsü, eği-tim düzeyinin artması ile kadınların işgücü piyasasına katılımları da artacaktır. Türki-ye bu ilke açısından bir istisna oluşturmamaktadır (bakınız Tablo 2.2). Lise mezunu ka-dınlar ise AİPP’nin doğal muhataplarıdır; bu kesimin şu andaki işgücüne katılım oranı yalnızca %31’dir. Bununla birlikte Türkiye’nin acil pratik çözümlere de gereksinimi vardır. Bu çözümler, genel eğitim hamlesinin işgücü piyasası açısından olumlu etkile-ri beklenirken, orta erimde olumlu sonuçlar verecektir.

Tablo 2.2. Okul düzeyine göre işgücen katılım oranları (İKO) (Yüzde).

	Erkekler İKO	Kadınlar İKO
Liseden aşağı	72	24
Lise	74	31
Yüksekokul	85	68

Kaynak: TÜİK-HHİA verileri (2006)

İşgücü arzındaki güncel eğilimleri açıklayan iki kritik nokta şöyledir: (a) işgücü-nün genel olarak düşük vasıf düzeyi (eğitim düzeyi) ve (b) 2000’lere kadar çalışan nü-fusun %35-40’ını düşük verimlilikteki tarımda tutan ve şimdi kaldırılmış olan tarımsal sübvansiyonlar. Ayrıca her eğitim grubu ve bütün kadın nüfus için genel olarak kadın-larda İKO düşerken, HHİA verilerine göre kadınlarda yüksek öğrenim her durumda da-ha yüksek İKO anlamına gelmektedir. (Erkekler için bu etki bu ölçüde belirgin değil-dir.) Ercan’ın (yayınlanacak) bulgularına göre ülkeler arası ekonometrik bir panel ve-ri analizinde kadın işgücüne katılım oranı açısından en güçlü katsayı yüksek öğrenim düzeyi ile ilgili olmaktadır.

Bugünkü gelir düzeyine göre Türkiye’de kadınlarda ve erkeklerde İKO her yaş grubu için görece düşüktür. (Özet veriler genel nüfus ve gençlik için ayrı ayrı olmak

üzere Tablo 2.3 ve 2.4'te verilmektedir.) Kadınlar açısından bakıldığında aradaki fark büyüktür; örneğin, 25-44 yaş grubu için, olması beklenenle şu anki durum arasındaki fark 10 puandır (Ercan, yayınlanacak). Başka bir deyişle, bugün %25 olan kadınlardaki İKO %35 olabilirdi. Bununla birlikte, 2030 yılına gelindiğinde Türkiye'deki kadın işgücü oranları olması gereken yere ulaşabilir. Bunun için gerekli koşullar, kişi başına gelir düzeyinde ve eğitim düzeyinde beklenen artışların gerçekleşmesi ve yakın gelecekteki geçiş süreci dinamiklerinin zorunlu eğitim süresinin hemen arttırılmasıdır. Bu koşullar hemen sağlanmasa da, İKO önünde sonunda artacaktır.

Tablo 2.3. Sivil nüfusun işgücü istatistikleri özeti (cinsiyete göre).

YIL	Sivil Nüfus	15+ Sivil Nüfus	İşgücü	İstihdam	Eksik İstihdam	İşsizlik	İKO (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)	Eksik İstihdam Oranı (%)	Katılmayanlar
TOPLAM												
1990 EKİM	55,580	35,711	20,552	19,030	1,485	1,522	57.6	7.4	12.4	53.3	7.2	15,159
1995 EKİM	60,864	41,455	22,567	20,912	1,523	1,655	54.4	7.3	11.0	50.4	6.7	18,888
2000	66,187	46,211	23,078	21,581	1,591	1,497	49.9	6.5	9.3	46.7	6.9	23,133
2005	71,611	50,826	24,565	22,046	817	2,520	48.3	10.3	13.6	43.4	3.3	26,260
2006	72,606	51,668	24,776	22,330	890	2,446	48.0	9.9	12.6	43.2	3.6	26,892
ERKEK												
1990 EKİM	27,803	17,593	14,165	13,128	1,357	1,037	80.5	7.3	10.1	74.6	9.6	3,428
1995 EKİM	30,407	20,528	16,078	14,935	1,340	1,143	78.3	7.1	9.0	72.8	8.3	4,450
2000	33,058	22,916	16,890	15,780	1,416	1,111	73.7	6.6	8.4	68.9	8.4	6,025
2005	35,747	25,209	18,213	16,346	705	1,867	72.2	10.3	12.4	64.8	3.9	6,996
2006	36,214	25,601	18,297	16,520	770	1,777	71.5	9.7	11.3	64.5	4.2	7,304
KADIN												
1990 EKİM	27,777	18,118	6,387	5,901	128	486	35.3	7.6	24.1	32.6	2.0	11,731
1995 EKİM	30,457	20,926	6,489	5,976	183	512	31.0	7.9	21.1	28.6	2.8	14,438
2000	33,129	23,295	6,188	5,801	176	387	26.6	6.3	13.5	24.9	2.8	17,108
2005	35,864	25,617	6,352	5,700	113	652	24.8	10.3	18.8	22.3	1.8	19,264
2006	36,392	26,067	6,480	5,810	119	670	24.9	10.3	17.9	22.3	1.8	19,688

Source: TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması.

Tablo 2.4. 15-24 yaş grubundaki genç nüfusun işgücü istatistikleri (cinsiyete göre)

Yıl	15 - 24 yaş sivil nüfus	İşgücü	İstihdam	Eksik İstihdam	İşsizlik	İKO (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)	Eksik İstihdam Oranı (%)	Non-participants
TOPLAM											
1990 EKİM	10,144	5,653	4,789	366	865	55.7	15.3	26.4	47.2	6.5	4,490
1995 EKİM	12,391	6,137	5,198	508	939	49.5	15.3	23.5	41.9	8.3	6,254
2000	12,703	5,401	4,696	454	705	42.5	13.1	19.0	37.0	8.4	7,302
2005	12,176	4,710	3,800	201	910	38.7	19.3	24.5	31.2	4.3	7,466
2006	12,099	4,589	3,731	185	858	37.9	18.7	22.8	30.8	4.0	7,510
ERKEK											
1990 EKİM	4,793	3,494	2,930	320	564	72.9	16.1	22.7	61.1	9.1	1,299
1995 EKİM	6,057	3,939	3,319	435	619	65.0	15.7	20.3	54.8	11.1	2,118
2000	6,217	3,579	3,090	387	489	57.6	13.7	18.0	49.7	10.8	2,637
2005	5,937	3,143	2,536	161	607	52.9	19.3	22.7	42.7	5.1	2,795
2006	5,874	3,056	2,499	150	556	52.0	18.2	20.6	42.5	4.9	2,819
KADIN											
1990 EKİM	5,350	2,159	1,858	46	300	40.4	13.9	38.0	34.7	2.1	3,191
1995 EKİM	6,334	2,198	1,878	72	320	34.7	14.6	33.3	29.6	3.3	4,136
2000	6,486	1,821	1,606	67	216	28.1	11.9	21.7	24.8	3.7	4,665
2005	6,239	1,567	1,264	40	303	25.1	19.3	29.0	20.3	2.6	4,672
2006	6,225	1,533	1,231	35	302	24.6	19.7	28.3	19.8	2.3	4,692

Source: TÜİK Hane Halkı İşgücü Araştırması.

2.4. Eğitimde eğilimler

Bu bölüm önce eğitimle istihdamdaki artış arasındaki bağlantıyı ele almaktadır. Ardından, örneğin ABD gibi daha esnek işgücü piyasalarında ücret eşitsizliğini artıran beceriyi öne çıkartan teknolojik değişimin belirgin özellikleri özetlenmektedir. İşgücü piyasası kurumlarının daha katı olduğu AB ülkelerindeki sonuçlar ise daha değişiktir. İşsizlik oranları daha yüksektir ve Avrupa'daki gençlerin işgücü piyasalarında yer bulmaları daha güçtür. Raporda yer alan politika önerilerinin bir anlam taşıyabilmesi için Türkiye'deki durumun bu küresel perspektifler ışığında analiz edilmesi gerekir; çünkü Türkiye hiç kuşkusuz yalıtık bir ekonomiye sahip değildir.

Türkiye'de tarım kesiminin istihdamdaki payı yüksektir. 1980'lerde %40 olan bu oran daha sonra sürekli düşerek bugün %30 civarına gerilemiştir. Çiftçilikle geçinen ailelerin 12 yaşından büyük çocukları TÜİK'in işgücü araştırmalarında 2000 yılına kadar ücretsiz aile işçisi olarak sınıflandırılmaktaydı. On yıllar boyunca aileler ve politikaları belirleyenler 5 yıllık temel eğitimin kırsal alanlar için uygun olacağı kanısını taşıdılar. Kenetlerdeki eğitim süresi daha uzun olduğu halde zorunlu temel eğitim bu süre içinde beş yıla sınırlı tutuldu. Kırdan kente göç süreci hız kazandıkça bu eski tutum da değişti (zorunlu temel eğitimin sekiz yıla çıkarılmasında görüldüğü gibi), ancak 12 yıllık zorunlu eğitime geçilmeden 8 yıla yetinildi.

Zorunlu eğitim dönemi sırasında erken okul terklerinin Türkiye'de ciddi bir sorun olmadığı görülmektedir. Temel becerilerin edinilmesi (başka bir deyişle eğitimde kalite) açısından ise durum karmaşıktır ve elde kesin ve yeterli veriler yoktur. Bununla birlikte anekdot niteliğindeki veriler ve ülke çapındaki üniversite giriş sınavları sonuçları eğitimin kalitesi açısından ortada çok ciddi farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır.

Kısacası, Türkiye'de beşeri sermaye düzeyi ortalama olarak düşüktür. Genel nüfusa bakıldığında, ortalama eğitim süresi altı yıldır. Ancak, zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılmasıyla bu durumun tedricen değiştiği söylenebilir. Kırsal kesimdeki nüfusun azalması ve kentlerde eğitim fırsatlarına erişimin artması bu süreci daha da hızlandıracaktır.

2.4.1. Eğitimin istihdam ve büyüme açısından getirileri?²³

Ekonomideki kısa dönem döngüsel dalgalanmalar bir yana bırakılırsa, bir kişinin istihdam edilebilirliğini uzun dönemde belirleyen etmenler beşeri sermaye değişkenleri olan eğitim, iş deneyimi ve göçtür. Bunlardan eğitimin en azından başlarda egemen etmen olduğu ileri sürülebilir. Çünkü başlarda, bir kişi ilk kez iş aradığında beşeri sermayenin tek bileşenini eğitim düzeyi oluşturacaktır. Örneğin Fransa'da son zamanlarda yaşanan sıkıntılar sosyal dışlanmışlığın önemini vurgulamaktadır; sosyal dışlanmı-

23. Ercan'dan (2006) öz olarak ve serbestçe yararlanılmıştır.

lık da, istihdam edilebilirliğin ön koşulları olarak kaliteli genel veya mesleki eğitime erişim yetersizliğiyle başlamaktadır.

İktisatçılar ortalama eğitim düzeyinin yüksekliğinin, bir ülkenin uzun erimdeki ekonomik performansı üzerindeki olumlu etkilerinden uzun süredir söz etmektedir. Eğitimin belli başlı getirileri, örneğin bir OECD raporunda özetlenmektedir (1996). Buna göre, eğitimin getirileri arasında daha yüksek yaşam standartları, sağlamlık, daha yüksek verimlilik, kadınlar için daha müreffeh bir yaşam ve iyi yönetim yer almaktadır. Eğitim, bilgi ve beceri getirmektedir. Ekonomik büyümeye katkıda bulunmakta, dolayısıyla mutlak yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca, yoksulların elindeki başlıca varlık olan emeğin daha verimli biçimde kullanılmasını sağlamaktadır.

Eğitim ile kalkınma arasındaki ilişkinin kanıtlanmış özellikleri şöyle sıralanabilir: Eğitime yapılan yatırım beşeri sermaye birikimi sağlamakta, beşeri sermaye de istikrarlı ekonomik büyümenin ve dolayısıyla gelir artışının anahtarı olmaktadır. Burada unutulmaması gereken nokta, eğitimin kendi başına ekonomik büyüme sağlamadığıdır! Eğitim sayesinde insanların istihdam edilebilirliği artar ve böylece yukarıdaki paragrafta sözü edilen olumlu dışsallıklar ortaya çıkar.

Talep yönünden bakıldığında ise, dünya ülkelerinin ekonomik büyüme deneyimleri, yani firmaların işgücü talebi, makroekonomik istikrar, iyi işleyen işgücü piyasaları ve açık bir ekonomi gerektirir. ‘İyi işleyen’ terimi dünyanın çeşitli yerlerinde farklı anlamlara gelebilir. ABD’ye bakıldığında, bundan anlaşılacak esnek işgücü piyasalarıdır. Burada çalkantılı olumsuz anlam taşımaz ve sonunda genel olarak hem istihdamın hem de ücretlerin ayarlanacağı varsayılır. Avrupa’da ise, son zamanlarda “güvenceli esneklik” anlayışı ileri sürülmüştür. Bu terimden kastedilen, işgücü piyasası esnekliği (işten çıkarmaların ve yeni iş yaratmanın kolaylığı) ile iş güvencesinin bir arada olmasıdır. Bu ideal bileşim şimdilik yalnızca Danimarka’da gözlenmektedir.

Yeni gelişen piyasalardaki işgücü piyasası sorunları ise, büyüklük ve kapsam bakımından AB ve ABD’dekilerden daha farklıdır. Örneğin, Latin Amerika da, Türkiye de, ‘yeterli’ istihdam olanaklarından yoksundur. Başka bir deyişle, belirli bir tarihsel dönem içinde istihdamdaki artış çalışabilir yaşlardaki nüfustaki artışın gerisinde kalmıştır. Türkiye ve Latin Amerika’daki birçok ülke on yıllar boyunca kronik enflasyon ve finansal kriz sorunları yaşamıştır. Oysa doğrudan yabancı yatırımlar ve yeni iş sahaları açılması için makroekonomik istikrar gerekir. Bu açık gerçeğe karşın Duryea ve Székely (1998) demografi ve eğitimin, yani arz tarafında yer alan etmenlerin, Latin Amerika’da işgücü piyasası sonuçlarını belirleyen asıl etmenler olduğunu ikna edici biçimde göstermiştir. Türkiye ile ilgili olarak, bu yazar da aynı görüştedir.

Türkiye’nin AB açısından en önemli avantajı genç nüfusedir; ancak, bunun bir dezavantaja dönüşmesi de mümkündür. Türkiye’nin, genç nüfusuna rekabet edebilir

çağdaş beceriler kazandırması gerekmektedir. Türkiye’de her yıl iki milyonun üzerinde lise mezunu üniversite sınavlarına girmektedir. Bu gençlerin %70’i genel lise mezunudur ve bu gençler mesleki becerilere sahip değildir.

Gelişmiş ve yükselen pazar ekonomilerinde ise genç nüfus giderek daha iyi eğitim görmektedir. Bu durumun, işsizlerin bileşimi, ücret eşitsizlikleri ve toplumsal cinsiyet açığı üzerinde etkileri vardır. Daha yaşlı kuşakların beceri düzeyi düşük kesimlerinde uzun erimli işsizlik artabilir. Örneğin İtalya’daki durum budur. Günümüz teknolojisinin, bir yanıyla da işgücüne yönelik talebin, yüksek beceri düzeyini tercih etmesi durumunda yüksek okul mezunları ile lise mezunları arasındaki ücret farkı birincisi lehine artabilir. 1980’ler ve 90’larda ABD’de olan da budur.²⁴ Eğitime ve bununla ilişkili olarak işgücüne katılım arttıkça toplumsal cinsiyet bazındaki ücret farklılıkları azalabilir; ancak, burada işgücü piyasasına giren genç kadın sayısı artacağından, artan işgücü arzı ücretleri aşağı itebilir.

Çalışanlar için alışılmış örüntü ise, reel ücretlerin çalışma yaşamının tepe noktaları olan 40–50 yaşlarına kadar azalan hızda artması, bundan sonra ise muhtemelen becerilerin eskimesi sonucunda yavaşça azalması şeklindedir. Dolayısıyla, çalışma yaşamı ve kalkınma ile ilgili literatürde 25–55 yaş grubundaki çalışanlara özel önem atfedilir. Bu yaş grubunda katılım oranları en yüksek düzeydedir ve bunun bir ülkenin kalkınma süreci üzerinde önemli etkileri vardır. Hollanda’da bile eğitim düzeyindeki yükselme kadın istihdamında artışa yol açmaktadır (Schettkat ve Yocarini, 2001)²⁵! Eğitim, sürdürülebilir ekonomik büyümenin ardındaki asıl itici gücü oluşturan teknolojinin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

Yukarıda değinilen eğitim ve katılım örüntülerinin gözlemlendiği çağdaş işgücü piyasası bağlantıları şöyle özetlenebilir: Dünya işgücü piyasalarında özellikle son otuz yıl içinde önemli kaymalar meydana gelmiştir. Bunların arasında en kayda değer olanı, 1950’lerden bu yana, istihdamın meta üreten sanayi kollarından hizmet üreten sanayilere doğru kaymasıdır. Ekonomik bütünleşme ve açıklık (küreselleşme), 1980’ler ve 90’ların küresel ekonomik reformları sonucunda bütün dünyada tablonun bu şekilde olmasını dayatmıştır: ticaretteki serbestleşmenin ardından sermaye hesabı serbestleşmesi gelmiştir. Bu gelişmelerin çalışanlar arasında düşük beceri bölümünde yer alanlar üzerindeki etkileri yıkıcı olmuştur. İş yaratma açısından ABD AB’ye göre daha iyi bir performans sergilemiştir. Beceri düzeyleri üstün işçilerin ücretleri daha da arttığından, düşük ücretli işlerin toplam istihdam içindeki payı arttı ve ücret farklılıkları daha da derinleşti. AB ise, bu iş yaratma sorununu daha önce de değinilen “güvenceli esneklik” kavramıyla çözmeye çalışmaktadır.²⁶

24. Giderek artan ücret eşitsizlikleri bir sonraki alt bölümde ele alınacaktır.

25. Kadınların işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştıran daha esnek ve yarı zamanlı iş düzenlemeleri gibi diğer etmenlerle birlikte ele alındığında da bu gözlem geçerlidir.

26. Güvenceli esnekliğin Türkiye koşullarındaki değerlendirilmesi daha sonra yapılacaktır.

2.4.2. Dünyada becerinin artan getirisi: Beşeri sermaye ve İstihdam eğilimleri

Gelişmiş ülkelerde, özellikle de ABD’de işgücü piyasalarının son dönemdeki başat bir özelliği de düşük ve yüksek vasıflı işçiler arasındaki ücret farklılıklarının artması olmuştur (bakınız Borjas ve Ramey, 1994). Başka bir deyişle yüksek okul mezunlarının ücretleri ile lise mezunlarının ve lise terk durumunda olanların ücretleri arasındaki fark giderek büyümektedir. Bu büyüme yüksek okul mezunlarının sayısının görece arttığı koşullarda gerçekleşmektedir. O halde, açıkça görülmektedir ki, beceriye yönelik talep arzı aşmıştır ve bütün sanayilerde işgücü becerisi ek ücret getirisi sağlamaktadır. Bu olguyu açıklamak üzere çeşitli görüşler dile getirilmiştir. Bunların arasında, demografik değişimleri yansıtmak üzere kadınların işgücüne artan katılımları, sendikalaşmanın ve imalat sanayi işlerinin gerilemesi (ki bu durum vasıfsız işçileri daha çok etkilemektedir) ve uluslararası ticaret de yer almaktadır (bakınız Murphy ve Welch, 1992).

Bu açıklamalarla bağlantılı olarak, işgücü literatürü teknolojinin önemini de vurgulamaya başlamıştır: imalat sanayinde yeni yaratılan üretim teknolojileri işgücünden tasarruf sağlayıcı niteliktedir. İmalat sanayi gerilerken hizmet sanayileri yükselmiş, bunun sonucunda esnek işgücü piyasalarına sahip gelişmiş ülkelerde (daha çok kadınlar tarafından tercih edilmek üzere) yarı zamanlı işlerde artış olmuştur. Bunun ücretler ve yapılan işlerin yan getirileri (kalitesi) üzerinde derin etkileri olmuştur (Blank, 1990). Sonuçta ABD’de sanayide ve diğer sektörlerde görülen teknoloji uyarımlı yapısal değişimle birlikte düşük ücretli işler yaygınlaşmış ve gelir dağılımı daha da bozulmuştur.

Kısaca ifade etmek gerekirse, ABD’de 80’li ve 90’lı yıllarda vasıflı işçilerle vasıfsız işçilerin ücretleri arasındaki fark büyümüştür. Bunun nedeni, tüm sanayi kollarında vasıflı işçilere yarar sağlayan beceri ağırlıklı teknolojik değişimdir. Bu arada, düşük vasıf gerektiren kimi işler de büsbütün vasıfsız hale gelmiştir: 1970’li yıllara özgü, otomotiv sanayinde çalışan lise mezunu sendikali işçi örneği ortadan kaybolmuştur. Eğitim düzeyi daha yüksek işçiler hızla değişen çalışma ortamlarına uyum sağlayabilmektedir. Eğitim, verimliliği arttırmakta ve öğrenme yeteneğini geliştirmektedir.

Özetle, teknolojik değişim küreselleşmenin önünü açmıştır: Telekomünikasyon, bilgisayar ve robot teknolojilerindeki gelişmeler olmasaydı sermaye de bu kadar küreselleşemezdi. Şu anda enformasyon teknolojileri her sektörde yaygındır ve beceri sahibi olmayanların bu gelişmelerden olumlu etkilenmesi güçtür. Bu durum tüm dünyadaki eğitim sistemlerini etkilemektedir.

2.4.3. Türkiye açısından etkiler

Bütün bu gelişmeler Türkiye gibi orta gelir düzeyindeki gelişmekte olan ülkeler üzerinde nasıl yansıma bulmaktadır? Şu noktanın göz önünde tutulması gerekir: “... Dünya faktör ve ürün piyasalarındaki serbestleşme ve bütünleşme açısından benzer bir süreçten geçen orta gelir düzeyindeki ülkeler, vasıflı işgücüne yönelik yüksek bir talep

ve ücret kazançları arasında büyük farklılıklarla karşılaşmışlardır (söylenen, diğerlerinin yanı sıra Meksika, Arjantin ve Şili gibi ülkeler için geçerlidir).” (Revenga, 1998.) Dikkate alınması gereken bir başka nokta da eğitim düzeylerindeki yükselmenin (diğeri deneyim olmak üzere beşeri sermayenin iki önemli bileşeninden biri) hem ücretleri hem de işgücüne katılım oranlarını olumlu yönde etkilemesidir. Kentleşme ve eğitim düzeyleri yükseldikçe kadınlar işgücüne daha fazla katılmaktadır. Ancak, kadınların erkeklere göre daha düşük vasıflı olma olasılıkları yüzünden, yukarıdaki tablonun kaybedenler tarafında genellikle onlar yer almaktadır.

Dolayısıyla, Türkiye için yapılabilecek makul öngörüler sınırlıdır. Arz yanına bakıldığında, Türkiye’deki işgücünün %30’a yakın bir bölümü tarımdadır ve bu dünyadaki başka ülkelere göre yüksek bir orandır (Mısır’dan bile daha yüksek). Özellikle kadınlar söz konusu olduğundaki tarımdaki istihdamın en yaygın biçimi ücretsiz aile işçiliğidir. Tarımsal sübvansiyonlar bu nüfusu tarım kesiminde tutmuştur. Ancak artık bunlar yoktur ve kentleşme sürekli artmaktadır. İkincisi, kentleşme ile artan eğitimle birlikte kadınlar da işgücüne daha fazla katılmaktadır.

Dolayısıyla, öncelikle yapılması gereken, “Modern eğitimin, ekonomilerin giderek artan uyarlabilir işgücü gereksinimine yanıt verecek şekilde tasarlanmasıdır. Bu işgücü, çalışma yaşamı boyunca sabit bir teknik beceriler setine sahip kişilerden değil, yeni becerileri kolaylıkla edinebilen işçilerden oluşmalıdır” (Dünya Bankası 1995, s. 24). Başka bir ifadeyle “küresel ekonomik ortam işgücünden daha fazla beceri talep etmektedir.” (Vorkink, 2006). Bu tür beceriler Türkiye’de hiç de bol değildir (bir sonraki bölüme bakınız) ve ülkedeki eğitim sistemi, uluslararası standart beceri sınavlarının da gösterdiği gibi vasıflı bireyler yetiştirememektedir.

2.5. İstihdam eğilimleri

Türkiye’de 2006 yılında 22,3 milyon kişi istihdam kapsamındaydı (önceki bölümdeki Tablo 2.3’e bakınız). Türkiye’de istihdam oranı %43,2 gibi düşük bir düzeydedir. Tarımın toplam istihdam içindeki payı %29’dur. İmalat sanayinin payı %19, inşaatın ise %6 iken çalışanların çoğunluğu hizmet sektöründedir. Aileleri topraklarına bağlı tutan tarımsal sübvansiyonların kaldırılmasıyla birlikte tarımdaki istihdam da düşmeye devam etmektedir.²⁷

Türkiye’de asal yaştaki çalışabilir erkek nüfusun (25–54) istihdam oranı AB’deki ne yakındır (%80 ve %85). Türkiye’de kadın istihdam oranı ise çok düşüktür ve 2006

27. Bu destek uygulamaları aynı zamanda Türkiye nüfusunun düşük ortalama eğitim ve beceri düzeyinin de sorumlusudur. Bu uygulamalar işgücünün büyük bir bölümünü on yıllar boyunca düşük verimli tarım sektörüne hapsedmiştir. Çocuklar ileride nasıl olsa ücretsiz aile işçisi olacaklarından 5 yıllık ilkökul eğitimi yeterli sayılmıştır. (Kız çocukların eğitimi ise bundan da gereksiz sayılmıştır – işgücündeki kadınların %12’si okumaz yazmazdır, %50’si ise yalnızca ilkökul eğitimi almıştır.) Zorunlu temel eğitim ancak 1997 yılında 8 yıla çıkarılmıştır.

yılında %25'in altına düşmüştür. Bu durum kadınların düşük eğitim düzeylerinin sonucudur. Kadın ve erkek yüksek okul mezunlarının istihdam oranları birbirine yakındır (örneğin bakınız Tunali vd. 2004 ve Dünya Bankası, 2006).

İstihdam oranının bugünkü düzeyinin korunabilmesi için her yıl yaratılması gereken yeni işlerin taban sayısı olarak son dönemde akademisyenler 600–700,000 rakamı üzerinde uzlaşmış görünmektedir. Bu kadar net istihdam yaratılamamaktadır. Bugün Türkiye'yi 'ferahlatan' durum ise, giderek artan işgücüne katılmama oranıdır. Türkiye'de büyümeyi orta vadede sıkıntıya sokacak olan etmen de tam budur; ortaya bir ikilem çıkmaktadır. Eğer tarımsal istihdamdan çıkışta bugünkü hızlar söz konusu olmasaydı, tarım dışı istihdamdaki büyüme potansiyel işgücü arzındaki artışı neredeyse karşılıyor olacaktı. Bugünkü durumda, 2006 yılında Türkiye'de istihdam oranı %43,2'dir. Küçük firmaların (1–9 işçi çalıştıran firmalar) toplam istihdam içindeki payı ise %64'tür. Vasıfsız eski tarım çalışanları ile küçük firmaların yaygınlığı birleştiğinde Türkiye'de kayıt dışı işgücü piyasasına uygun bir ortam oluşmaktadır.²⁸

İmalat sanayinde çalışma süreleri 2004 ve 2005 yıllarında aynı kalmıştır. Bununla birlikte, istihdam endeksi ile çalışılan saatler endeksi hemen hemen çakıştığından TÜİK verilerinin güvenilir olmadığı söylenebilir. Başka bir deyişle, çalışılan saat verileri iş çevrimlerinde (ekonomik yavaşlama ve hızlanmalarda) istihdama göre hep aynı kalmaktadır. Türkiye'de her çalışan, kriz döneminde olsun veya büyüme döneminde olsun günde sekiz saat çalışmaktadır. Burada, TÜİK'in kabul etmeyi veya düzeltmeyi reddettiği yönetsel bir sorun vardır. Sonuçta, Türkiye'de saat başına verimliliği ve ücretleri analiz etme imkanları sınırlıdır.

Türkiye'de toplu pazarlık kapsamındaki işçi sayısı 1991 ile 1992 arasında 1.54 milyon ile en üst noktaya çıkmıştı (istatistiklerin yer aldığı işveren kuruluşu web sayfası: www.tisk.org.tr). 2003–2004 yıllarında sendikalı işçi sayısı 954.000'e düşmüştür. Sendika üyeliği 12 yıl içinde üçte bir oranında azalmıştır.

2.5.1. Genç kesimde istihdam eğilimleri

15–24 yaş grubundan olanlar 2006 yılında Türkiye'de işgücünün %23,7'sini oluşturmaktaydı (önceki bölümde Tablo 2.3 ve 2.4'e bakınız). İstihdam bu grup için hala bir sorundur ve eğitilmiş genç kesim için bu sorun daha da ağırdır. Paradoksal olarak, ortalama eğitim düzeylerinin düşük olduğu ve işverenlerin vasıflı işçileri tercih ettikleri bir ortamda, eğitilmiş gençler (lise ve üzeri) arasındaki işsizlik görece daha yüksektir (TÜİK'in son İşgücü Anketi sonuçlarına göre). Bu durum, okul 'kalitesi' ve işgücü piyasasına ilk giriş zorlukları bakımından alarm vericidir. İşverenler, bu meslek veya genel lise mezunlarının hizmetlerine gereksinim duymamaktadır. Gençlerin işsiz kalma-

28. TÜİK, işyerlerinde sosyal güvenlik kapsamı dışında çalışanların oranının 2006 yılının son çeyreğinde %48 olduğunu belirtmektedir. Bu oran tarımda %88, tarım dışı sektörlerde ise %35'tir.

sında payı olan bir başka etmen de, Fransa'da da olduğu gibi, ilk kez iş arayan gençleri daha olumsuz biçimde etkileyen istihdam koruyucu katı düzenlemeler olabilir.

Nüfusun geri kalan kesimine göre 15–24 yaş grubundakilerin katılım ve istihdam oranları daha olumsuzdur. İşsiz gençlerin %40'ı ilk kez iş arayanlardır. Bu oran son birkaç yıl içinde değişmeden aynı kalmıştır. Gençlerin istihdamının genel işgücü piyasası sorunları olarak düşük ücretlerden veya geçici iş sözleşmelerinden daha fazla etkilendiğini gösterir nicel kanıt yoktur. Gençlerin istihdamıyla ilgili başlıca sorun eğitimin çalışma yaşamına geçişle ilgilidir.

Gençliğin istihdamı Türkiye'de giderek daha dayatıcı bir sorun haline gelecektir. Bunun nedeni, kentli gençlerin, özellikle kadınların işgücüne katılım oranlarının (İKO) bugünkü düşük düzeylerinden başlayarak giderek artma olasılığıdır. Buna yol açacak birincil etmen kentleşme ve onu izleyen eğitim düzeyinin yükselmesidir. Türkiye 1997 yılındaki yasa değişikliği ile zorunlu eğitim süresini beş yıldan sekiz yıla çıkarmıştır. Eğitimde daha ileri düzeylere çıkılması hem erkekler hem kadınların daha yüksek İKO'na ulaşmasını sağlamaktadır.

Türkiye'de istihdam yaratma eğilimleri açısından bakıldığında, yılda ortalama %0,8'lik net iş yaratma hızıyla bu yeni katılımları karşılamak olanaklı görünmemektedir. Geçmişte de bu alanda yetersiz kalınmıştır. Çalışabilir çağdaki nüfusun artışı yıllık ortalama olarak 1980'lerden bu yana %2,2 (Ercan, 2003) 2000 yılından bu yana da %1,88 oranında gerçekleşmiştir. İşsizlik oranı ise 2002 yılından bu yana %10 civarında kalmıştır.

İşgücü piyasasına ilişkin olarak yukarıda belirtilen temel eğilimlerin en başta geleni, son dönemin döngüsel koşullarıdır; başka bir deyişle, *son birkaç yılda giderek artan verimlilik gençlerin istihdam olasılıklarına olumlu biçimde yansımamıştır*. 2001 yılındaki ciddi krizin ardından, Türkiye son üç buçuk yıl içinde kendini toplamış, ekonomik büyümede önemli hızlara ulaşmıştır. Ne var ki bu toparlanma istihdam yaratma gibi bir sonuç vermemiştir. 2002–2004 döneminde yerinde sayan istihdam oranı yalnızca son dönemde hafif bir yükselme göstermektedir. Bu da özel sektörün makine ve donanım alanına yaptığı yoğun yatırımlardan kaynaklanmaktadır ve sonuçta özel imalat sanayinde verimlilik oranları artmıştır (Ercan, 2005a).

Dünya Bankası'nın Türkiye'de işgücü piyasaları ile ilgili olarak hazırladığı en son raporda da (2005) şu noktaların altı çizilmektedir:

- Eğitimli gençler arasındaki işsizlik ciddi bir sorundur: 20–24 yaş grubundan üniversite ve yüksek okul mezunlarının %39'u iş aramaktadır.
- 1980'den 2003'e çalışabilir çağdaki nüfus 23 milyon artmıştır. Yeni yaratılan iş sayısı ise ancak 6 milyondur.
- Türkiye'nin AB'nin Lizbon hedeflerine ulaşması için 2010 yılına kadar 13 milyon iş yaratması gerekecektir.

- Türkiye %44 ile dünyadaki en düşük istihdam oranına sahip ülkelerden biridir (2004).
- Kadınlarda İKO %25'in altındadır.
- İşverenler getireceği vergi yükü nedeniyle yeni işçi almamaktadır. Bunun yerine mevcut işçilerini fazla çalıştırma yoluna gitmektedirler. Bu da ilk kez iş arayanları olumsuz etkilemektedir.

2.5.2. Kayıt dışı istihdam

Bugünün koşullarında kayıt dışı istihdam konusunu güvenceli esneklik (işgücü piyasası esnekliği ve iş güvencesi) kavramı çerçevesinde ele almak daha yerinde olacaktır. Avrupa Komisyonu'nun, esneklikle güvence arasında bugün oluşan dengenin birçok üye ülkede aşırı parçalanmış işgücü piyasalarına yol açtığı kaygısı Türkiye işgücü piyasası için de geçerlidir. Türkiye'deki işgücü piyasasının hem esnek (kayıt dışı) hem de güvenceli (kayıtlı) bölümleri bulunmaktadır. Ancak bu ikisi örtüşmemektedir. Bu özel koşullara yol açan demografik ve kurumsal nedenlerden söz edilebilir. En başta, daha düşük vasıflı nüfusun kırdan kente göçü (kırsal kesimdeki erkeklerin ortalama eğitim düzeyi 5 yıldır), kadınların genel katılım oranlarındaki düşüşe rağmen kentlerdeki kayıt dışı istihdamı beslemeye devam edecektir. Güvenceli esneklik kavramının ardında böylesi bir 'çözüm'ün yatmadığı açıktır. Bu konular bölüm 3.2.3'te ele alınacaktır.

İş yaratılması konusunda, özellikle yeni girenler açısından tartışılması gereken nokta Türkiye'de güvenceli esneklik koşullarının oluşturulabilmesi için yapılması gerekenlerdir (örneğin, bu uygulamanın Türkiye işgücü piyasasındaki kayıt dışılığın azaltılması açısından geçerli olup olmadığı gibi). 2003 yılında Türkiye, yeni iş yasasına ilk kez esnek türde iş sözleşmelerini de dâhil etmiştir. Ancak, bu esnek sözleşme biçimleri son üç yıl içinde Türkiye'de yaygınlık kazanmamıştır. Bu dönemde Türkiye'de işgücü piyasası gelişmeleri daha fazla krizden çıkışla ilgili olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye'de esneklik ve iş yaratma konusunda verilecek karar henüz beklemededir. Kavramın güvence ile ilgili yanına bakıldığında ise kayıt dışı kesimde güvencenin olmadığı görülür; buna karşılık kayıtlı kesimde ise, tartışılabilir olmakla birlikte, özellikle büyük ve sendikalaşmış özel ve kamu işletmelerinde güvence fazladır. İş değiştirmek, kayıt dışı sektörde hiç olmayan, ancak kayıtlı sektörde katı kurallara tabi kıdem tazminatı uygulamaları nedeniyle güçtür. Türkiye'nin esnek istihdam biçimlerine yöneldiği, ancak sosyal güvenlikle ilgili hükümlerin yasalarda değiştirilmeden bırakıldığı söylenebilir. Ancak bu durum, "güvenceli esneklik" kavramının Türkiye'de öncelikli bir politika konusu haline geldiğini göstermez.

Kayıt dışı istihdam konusuna politikacıların ilgisi sözel olarak vardır. 2006 yılı Ekim ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 'Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele' (KADİM) projesini başlatmıştır. İlgili basın açıklamasında kayıt dışı ekonominin GSYİH'deki payı %50 olarak belirtilmiştir. Valiler ve kaymakamlar bu projede belirleyici rol oynayacaklardır (ayrıntıya girilmemektedir). Bu proje birkaç yıl önce kuru-

lan il istihdam kurullarını akla getirmektedir. Bu kurullar, başlarında devlet tarafından atanmış valiler yer aldığı için bürokratik kalmakta, toplantılar formalite olarak yapılmakta, sonuç olarak iyi çalışmamaktadır. Bugünkü haliyle kurullar, sosyal ortaklarla ortak girişimler tasarlamakla uğraşmamaktadır.

KADİM projesinin hedeflerinden birinin de dışardan kaçak işçi göçünün önlenmesi olduğu belirtilmektedir. Türkiye'deki yabancı kaçak işçi sayısı 100 bin civarında tahmin edilmektedir (kaynak belirtilmemiştir). Gene belirtildiğine göre bu işçilerin yarısının bile kayıt altına alınması durumunda bu 5,7 milyar TL (o dönemde 1 YTL= 1,4 dolar üzerinden 4 milyar dolar) tutarında yatırım anlamına gelecektir.²⁹

Basın açıklaması hükümetin politikası açısından ipucu vermektedir. Türkiye'deki işveren kuruluşları uzun süredir genel işgücü maliyetlerinin yüksekliğinden yakınmaktadır. Açıklama, bu maliyetlerin düşürülmesinin kayıt dışı istihdama karşı mücadelede yararlı olacağını, ancak bunun da kamu gelirlerinde önemli bir azalma getireceğini belirtmektedir. Verilen bir örneğe göre sosyal sigorta primlerinde tek puanlık bir azalma sosyal sigortalar kurumuna yılda 600 milyon TL (430 milyon dolar) kayıp getirecektir. Bu kayıp, asgari ücretten sigortalı olarak çalışacak fazladan 315 bin işçiyle telafi edilebilir.

Son olarak açıklama kayıt dışı çalışan kişi sayısını 10,6 milyon olarak tahmin etmektedir. Mavi yakalı olup kayıt dışı çalışan kişi sayısı 3,8 milyon, kendi hesabına kayıt dışı çalışan sayısı 3,8 milyon, ücretsiz aile işçisi konumundaki kişi sayısı da 3 milyondur. Bu kayıt dışı istihdam nedeniyle devletin uğradığı yıllık gelir kaybı ise 17 milyar liradır (12,1 milyar dolar). Kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçisi konumunda olanlarla ilgili rakamların anlaşılabilir tarımsal istihdamdan gelmektedir (bu kesimdekilerin çoğunluğu kayıt dışıdır ve rakamlar uyuşmaktadır). Ne var ki, bütün bu hesaplamalar toptan genellemeleri yansıtmakta, böylece karmaşık sorunlara basit (ve yanlış) çözümler önerilmektedir.

Ele alınması gereken bir başka durum ise emeklilerdir. Türkiye'de 7,1 milyon emekli vardır. Bir zamanların hayli elverişli hükümler içeren düzenlemeleri sayesinde bu kişilerin önemli bir bölümü henüz gençtir. Bu emeklilerin 4,1 milyonu emekliliklerinden sonra da çalışmaktadır (%58). Bu, kayıt dışı ekonomi açısından önemli bir kaynaktır; çünkü bu kişilerin ayrıca başka bir sosyal sigorta gereksinimleri yoktur. Çalışan nüfusun %17'sini bu kesim oluşturmaktadır.

Görelî yoksulluk kayıt dışı çalışma ile yakından ilişkilidir. Kayıt dışı çalışma ise beşeri sermaye düzeyinin düşüklüğü ile ilgilidir. Yoksulluk oranı kayıtlı işçiler için %6,6 işverenler için %4,8 iken, gelip geçici işlerde çalışanlar için %32, kendi hesabına çalışanlar içinse %26,2'dir. Türkiye'de kendi hesabına çalışanların büyük bölümü kayıt dışıdır (TÜİK 2005 verileri). Türkiye'nin genç nüfusuna beşeri sermaye düzeylerini geliştirme fırsatının tanınmaması ülkenin geleceği açısından parlak bir tablo çizmemektedir.

29. Hesaplamadaki ayrıntılar verilmemektedir.

2.5.3. Çocuk işçiliği

Türkiye, ILO ile birlikte çocuk işçiliğine karşı doğrudan harekete geçen ilk 6 ülkeden biridir. ILO-IPEC'in (Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi Uluslararası Programı) Türkiye'nin bu alandaki ülke programlarına yönelik 12 yıllık desteğinin ardından (1992–2004), Hükümet kapsamlı bir politika ve program çerçevesi hazırlamış, burada Türkiye'de çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik ulusal öncelikleri ve hedefleri net biçimde tanımlamıştır. En Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Zamana Bağlı Ulusal Politika ve Program Çerçevesi (ZBPÇ) bu çok yönlü soruna yönelik bütüncül bir yaklaşım benimsemekte, çocuk işçiliği olgusu ile bunu çevreleyen sosyokültürel ve ekonomik koşulları birlikte ele almaktadır. Hükümet, bu ilkeler ve taahhüt çerçevesinde temel hedef olarak en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliğinin 10 yıl içinde ortadan kaldırılmasını belirlemiştir (2004–2014).

IPEC hükümetin taahhütlerine karşılık olarak çocuk işçiliğinin başlıca nedenlerine yönelik bir karşı hareketle destek sağlamıştır. Bu nedenler arasında yoksulluk ve kaliteli eğitime erişim olanaklarının yetersizliği de yer almaktadır. IPEC destek projesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlarla, BM kuruluşlarıyla ve diğer donör kuruluşlarla yakın görüş alışverişi sonucunda hazırlanmıştır. Doğrudan eylem programı, mevsimlik tarım işlerinde, sokaklarda ve mobilyacılık sektöründe çalışmakta olan çocukların işlerinden çekilmelerini ve eğitime yönlendirilmelerini öngörmektedir.

TÜİK'in ILO-IPEC ile birlikte 2006 yılında gerçekleştirdiği en son Çocuk İşçiliği Araştırması daha önce 1994 ve 1999 yıllarında yapılan araştırmaların bir devamıdır ve çocuk işçiliğinin gerilemekte olduğunu göstermektedir. Bu üç araştırmanın sonuçlarına göre 1994 yılında %15,2 olan çalışan çocuk (6–17 yaş grubu) oranı 1999'da %10,3'e, ardından 2006 yılında %5,9'a düşmüştür. 2006 yılında 6–17 yaş grubundan toplam 16.264.000 çocuğun 958 bini çalışmaktaydı. 6–14 yaş grubu alındığında ise 12.478.000 çocuktan 320 bini çalışmaktadır. 1999 araştırması sonuçları ile karşılaştırıldığında, bu yaş grubundan olup çalışan çocuk oranı %5,1'den %2,6'ya inmiştir. En son araştırma ayrıca çalışan tüm çocukların %41'inin tarımda, %28'inin sanayide, %22'sinin ticarete, %9'unun da hizmetlerde olduğunu göstermektedir.

Okul terkinin yaşam boyu verimlilik açısından son derece zararlı olduğu unutulmamalıdır. Bu çocuklar zorunluluk yüzünden kayıt dışı sektördedir ve beceri biriktirme olanaklarından yoksun kaldıklarından muhtemelen yaşamları boyunca işgücü piyasasının ikincil bölümünde kalacaklardır.

Türkiye'de hükümet düşük gelir düzeyindeki ailelere yönelik koşullu nakit transferleri aracılığıyla çocuk işçiliği sorununu hafifletmeye yönelmiştir. Çocukların okullarına gönderilmesi veya okul sonrası programlara katılması koşuluyla ailelere destek veren bu tür programlar bir ölçüde başarılı olmuştur.

2.6. İşsizlik eğilimleri

İşsizlik oranı 2005 yılında %10,3 iken 2006'da %9,9 olarak gerçekleşmiştir. Tarım dışı işsizlik oranı %12,6'dır. Halen işgücünü oluşturan 24.776.000 kişinin 2.446.000'i işsizdir. İşgücü katılım oranının düşük (genel olarak %48), kadın katılım oranının ise çok düşük (%24,9) olması Türkiye'yi istihdam hedefleri açısından Lizbon gündeminin çok gerisinde tutmaktadır. Lizbon gündemi genel olarak %70 işgücüne katılım, %60 kadın katılımı ve 55–64 yaş grubundakiler için de %50 katılım öngörmektedir.

Uzun dönemli işsizler (bir yıldan fazla işsiz olanlar) toplam işsizlerin %37,5'ini oluşturmaktadır ve bu oran giderek artmaktadır. Bunun nedeni, Türkiye'de nüfus artışının hız olarak istihdamdaki artışı aşması ve eğitilmiş gençlerin iş bulmakta zorlanmasıdır (Dünya Bankası, 2006, s. iii).

2.6.1. Genç nüfusta işsiz kalma süreleri

Türkiye'de gençlerin işgücü piyasasındaki konumları iyi değildir (AB'de olduğu gibi). Buna karşılık, AB'den farklı olarak, Türkiye'de genç kentli kadınların durumu daha da kaygı vericidir.³⁰ Genç nüfustaki işsizlik rasyosu³¹ 2002–2005 döneminde %9 gibi yüksek bir oranda değişmeden kalmıştır (AB-25'te %8).

15–24 yaş grubunda işsizlik oranı %18,7'dir (2006 yılında 858 bin işsiz). Eğitilmiş gençler arasındaki işsizlik oranı ise %23,4'tür. Türkiye, başta eğitilmiş olanlar olmak üzere, genç nüfusu için iş yaratmakta ciddi bir darboğaz içindedir.

Taşçı ve Tansel (2005) Türkiye'de gençlerin işsiz kalma sürelerini araştırmıştır. Tablo 2.5, iki araştırmacının Tablo 1'ini yeniden vermektedir (s. 521). Burada, 2000–2001 HHİA ham verilerinden hareketle işsizlik süresinin toplumsal cinsiyete göre yüzde dağılımı verilmektedir. Rakamlar, uzun süreli işsizliğin, genç erkeklere göre genç kadınlar arasında daha yaygın olduğunu göstermektedir (erkekler için %16, kadınlar için %25,3).

30. Türkiye'deki çalışma iktisatçıları, AB ile anlamlı karşılaştırmalar yaparken kentsel işgücü piyasası göstergelerini kullanmayı tercih etmektedir. Toplam istihdamın yüzde 30'u, büyük bölümü kırsal yörelerde olmak üzere, tarımdadır.

31. Genç nüfusta işsizlik rasyosu (işsizlik oranından farklı olarak) işsiz genç (15–24 yaş) sayısının aynı yaş grubundaki toplam nüfusa oranıdır.

**Table 2.5. Genç nüfusta cinsiyete göre işsiz kalma süreleri
Türkiye 200-2001 (yüzde).**

	N	3 Aydan kısa	3-5 ay	6-8 ay	8-11 ay	1 yıldan uzun
Erkek	2066	36.8	33.3	10.8	3.3	15.9
Kadın	1152	30.5	27.0	13.1	4.2	25.3

Kaynak: Tasçı ve Tansel (2005), Tablo 1, s. 521.

Taşçı ve Tansel (2005) ayrıca uzun dönemli işsizler arasında en büyük payın genel lise (%24,8) ve meslek lisesi (%20,6) mezunlarına ait olduğuna işaret etmektedir. Uzun süre işsiz kalanlar arasında görece en az ağırlığa sahip olanlar ise okullarını bitirmemiş olanlar (%10,8) ile ortaokul (%15,3) mezunlarıdır.

Bu tabloyu kısmen de olsa açıklayan nedenlerden biri eğitilmiş gençlerin başlangıç ücreti beklentilerinin daha yüksek olması ve kayıtlı sektörde iş aramaları olabilir. Gene de, bu durum genel olarak eğitimin, özel olarak da mesleki eğitim ve öğretimin değerini düşürmektedir. Eğitim ve öğretime yönelik olumsuz fikirlerin yaygınlaşması ise, başta genç işsizliği olmak üzere, işsizliğe karşı politika geliştirip uygulamayı da güçleştirmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'deki işgücü piyasasının şu özellikleri taşıdığı söylenebilir:

- AB'deki ortalama oranlardan daha yüksek kentsel işsizlik oranları,
- Düşük istihdam oranı,
- Gençler arasındaki işsizlik oranının yüksekliği,
- Tarımın istihdamdaki payının fazlalığı,
- İşgücünde düşük beşeri sermaye düzeyleri,
- Eğitimde yetersiz altyapı ve çağın gerisinde kalmış mesleki eğitim sistemi.

2.7. Ücretler ve çalışma koşulları

İmalat sanayinde brüt ücretler 2006 yılının üçüncü döneminde %11,7 artmış ve aylık 930 dolara yükselmiştir. İmalat sanayi söz konusu olduğunda kamu kesimi brüt ücret ortalaması 1477 dolar, özel sektör ortalaması ise 877 dolardır. Kamu sektörü halen kayıtlı ve büyük işletmelerde çalışanların %8,5'ini kapsamaktadır. (TÜİK örnekleme 10 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsamaktadır.)

Çalışma saatleri ve ücretlerle (aynı zamanda işgücünün vasıflarıyla) ilgili diğer tek veri kaynağı Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun (TİSK) yıllık işgücü istatistikleridir. TİSK verileri, Türkiye'deki işgücünün kayıtlı kesimde ve büyük işletmelerde (genellikle imalat sanayinde) çalışan bölümüne ilişkin işgücü maliyetleridir. TİSK "İşgücü İstatistikleri ve İşgücü Maliyetleri" başlıklı yıllık raporunu 1965 yılından bu yana yayınlamaktadır. 2005 yılına ait analizler Ekim 2006'da yayınlanmıştır.

Rapor, Türkiye'deki kayıtlı ve sendikalaşmış işgücü kesimine ilişkin konularda çok kullanılan bir başvuru kaynağıdır. İşçi sendikaları ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı da bu kaynağı kullanmaktadır. TÜİK, işgücü araştırmalarından elde ettiği ücret verilerini yayınlamadığından, burada sözü edilen yıllık TİSK raporu ile TÜİK'in üç aylık imalat sanayi anketi istihdam ve ücret endeksleri Türkiye'de ücretlere ilişkin zaman serisi verileri için başvurulacak yegâne kaynaklardır. (TÜİK yıllık imalat sanayi araştırmalarının sonuçlarını iki-üç yıl sonra yayınlamaktadır.) TİSK işyerlerini üyesi olan işveren kuruluşları aracılığıyla incelemektedir. Veriler daha sonra merkezde toplanarak analiz edilmektedir.

TİSK'e göre 2005 yılında saat başı işgücü maliyetleri %11, kişi başına yıllık işgücü maliyeti ise %9,5 artmıştır (2006 yılı sonuçları ise bu rapordan sonra yayımlanacaktır). 2005 yılında imalat sanayinde saat başı işgücü maliyeti 9 dolar idi (tüketici fiyatları 2005 yılında %8,2 artmıştır). Reel saat başı ücret brüt olarak %1,2, net saat başı ücret ise %1,7 artmıştır (2005). TİSK üyesi işyerlerinde istihdam 2005 yılında %3 artmıştır.

TİSK (2006) araştırması 400 işyerini ve 200 bin çalışmanı kapsamaktadır. (İşyeri başına ortalama 500 çalışmanı olan işyerleri Türkiye için çok büyük işyerleridir.) Metal ve metal eşya sektörü, 400 işyerinden 130'unu kapsamaktadır (bu sektörde işyeri başına ortalama çalışan sayısı 660'tır). Bu kesim, Türkiye'de rekabet gücüne sahip modern imalat sanayinin temelini oluşturmaktadır. TİSK üyesi gıda sanayi işyerleri sayıca daha azdır (yalnızca 7). Bu sektörde işyeri başına çalışan ortalama işçi sayısı da düşüktür (115 kişi).

Türkiye'de brüt asgari aylık ücret 2006 yılında 531 TL idi (380 dolar). Bunun neti ise 380 TL (270 dolar) olmaktadır. Metal sektöründe işe yeni giren sendikalı bir işçinin işverene aylık maliyeti 1172 TL'dir (US\$ 837). Bu, brüt asgari ücretin 2,2 katıdır. Bu işçi, taban ücret olarak 388 TL almakta, 712 TL aylık üzerinden sözleşmede belirtildiği gibi ikramiye, yemek vb. olarak 324 TL daha elde etmektedir. Bu net ücret ise net asgari ücretin 1,9 katıdır. Türkiye'de sendika üyesi olmanın getirisi yüksektir. (Sendikal örgütlenmenin olduğu işyerlerinde, işveren, işten çıkarma zorluğu nedeniyle daha vasıflı olan kişileri işe almaya çalışır.)

Türkiye'de TİSK üyesi işverenlerin çalışanlarının yarısından fazlası firmalarında 6 yıl veya daha fazla süredir çalışmaktadır. (Ancak, inşaat sektörü istisnadır; burada çalışanların %29'u bir yıla ulaşamaz.) Dolayısıyla, TİSK'in Türkiye'deki ağır kıdem tazminatı düzenlemelerinden yakınması şaşırtıcı sayılmamalıdır. TİSK üyesi kuruluşlarda çalışanların %70'i sendikalı olduğundan (sendikalaşma oranları inşaat sektöründe %7'den şeker sektöründe %95'e kadar geniş bir aralıkta değişmektedir) işgücü maliyetleri, işçi ve işveren kuruluşlarının değişmez gündem maddesidir. TÜRK-İŞ işçilerin en büyük sendikal kuruluşudur. TİSK işyerlerindeki sendikalı işçilerin %87'si bu konfederasyon çatısı altındadır (136 binde 118 bin).

TİSK raporu, ücret maliyetlerini tartışırken imalat sanayinde son dönemde meydana gelen verimlilik artışlarını (saat bazında işçi başına çıktı) ihmal etmektedir (yalnızca 2005 yılında %6 verimlilik artışı olmuştur). Verimlilikteki artış aynı zamanda istihdamda artış olmamasını da açıklamaktadır (ki net istihdamda da son dönemde küçük bir artış görülmektedir). Son üç yılda ücretlerdeki artış emek verimliliğindeki artışın gerisinde kalmıştır. Bunun nedeni, işgücü piyasasındaki gevşeklik, yani yüksek işsizlik oranlarıdır. Dolayısıyla, imalat sanayinde birim işgücü maliyetleri 2000 yılından bu yana düşmektedir.

TİSK'e bağlı kuruluşlarda çalışanların çoğunluğu evlidir (%79). İki çocuklu aileler %31 ile en çok sayıdadır. Ortalama eğitim düzeyi ise yüksektir. Üyelerin yarıdan fazlası (%55) genel lise veya meslek lisesi mezunudur. Yüksek okul bitirenlerin oranı %7'dir. (Türkiye'de genel olarak işgücünün ortalama eğitim düzeyi 6 yıldır.) Bir yıl içinde işe girip ayrılma oranı ise %25'tir (inşaat sektöründe %80).

TİSK'e bağlı işyerleri büyük işyerleridir. Bu işyerlerinin hepsi 50'den fazla işçi çalıştırmaktadır. 50 çalışan sayısı, özür, eski mahkûm, terör mağduru ve işyeri doktoru çalıştırmada yasal zorunluluk sınırını oluşturmaktadır. TİSK'e bağlı işyerlerinde %3,6 özür, %1,6 eski mahkûm ve %1,1 diğer kişiler yasal zorunluluk gereği çalıştırılmaktadır. Çimento sanayinde ise çevreyle ilgili zorunlu istihdam nedeniyle zorunlu istihdam kapsamında yer alanların oranı %13'e çıkmaktadır.

Kâğıt üzerinde hoş görünseler bile, bu düzenlemeler uygulamada ekonominin geri kalan bölümünde kayıt dışılığı özendirilmektedir. Küçük (ortalama TİSK üyesi kuruluştan küçük) ölçekli birçok işletme, 49 işçi sınırında kalarak burada sözü edilen düzenlemelerden kaçınmayı tercih etmektedir. Taşeron firmalar kullanılarak bu düzenlemelerden kaçınılmaktadır. Taşeron firmalarda ise yasal hakların kullanılması konusu sorunludur. Yaygın bir uygulama, kıdem tazminatı yükünden kaçırarak işçilerin bir yılları dolmadan işten çıkartılmaları ve yeniden işe alınmalarıdır.

Ücret dışı maliyetler oran olarak yüksekken, Türkiye'de ücretlerin seviyesinin düşük olduğunu belirtmek gerekir. Türkiye'nin sürekli ihracat artışı, rekabetçi bir üretim ortamına işaret etmektedir. İmalat sanayinde bir birimlik katma değer karşılığı işgücü maliyetlerinin, Türkiye'de, AB ve OECD bölgesindeki kimi ülkeler (Portekiz, İspanya, Yunanistan, Polonya, Meksika) arasında en düşük düzeyde olduğunu söyleyebiliriz.

Kayıtlı ekonomideki yüksek vergi oranlarını açıklayan nedenlerden biri yüksek boyutlardaki vergi kaçırma olgusudur. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü yakında vergi yasasında değişiklik yapılacağını ilan etmiştir. Buna göre, 7 çocuklu bir aile için asgari ücret vergi dışı kalmaktadır. Sosyal tarafların asgari ücretin vergi dışı tutulması yönünde sıkça dile getirdikleri istek üzerine Maliye Bakanlığı bu düzenlemeyi yapmıştır.

3. İşgücü piyasası gereklilikleri kapsamında gençlerin istihdamı konusu: Politika ve program etkinliği değerlendirmesi

Bu bölümde, genel makroekonomik çerçeveden ve bunun istihdam üzerindeki etkisinden hareketle, gençlerin istihdamı konusu ile ilgili politikalar değerlendirilecektir. Genç istihdamını teşvik etmeye yönelik özel önlemler bulunmasa bile, genç insanların, eğitim, öğretim ve aktif istihdam politikaları ile ilgili genel önlemlerden yararlanması mümkündür.

Kısmi süreli istihdam Türkiye’de hâlâ yaygınlaşmış değildir. Hatta Türkiye İstatistik Kurumu’nun işgücü anketlerine ilişkin özet haber bültenlerinde bir başlık olarak bile geçmemektedir. AB’nin Akdeniz ülkelerinde de benzer bir durum söz konusudur.

3.1. Genel politikalar

Bölüm 1.4’te de değinildiği gibi, Türkiye’de gençliğe yönelik resmi ve kapsayıcı bir politika yoktur. Gene gençliğe dönük özel bir yasa veya salt gençlikle ilgili meselelere bakan özel bir hükümet birimi de bulunmamaktadır. Gençliğin hakları ve gençliğe yönelik hizmetlere genel yasal düzenlemelerde yer verilmektedir. (Ayrıca, mevcut yasalarda gençliğe ilişkin farklı tanımların yer aldığını da belirtelim). Yasalarda öngörülen hizmetler, farklı kamu kurumlarının çeşitli bölümlerince verilmektedir. Örneğin, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Sosyal Hizmetler Aile Araştırmaları Enstitüsü ile birlikte yerel ölçeklerdeki kurumlar gibi.

Başbakanlık’a bağlı bir birim olan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü’nün gençlikle ilgili görevleri, Anayasa’nın “Gençliğin Korunması” ile ilgili 58’inci maddesinden kaynaklanmaktadır. Genel Müdürlük içindeki bölümlerden biri Gençlik Hizmetleri Bölümü’dür. Gençlikle ilgili konulardan sorumlu bu bölüm, kültürel etkinlikler düzenlemenin yanı sıra gençlik merkezleri, kampları ve kulüpleri açarak yönetmektedir.

Gençliğin istihdamı konusu, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan 9. Kalkınma Planı’nın (2007-2013) istihdamla ilgili bölümünde yer almaktadır. Plan, gençler arasındaki işsizlik sorununu ön plana çıkarmakta ve bunu azaltmada bir önlem olarak da, ekonominin ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yanıt verecek ve özellikle gençlerin istihdam olunabilirliğini arttıracak yeni mekanizmalara duyulan ihtiyacı dile getirmektedir. Başta kentlerdeki gençliğin istihdamı olmak üzere istihdamla ilgili konular ve işsizlik sorunu, genel ekonomik gündemde ancak son dönemlerde yer bulabil-

miştir. Plan, eğitimin işgücü talebine daha duyarlı olmasını sağlayacak stratejisi, mesleki eğitim ve yüksek öğrenim düzeylerindeki mevcut eğitim programlarının gözden geçirilmesi ve işgücü gereksinimleri doğrultusunda yeni eğitim programları geliştirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

AB, ILO ve BM'ye yönelik taahhütleri doğrultusunda gerekli politika belgelerini hazırlamaya başladığında Türkiye'de anlatılan bu durum da değişecektir. Örneğin, Türkiye'de gençlik ve gençliğin istihdamı ile ilgili resmi politika belgesi, halen yayınlanmamış olan AB ile Ortak Katılım Memorandum'u olacaktır. Bu belge, gene bir AB gerekliliği olarak, yoksullukla ilgili ulusal reform programının öncüsü olacaktır. Ayrıca, Türkiye BM Gençlik İstihdam Ağına (GİA) katılmıştır ve bu çerçevede gençliğin istihdamı ile ilgili bir Ulusal Eylem Planı hazırlama taahhüdü altına girmiştir.

AB ile birlikte hazırlanan Sosyal İçerme Belgesi, Türkiye'deki gençlik ve gençliğin istihdam şartları hakkındaki resmi bir belge olacaktır. Henüz yayınlanmamış olan bu belge, bir AB şartı olan yoksulluğa karşı ulusal reform programının bir öncüsü olacaktır. Mevcut politika belgelerinde gençlik istihdamını teşvik etmeye yönelik özel şartlar yer almamaktadır. DPT'nin yıllık programları bu konuda göstermelik maddelerden daha fazlasını içermemektedir. Fon desteği sağlanan girişimler bulunmamaktadır.

Bu söylenenlere, Türkiye'nin bir gençlik geliştirme politikasına sahip olmadığı eklenmelidir. Genel olarak istihdamla ilgili konular ile işsizlik sorunu, özelde kentlerdeki gençlerin işsizliği, kamunun ekonomik gündeminin üst sıralarına ancak son yıllarda yükselebilmektedir. Onlarca yıl süren kronik yüksek enflasyon, bir dizi ekonomik kriz ve başarısız istikrar programlarının birbirlerini izlemesi (2001 tarihli son IMF programı büyüme ve enflasyonu düşürme hedefleri açısından başarılı olmuştur), ekonomik gündemi işgal etmekteydi.

3.2. İstihdam ve işgücü piyasası

Henüz Türkiye'nin bir istihdam stratejisi bulunmamaktadır. İstihdama yönelik bir ulusal reform programının (URP) çalışmaları, AB ile Ortak Değerlendirme Belgesi'nin yayımlanmasından sonra başlatılacaktır. Aday ve üye ülkelerin her biri yıllık hedeflerini kendi URP'lerinde ifade etmekte ve Avrupa Komisyonu ilgili yılın sonunda bunları değerlendirmektedir. Türkiye ise henüz istihdam (ya da yoksulluk) ile ilgili bir Ulusal Reform Programı hazırlamamış olduğundan, gençlerin istihdamıyla ilgili girişimler dağınık ve etkisiz kalmayı sürdürmektedir.

Sorun, kısmen, beceri geliştirme ile ilgilidir. İşgücü piyasası beceri geliştirme programlarının Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın gözetimi altında yürütülmesi gerekmektedir. Ancak İngilizce'deki "training" ve "education" sözcüklerinin Türkçede tek bir karşılığı bulunduğundan ("eğitim"), Milli Eğitim Bakanlığı'nın (MEB) yalnızca genel eğitim alanında değil, aynı zamanda mesleki eğitim ve öğretim ile yaşam boyu eğitimde de fiili bir tekeli bulunmaktadır. MEB'in çağın gerisinde kalmış olan müfredatı, mesleki eğitim kurumlarından mezun olanların nitelikleri ile sanayinin talepleri arasında büyük bir uyumsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

3.2.1. Eğitim ve öğretim

İşgücü arzı açısından bakıldığında, faktör verimliliğini artırmanın olmazsa olmaz bir koşulu, işgücünün iyi eğitilmiş olmasıdır. Bu bağlamda, 1997 yılında kabul edilen sekiz yıllık zorunlu temel eğitim yasası doğru yönde atılmış bir adımdı. Şimdi, bir adım daha atılarak zorunlu eğitim süresinin on iki yıla çıkarılması zorunludur. Bunu başaramaması durumunda, Türkiye, Portekiz ve Malta örneklerinde olduğu gibi, izleyen on yıllarda AB'nin eğitimlilik merdiveninin en alt basamağına kalacaktır. Portekiz, AB üyeliğinin üzerinden yirmi yıl geçmiş olmasına karşın, en alt basamakta kalmaya devam etmektedir. Bu ülke, zorunlu temel eğitim süresini uzatmak için üyeliği beklemiştir.

Eğitim, AB'nin IPA (yapısal uyum) fonlarından yararlanmak için çok iyi bir alandır. Eğitime ayrılan bütçe birkaç yıl boyunca bugünkü gerçek düzeyinde kalsa bile, Türkiye'nin genç nüfus grubu nicel bir istikrara kavuştuğundan, bu alanda olumlu sonuçlar alınacaktır. 0–19 yaşındakilerin sayısı 20 milyon civarındadır. Bu demografik gelişmenin olumsuz yanı, zorunlu eğitim dönemi sonrasındaki okullaşma oranının yaklaşık olarak %50 olmasıdır. Dolayısıyla, zorunlu eğitim süresinin on iki yıla çıkarılması ciddi altyapı yatırımlarını gerektirecektir.

Hâlihazırda, Türkiye'deki orta öğretim kurumlarında yaklaşık 2,4 milyon öğrenci bulunmaktadır. 12 yıllık zorunlu eğitime geçiş, kapsamlı bir okullaşma hedefine ulaşmak için (%95), on yıl içinde, öğrenci sayısının yaklaşık olarak iki katına çıkarılmasını gerektirecektir (okullaşma oranı yaklaşık olarak %50 düzeyindedir). Zorunlu eğitim süresinin beş yıldan sekiz yıla çıkarılması, 1997 sonrasında yılda ortalama 3 milyar dolarlık ek harcama gerektirmişti (World Bank, 2005, birinci bölüm). Bu rakam, 12 yıllık eğitime geçişin gerektireceği ek harcamanın düzeyi konusunda iyi bir gösterge olabilir. Dolayısıyla, on ya da 12 yıllık dönemde toplam maliyetin 25–30 milyar dolar civarında olacağı tahmin edilebilir. Bu da büyük bir harcamadır.

Pahalı olmasına karşın, bu tür bir adımın etkileri işgücünün bütünü tarafından hissedilecektir. Erkek ve kadın yüksek okul mezunlarının istihdam oranları birbirlerine yakındır (örneğin bakınız, Tunali vd. 2004; World Bank, 2006). Bu da, kadınların Türk işgücü piyasasına katılım oranlarının düşüklüğünün temel nedeninin eğitim fırsatlarından yoksunluk olduğu konusunda güçlü bir işarettir. Bu satırların yazarı, sosyal içermenin büyük oranda iyi bir işe sahip olmakla ilgili olduğuna ve bunun yolunun da pazarlanabilir becerilere sahip olmaktan geçtiğine inanmaktadır.

Yakın tarihli bir OECD raporunda (2006),³² tıpkı Dünya Bankası'nın daha önce

32. Yakın geçmişteki makroekonomik gelişmeleri değerlendiren rapor, büyüme oranları ve enflasyon oranlarındaki düşüş nedeniyle Türkiye'yi övmektedir. Ama aynı zamanda, makroekonomik kırılganlığın henüz aşılamamış nedenlerini ortadan kaldırmak için güçlü (ve acı) ilaçlardan oluşan bir reçete vermektedir. Rapor da işgücü piyasası ile ilgili olarak getirilen öneriler, işçi sendikalarının hoşuna gitmemiştir.

açıklanan eğitim raporunda olduğu gibi (2006), Türk eğitim sistemi eleştirilmiştir. Türk sistemi az sayıda seçkin öğrenciyi eğitim dilinin İngilizce olduğu fen liseleri ya da 'Anadolu' liseleri gibi bazı iyi okullara yönlendirmektedir. Bunun yükünü sistemin geri kalanı, yani sıradan devlet okulları çekmektedir. Ortalama Türk okuryazarlık ve matematik standartları diğer ülkelerle karşılaştırıldığında düşüktür. Daha iyi okulların mezunları yoğun bir rekabete konu olan merkezi üniversite giriş sınavını geçmeyi başarmakta ve sonrasında da kayıtlı sektörlerde iş bulabilmektedir. Gıptayla bakılan yükseköğretim için yalnızca ortaöğretim mezunları başvurabildiğinden, sanayinin mesleki becerilere sahip eleman talebi karşılanamamaktadır.

Bu eğitim yapısı, işgücü piyasasındaki parçalanmayı artırmakta ve süreklileştirmektedir. Bu alanda ilerlemek için kapsamlı reformlara ve güçlü bir siyasi iradeye (bu ikincisinin yokluğu farklı nedenlerle devam edecektir) gereksinim duyulmaktadır. Kırdan kente göç hızında beklenen artış, eğitim (ve gelecekte işgücüne katılım) sorununu yakın gelecekte ağırlaştıracaktır.

Türkiye benzeri ülkelerde, uzun vadeli insan kaynakları geliştirme politikaları için, işgücü piyasalarının 'istihdam edilebilir' bireylerin yaratılması gereksinimiyle bağlantılı ve uluslararası standartlara uygun bir mesleki eğitim ve öğretim (MEÖ) sisteminin zorunlu olduğu açıktır.

Avrupa Eğitim Vakfı (AEV), 1999 sonunda, Türkiye'nin mesleki eğitim ve öğretim sistemi hakkında bir gözden geçirme raporu hazırladı. Bu raporun sonuç bölümünde (AB'nin 2000 yılındaki olağan ilerleme raporunda da ana çizgileriyle aktarıldığı üzere), "işgücü piyasasının gereksinimleriyle mesleki okullardan mezun olanların edindikleri beceriler arasında açık bir bağlantı"nın bulunması gerektiği saptanmıştı. AEV raporu, sistemin gelecekteki gelişimi hakkında üç temel tavsiyeye odaklanmıştı: a) mesleki eğitim koşullarının etkinliğinin artırılması, b) kurumsal kapasite inşası, c) özellikle KOBİ'ler için sürekli eğitim koşullarının iyileştirilmesi. Değişen çok fazla şey olmadığından, daha sonra hazırlanan raporlarda (Akpınar ve Ercan, 2005; Corradini vd. 2004) aynı tavsiyeler tekrarlandı. Bu alandaki durağanlık, kısmen, aşağıda ele alınacak olan kendine özgü bir Türk eğitim kurumundan kaynaklanmaktadır.

İmam hatip liseleri Türk mesleki okul sisteminin bir parçasını oluşturmaktadır. İlk kuruldukları dönemlerde bu mesleki okulların sayısı azdı ve devlete bağlı cami sistemi için "imam"lar ve "hatip"ler yetiştiriyorlardı. Bu okulların mezunları üniversitelerin yalnızca az sayıdaki ilahiyat fakültelerine girebiliyordu. Hristiyanlıkta olduğu gibi İslam dininde de, kadınlar "imam" olamamaktadır. Bu okullara kayıt yaptıran kız öğrencilerin oranı başlangıçta çok düşük bir düzeyde kalmış olmakla birlikte (1975'te %1), daha sonra kız öğrencilere de açık hale geldiler. Zamanla, bu okullara kayıt yaptıran kız öğrencilerin oranı genel liselerdeki orana ulaştı (Ercan, 2003). Bu okullar, fiilen, müfredatlarında dinsel unsurların güçlü olduğu genel liselere dönüştü.

Ancak, 1999–2000 öğretim yılından başlayarak, merkezi üniversite giriş sınavlarında yapılan yeni düzenlemeler, meslek lisesi mezunlarının mesleki eğitimleriyle ilgili konularda eğitimlerine devam etmelerini neredeyse olanaksız hale getirdi. İmam hatip liselerinin adı bu düzenlemelerde anılmasa bile, değişiklikler bu liseleri hedef alıyordu. Bu liselere kayıtlı öğrencilerin sayısı 1996–1997 öğretim yılında 68 binin üzerine çıkarak mesleki ve teknik liselerde kayıtlı öğrencilerin %27,5'ine ulaşmıştı. 2000–2001 öğretim yılında ise bu sayılar 18 bin ile yaklaşık %7'ye düştü.

Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemi (MTES), şu anda, ortaöğretim öğrencilerinin %36'sını kapsamaktadır. Bu oran 2000'den bu yana değişmemiştir. 1970'lerde ve sonrasında hazırlanan kalkınma planlarının mesleki eğitime vurgu yapmasına ve ortaöğretimde mesleki ve teknik okulların payının %65'e çıkarılmasını öngörmesine karşın, bu hedefe ulaşamamıştır.

Türk mesleki ve teknik eğitim sisteminin sağlam bir örgütsel altyapısı ve bölgesel yaygınlığı bulunmaktadır (Akpınar ve Ercan, 2003, bölüm 3). Bu okullar ücretsizdir ve düşük gelir düzeylerine sahip aileler, çocuklarının hızlı bir şekilde pazarlanabilir becerilere sahip olmasını sağlayan bu sistemi tercih etmektedir. Sistemin bir zayıflığı, yetkili makamların değişime direnç göstermesi nedeniyle stratejik planlamanın yapılmasından kaynaklanmaktadır (Ercan, 2003; Corradini vd. 2004).³³ Bu satırların yazarının bildiği kadarıyla, MEB, herhangi bir işgücü piyasası kestirimine ya da beceri ihtiyaçları analizine başvurmamakta ve müfredatta bunlara dayalı reformlar yapmamaktadır.

İş yaşamına geçişte de sorunlar yaşanmaktadır. Aynı yaş gruplarının işsiz nüfuslarıyla karşılaştırıldığında, işsiz mezunların oranı daha yüksektir (2002 yılında sırasıyla %11,4 ve %13,5, bakınız Tunali vd. 2004). Bu da, mezunların niteliklerinin işgücü piyasasının taleplerini karşılamadığına işaret etmektedir.

Türkiye'deki mesleki eğitimi teşvik etmenin önündeki teknik bir engel, uluslararası ölçekte kabul gören bir mesleki yetkinlik belgelendirmesinin bulunmamasıydı. Bu engel, belgelendirme yasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte ortadan kaldırıldı. İlk olumlu gelişme kısa bir süre içinde yaşandı. Kültür ve Turizm Bakanlığı, İngiliz Edexcel International ve Turistik Otelciler, İşletmeciler ve Yatırımcılar Birliği, meslek okulu mezunlarına AB tarafından tanınan turizm belgeleri sağlamak için güçlerini birleştirdi. Gerekli eğitim, İstanbul, İzmir ve Antalya'daki üç üniversite tarafından verilecektir.³⁴

33. Türk mesleki eğitim sisteminin en önemli üst organı, sanayi, turizm ve ticaret sektörlerindeki kalifiye işçilerin, teknisyenlerin, çırakların ve başkalarının eğitiminden de sorumlu olan Milli Eğitim Bakanlığı'dır (MEB). Üçüncül eğitim alanında ise, Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK), ülke çapındaki üniversiteler bünyesinde oluşturulmuş olan iki yıllık teknik yüksek okullardan sorumludur.

34. Türkiye'deki mevcut düzenlemeler turizm sektöründe belgelendirmeyi gerekli kılmaktadır.

Çıraklık sistemi

Türkiye’de kökleşmiş bir çıraklık sistemi bulunmaktadır. Görüldüğü kadarıyla, mesleki belgelendirme sürecini bir okul diplomasıyla güçlendirecek bir sistemin alt yapısı mevcuttur.

Türkiye’deki çıraklık eğitimi, zorunlu eğitimi tamamladıktan sonra meslek öğrenmek için işyerlerinde çalışan gençlerin teorik ve mesleki eğitimini içermektedir. Çırakların en az 14 yaşında olması zorunludur. 19 yaşından küçüklerin işçi ile işveren arasında bir çıraklık sözleşmesi imzalanmadan işyerlerinde çalıştırılması olanaklı değildir. 1997 ile 2001 yılları arasında 620 bin genç MEB tarafından düzenlenen eğitim kurslarına katılmıştır. 2001 yılında tüm MEÖ sisteminde 250 bin öğrenci vardı ve bunların kabaca yarısı çıraklık eğitimi alıyordu (Tunalı vd. 2004, Bölüm 6).

MEÖ sisteminin tarafları arasında girişimler ve sosyal ortaklar da bulunmaktadır. İşletmeler, çırak adaylarının ve çırak öğrencilerin pratik eğitiminden sorumludur. Çırak adaylarını ve çırak öğrencileri istihdam eden işletmeler, tek bir stajyer çalıştırsalar bile, yasal olarak, bir Usta Eğitime sahip olmak zorundadır. Dahası, 10 ya da daha fazla çırağı (veya çırak öğrenciyi) eğiten işletmelerin bu amaçla bir Eğitim Birimi kurmaları gerekmektedir.

Çıraklık eğitimini tamamlamış olanların istihdamına ilişkin tek izleme çalışması 1997 yılında MEB’e bağlı METARGEM (bu merkez MEÖ sistemini denetlemektedir) tarafından gerçekleştirilmiştir. Çıraklık sistemi mezunlarının istihdam edilmesini desteklemeye yönelik özel mekanizmalar bulunmamaktadır. Ancak, sistemin kendisi, çıraklara belirli avantajlar sağlamaktadır. METARGEM araştırmasına göre, yanıt verenlerin %89’u, mezuniyet ya da belgelendirme sonrasında kazançlı işlere girdiklerini belirtmiştir. %40’lık, yani görece büyük bir kesim, eğitim ağıladıkları işyerlerinde çalışmaya devam etmiştir. %36’lık bir kesim de gayri resmi arkadaş ve tanıdık ağları sayesinde iş bulmuştur.³⁵

Türkiye’de yaşam boyu öğrenme sistemleri: Özel Sektör Girişimleri

Ekonomiyle ilgili güncel tartışmalarda, aktif işgücü piyasası politikalarından (AİPP), gençliğin mesleki eğitimiyle ilgili kavramlardan ve Türk işgücünün beceri eksiklerini gidermeye dönük reform ihtiyacından sıkça söz edilmektedir. Meslek okullarından mezun olan (15–24 yaşlarındaki) gençlerde istihdam edilme oranı, aynı yaşlardaki genel okul mezunlarına göre daha yüksektir. Bu olgu, ortaöğretim kurumlarından

35. Tunalı vd. (2004), TÜİK’in işgücü anket sonuçlarını kullanarak genel nüfus için çalışma yaşamına giriş analizi yapmıştı. Türk özel sektöründe çalışma yaşamına girişin en hızlı olduğu yaş dilimleri erkeklerde 25-29, kadınlarda ise 20-24’tür. Erkeklerle ilgili verinin üniversite mezuniyetiyle, kadınlara ilgili verinin ise düşük ücretli ticaret ve hizmet sektörlerinde çalışmayla ilişkili olması ihtimalleri yüksektir.

mezun olanların üçte ikisinin genel lise mezunu olmalarıyla uyumludur. Üniversiteler, genel lise mezunlarının çok sınırlı bir bölümünü misafir etmektedir (her yıl merkez üniversite giriş sınavına katılan iki milyon öğrencinin %9'undan azı). Bu nedenle, pek çok genç diploma sahibi olmakla birlikte herhangi bir alanda yetkinliğe sahip değildir. Bu da hayal kırıklığına yol açmakta ve aynı zamanda potansiyel AİPP yararlanıcılarının sayısını artırmaktadır.

Türkiye, kısa bir süre önce, mesleki okullarıyla ilgili olarak geçmişte benzeri bulunmayan bir özel sektör girişimine tanık olmuştur. Türkiye'nin en büyük sınaî aile holdingi olan Koç Holding, ulusal gazetelere tam sayfalık ilanlar vermektedir. Bu ilanlarda 'Meslek lisesi memleket meselesidir' sloganı kullanılmaktadır. Holding, daha önce görülmemiş sayılarda burs verecektir. Çoğunluğunu Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinin daha az ayrıcalıklı kırsal kesimlerinden gelenlerin oluşturduğu bölgesel yatılı okul öğrencileri hedef alınacaktır. Bursların yarısı kız öğrencilere verilecektir.

İşgücü anketlerine göre işsizlerin üçte biri mesleki nitelik ve becerilerden yoksundur. Bu insanların işe alınması olanaklı değildir. Bir yüksek öğretim kurumuna giremeyenlerin (bunu küçük bir azınlık başarabiliyor) pek çoğu, ciddi bir uzun vadeli işsizlik tehlikesiyle karşılaşmaktadır. Türkiye'deki işsizlik oranı, son yıllardaki ekonomik büyüme rağmen neredeyse hiç değişmemiştir. İşin ilginç tarafı, işverenlerin, teknik uzmanlık gerektiren boş pozisyonlar için nitelikli eleman bulamıyor olmasıdır. Koç Holding, bu amaçla, her yıl mesleki okullara devam eden 2000 öğrenciye dört yıllık burs sağlayacaktır.

Yüksek öğretim kurumlarından mezun olanların toplumsal statüsü daha yüksek sayıldığından, Türk öğrenciler mesleki okulları tercih etmemektedir. Merkezi üniversite giriş sınavı mesleki okul mezunlarını ağır bir şekilde cezalandırmaktadır. Bir mesleki okula kaydolmanın, yüksek öğretim kurumlarının eğitim gördükleri alanla ilgili olmayan bölümlerine girmesi çok zordur. Koç Holding ise, önce burs vererek, sonra da kendi şirketlerinde pratik eğitim sağlayarak, Türk gençlerinin mesleki eğitimi seçmesini teşvik etmektedir. Koç'a bağlı firmalar işe almada burslulara öncelik verecektir. Bu, övgüye değer bir özel sektör girişimidir. Söz konusu girişim için 12,5 milyon doların harcanması planlanmaktadır.

TÜRKONFED (Türk Girişim ve İş Dünyası Federasyonu), 2006 yılının Kasım ayında, Sabancı Üniversitesi'ne bağlı 'Eğitim Reformu Girişimi' ile birlikte, "Beceri-ler, Yeterlilikler ve Mesleki Eğitim: Finansman Yapısı ve Politika Önerileri" başlıklı bir rapor yayımlamıştır. Bu belge, Türkiye'deki mesleki eğitim sisteminin kalitesinin düşüklüğüne ilişkin uzlaşmanın son örneklerinden birini oluşturmaktadır. Rapora göre, kalite düşüklüğünün sonuçları, işsizlik ve toplumsal uyum eksikliği ile özel işletmelerde verimliliğin düşük olmasıdır. Raporda, bu sorunla bağlantılı riskler üzerinde ye-

niden durulmaktadır. İşsizlik ve sosyal dışlanma, özel sektörde üretkenliğin düşük olması ve uluslararası rekabet edebilirlik sıralamalarında geriye düşme sorunları anılmaktadır. Öğrencileri ve aileleri ihmal eden devlet bürokratlarının on yıllardır sürdürdüğü katı planlama uygulamaları ve hedefleri eleştirilmektedir. Rapor, öğrenciye, becerilerine ve yeterliliklerine yaşam boyu öğrenim bağlamında yaklaşmaktadır. Koç Holding'in burs girişiminin de gösterdiği üzere, Türk özel sektörü kendisini mesleki eğitim ve yaşam boyu öğrenimde bir paydaş olarak kabul etmeye başlamıştır. Bu da olumlu bir gelişmedir.

TÜRKONFED raporu, politika önerilerini geliştirmek için güncel demografik ve ekonomik gelişmelerin çözümlemesini yapmaktadır. Raporda, daha yüksek nitelikli işçilere sahip ve faktör verimliliğinde sürekli artışlar için makroekonomik istikrar koşullarına da ulaşmış olan ülkelerin diğerlerinden daha hızlı büyüdüğü bulgusu yeniden dillendirilmektedir. Bu ülkelerin rekabet gücü daha yüksektir. Türkiye, eğer mesleki eğitim ve öğretim sistemini mevcut ve gelecekteki potansiyel talebe göre yeniden yapılandırmayı başarabilirse, talep edilen becerileri ve yeterlilikleri sağlayan etkin bir eğitim sistemine sahip olabilecektir. Raporun bir numaralı politika hedefi şu şekilde ifade edilmektedir: 'Genel ve mesleki eğitimdeki müfredat farklılıklarının azaltılması ve tüm ortaöğretim mezunlarına yaşam boyu öğrenme perspektifi çerçevesinde temel becerilerin kazandırılması.' Yani, Türkiye, öğrenmenin yollarını öğrenmiş öğrencilere sahip olmak zorundadır. Bir tür "insan gücü planlaması"nda ısrar eden (ve bunu da, söz konusu yaklaşımın iş görmesini tümüyle olanaksızlaştıracak şekilde, eğitim ya da emek talebi kestirimleri bile olmadan yapan) mevcut sistem (eğitilmiş gençlerdeki işsizlik oranlarının kanıtladığı üzere) fazlasıyla başarısızdır. Örneğin, Türkiye'deki mesleki eğitim kapsamında, çağdışı kalmış tezgâhlarda makine kullanma eğitimi verilmektedir. Bu başarısızlığın en büyük sorumlusu, sistemi yönetmek konusunda aşırı ölçüde ısrarcı olan dışarıdan yapılan eleştirileri tümüyle göz ardı eden Milli Eğitim Bakanlığı'dır.

Koç Holding'in girişimi ile TÜRKONFED'in beceriler ve yeterliliklerle ilgili son raporu (2006), özel sektörün mesleki eğitim ile yaşam boyu öğrenime katılımının örnekleridir. Bu gelişmelerin olumlu tarafı, her ikisinin de mevcut sisteme eşlik etmekle birlikte bağımsız özel sektör girişimleri olmalarıydı. Bu satırların yazarı, Milli Eğitim Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın söz konusu girişimleri değerlendirmesi ve desteklemesi durumunda yaşam boyu öğrenim başlığında ilerleme sağlanacağına inanmaktadır.

Türkiye'nin bugünkü mesleki eğitim sisteminin güçlü yanı, tüm bölgelere yayılmış olmasıdır. Zayıf yanı ise Milli Eğitim Bakanlığı'nın hantal yönetiminden ve çağdışı kalmış donanım ve programlarından kaynaklanmaktadır. Sistemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na devri ile birlikte bir modernizasyon hamlesinin gerçekleştiril-

rilmesi gereklidir. Bu sayede, yaşam boyu öğrenim de daha iyi yönetilecek ve her iki sistem de aynı altyapıyı kullanacaktır.

3.2.2. İşletme geliştirme

Uluslararası Saydamlık Örgütü (Berlin) kısa bir süre önce 2006 yılının 'Rüşvet Endeksi' sonuçlarını açıkladı. Bir önceki araştırma 2002 yılında yapılmıştı. Araştırma kapsamında, dünya ihracatının %80'den fazlasını gerçekleştiren 30 ülkenin ticari imajları incelendi. 125 ülkeden yaklaşık 11 bin iş insanına şu soru yöneltildi: "X ülkesinin firmalarına, kayıtsız ödeme ya da rüşvet teklif etmek konusunda hangi notu verirsiniz?" Notlar bir ile yedi arasında değişiyordu.

Türkiye bu araştırmaya ilk kez dâhil edilmişti. Ama hemen ilk dörde girdi. Türk iş insanları, yabancı ülkelerde sözleşme imzalamak için rüşvet önermek konusunda üst sıralarda yer almaktadır. Hintli ve Çinli işletmeler bu kötü ünü Türklerle paylaşmaktadır. Bu olgunun kaynağında, kısmen, Türklerin yurtdışında en fazla sözleşme imzaladıkları ülkenin, kendisi de rüşvet sıralamasında ilk dörtte yer alan Rusya olmasıdır. Bu yola en az başvuranlar, İsviçre ve İsveç firmalarıdır. Türkiye'de rüşvete dayalı ticari ilişkilerin sanayileşmiş ülkelerdekine oranla daha yaygın olduğu düşünülmektedir. Bu tür ilişkiler maliyetleri yükseltmekte ve devletle imzalanan sözleşmelerin çıktı kalitesini düşürmektedir. Türkiye, 2005 yılının Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne göre 159 ülke arasında 69. sırada yer almaktaydı.

Sorunun önemli bir bölümü aşırı kırtasiyecilikten kaynaklanmaktadır. Türkiye, işletme kuruluşlarında Avrupa'nın en fazla izin ve lisans talep eden ülkesidir. Dünya Bankası yakın geçmişte "Doing Business" (İş Yapmak) başlıklı bir rapor yayımlamıştır (World Bank, 2006). Söz konusu raporda, dünya ülkelerinin pek çoğunda yeni bir işletme kurmak için alınması gereken izin ve lisansların sayısı ve bunların maliyeti incelenmiştir. Rapor ayrıca tek tek ülkeleri iş yapma kolaylığı açısından sıralamaktadır. Türkiye ile Avrupa'daki eski sosyalist ülkeler bürokratik işlemlerin en fazla, İskandinav ülkeleri ise en az olduğu ülkelerdir. Farklı ülkelerdeki kırtasiyecilik düzeyleri ile algılanan yolsuzluk düzeyleri arasındaki ilintinin son derece güçlü olması dikkat çekicidir.

Türkiye'de, şirket kurarken yasaların öngördüğü 32 farklı işlem yapmak gerekmektedir. Çek Cumhuriyeti 31 işlemle ikinci sırada yer almaktadır. Danimarka yedi, İsveç ise sekiz hukuki lisans ya da izin talep etmektedir. Türkiye, bu bürokratik işlemlerin toplam maliyeti açısından da Avrupa'nın en pahalı ülkesidir. Bu işlemlerin maliyeti, kişi başına gelirin %28'i düzeyindedir (1.000 Euro'dan fazla). Türkiye, iş yapma kolaylığı açısından 155 ülke arasında 93. sırada yer almaktadır.

3.2.3. Güvenceli esneklik konuları:

Türkiye'deki tartışmalara son ekler³⁶

Güvenceli esneklik kavramı ya açık açık ya da örtülü olarak ekonomik büyüme performansı ile ilişkilendirilmektedir. Bu ilişkilendirme, 1990'ların çalkantılı küresel ekonomik ortamının ürünüdür. Bölgesel krizlerin bulaşıcılığı artmıştır ve bunlar farklı kıtalardaki yükselen piyasa ekonomileri arasında yayılmaktadır. Bu ekonomik koşullar altında, ekonominin esneklik gereksinimi ile bireysel işçinin, temel unsurlarından biri kıdem tazminatı olan iş güvenliği gereksinimi arasındaki uygun denge nerede kurulabilir? Güvenceli esneklik olarak adlandırılan bu kavram Avrupa'da birkaç yıldır önem kazanmış durumdadır.

İş yaratma ve sosyal içerme bağlamındaki güvenceli esneklikle ilgili başlıklar Türkiye'deki emek gündemine kısa bir süre önce girmiştir. Politikacılar ve sosyal ortaklar bu kavram hakkında konuşmaya 2006 yılının başında başlamıştır. "Flexicurity" sözcüğünün Türkçe çevirisinde güvencelilik vurgusu öne çıkmaktadır: Esnek istihdamın güvenceli biçimleri. Daha büyük bir bölümü sosyal güvenceden yoksun şekillerde istihdam edilen kadınlar açısından, toplumsal tartışmalardaki bu güvence vurgusu olumludur. İşveren dernekleri, kavramın esneklik unsurunu öne çıkarmaktadır. İşçi sendikaları ise bu yaklaşımı eleştirirken, işçi yerine işin korunması ihtiyacını temel alan yeni Türk iş yasasının iş güvencesiyle ilgili maddelerini sahiplenmektedir. Bugün Türkiye'de güvenceli esneklikle ilgili tartışmalar bu çerçevede yürütülmektedir ve güvenceli esneklik politikalarını ilk tarif eden ülke olan Danimarka'nın pozisyonundan bir hayli uzaklaşmıştır.

Sorun, işçi sendikalarının Türkiye'deki çalışanların %10'undan daha azını temsil edebilmesidir. Bu nedenle, yalnızca olağan sosyal ortaklar (işçi ve işveren sendikaları) arasında yürütülebilecek olan güvenceli esneklik tartışmaları, ciddi ölçülerde sınırlanmakta ve eksikli hale gelmektedir. Bu tartışmanın dışında tutulanlar arasında, bugünkü ve eski tarım işçileri, hizmet sektörü çalışanlarının neredeyse tümü ve neredeyse tüm kadın işçiler, yani çalışanların örgütlü olmayan bileşenleri bulunmaktadır. Bu raporda, tam da bu gruplardan hareketle gençliğin istihdam durumuna ilişkin bir haritanın çıkarılmasına çalışılmaktadır.

Bugünkü aşamada yeni güvenceli esneklik kavramına ilişkin tartışmalar (Danimarka'nın işsizlikle mücadele için 1990'lı yıllarda başlattığı işgücü piyasası uygulamalarının 2000 yılından itibaren bilinir hale gelmesi örneğinde olduğu gibi), Türkiye'nin bilgili işgücü piyasası aktörleriyle sınırlıdır. Akademi dünyası dışında, TİSK'in (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) aylık dergisi İşveren'de güvenceli esneklikle ilgili bir makale ancak yakın geçmişte (Haziran 2006) yayımlanmıştır. Söz ko-

36. Bu alt bölümde Ercan'ın (çıkacak) çalışmasından serbestçe yararlanılmaktadır.

nusu makale, kavramın tanımıyla başlamakta ve Wilthagen vd.'nin (2003) dörde dört-lük esneklik/güvenlik matrisini (kaynağını belirtmeden) içermektedir. Makalede, Bel-çikalı düşünce kuruluşu Bruegel'in politika notunda (Sapir, 2005) yayımlandığı biçimiyle Avrupa'daki dört toplumsal model tipine yer verilmektedir.

Sapir (2005), AB'ye üye ülkeleri eşitlik ve etkinlik (işgücü piyasasında ve sosyal politikalarda) eksenlerine göre gruplara ayırmıştır. Her iki eksen de düşük değerlere sahip olanlar Akdeniz ülkeleri, yüksek değerlere sahip olanlara Kuzey Avrupa ülkeleridir. Anglo-Sakson ülkeleri düşük eşitlik ve yüksek etkinlik değerlerine, Kıta Avrupa'sı ülkeleri ise yüksek eşitlik ve düşük etkinlik değerlerine sahiptir. Medeiros (2006), 2006 yılının Eylül ayında SYSDM³⁷ uzmanlarına yaptığı sunuşta, Eurostat verilerine dayanarak esneklik ve iş güvenliği ölçütlerine göre gerçekleştirilen kümelendirme analizinin sonuçlarını aktarmıştı. Bu çalışmada da Sapir'inde (2005) olduğu gibi dört grup ve ayrıca bir de doğu (yeni üye ülkeler) grubu bulunmaktadır (birkaç ülke Medeiros ve Sapir çalışmalarında farklı gruplarda yer almaktadır). Kıta Avrupa'sı ülkeleri Medeiros'un (2006) çözümlemesinde merkeze daha yakındır. Türkiye, yukarıda anılan çalışmalara dâhil edilmemiştir. Bu satırların yazarının güçlü kanaati, Türkiye'nin, her iki çalışmada da İspanya, İtalya ve Yunanistan'dan oluşan Akdeniz grubuna gireceğidir.

Güvenceli esneklik kavramı, sözü edilen İşveren makalesinin yayımlanmasından önce, bir TİSK toplantısında tartışmaya açılmıştı. TİSK, Şubat 2006'da bir "Kadın İstihdamı Zirvesi" düzenlemişti. Zirvenin sonuç bildirgesi bazı önemli gözlemleri içeriyordu. Türkiye'de fırsat eşitliğiyle ilgili hukuki altyapının gelişmiş ülkelerdekilere denk olmasına karşın, eksik olan, kurumsal ve eğitsel altyapılardır. Dört kadından biri istihdam edilmektedir ve bunların çoğu tarım sektöründe ya da kayıt dışı sektörde çalışmaktadır; kadın istihdamının azlığı eğitim düzeyinin düşüklüğünden ve bunun ürünü beceri ve yeterlilik eksikliğinden kaynaklanmaktadır; kentli her beş kadından biri ve eğitilmiş (lise ve yukarısı) her üç genç kadından biri işsizdir.

Kadın istihdamına ilişkin tablonun olumsuzluğu, uygun bir ulusal istihdam stratejisinin yokluğuna, işgücüne ilişkin düzenlemelerin kadınları aşırı ölçülerde korumasına ve AB tipi güvenceli esneklik yöntemlerini içermemesine, bu nedenle de kuruluşların kadınları işe almak konusunda çok ihtiyatlı davranmalarına bağlanmıştır. Kayıt dışılığı besleyen ücret dışı işçilik maliyetlerine ve beşeri sermayenin genel ve mesleki zayıflıklarına işaret edilmiştir. Bu satırların yazarının bildiği kadarıyla, Türkiye'de AB tipi güvenceli esneklik araçlarının (uygulamada) bulunmaması, bir işgücü piyasası sorunu olarak, ilk kez, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının (STK) bir genel toplantısında tartışılmıştır. Üyelerinin büyük bölümü erkeklerden oluşan işçi sendikalarından farklı olarak, kadın örgütleri söz konusu kavramı benimsemiş görünmektedir.

37. European Commission System of Independent Labor Market Experts: Avrupa Komisyonu Bağımsız İşgücü Piyasası Uzmanları Sistemi. Her bir üye ve aday üye ülke ile Norveç'ten birer uzmandan oluşmaktadır.

Daha yakın bir geçmişte, güvenceli esnekliğe ilişkin tanımlar ve arka plan bilgileri çeşitli sendikaların web sayfalarında görülmeye başlamıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın aylık bülteninde sık sık güvenceli esnekliğe ilişkin makale çevirilere yer verilmektedir. Ancak işçi sendikaları güvenceli esneklik konusuna soğuk bakmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenliğin modernizasyonu

Yüksek istihdam maliyetleri söz konusu olduğunda, büyük bir işgücü piyasası kurumuna kısaca değinmek zorunludur. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) sonunda faaliyete geçebilmiş ama sonrasında Anayasa Mahkemesi bu kurumla ilgili mevzuatın bir kısmının anayasaya aykırı olduğunu ilan etmiştir. Mahkeme, ayrıcalıklı beyaz yakalı kamu çalışanlarının emeklilik ve sağlık hizmeti haklarını korumak istemiştir. SGK, Türkiye'nin üç parçalı emeklilik sistemini birleştirmeye çalışmıştı: Tarım kesimini ve serbest çalışanları kapsayan Bağ-Kur, devlet çalışanlarını kapsayan Emekli Sandığı (ES) ve mavi yakalı işçileri kapsayan SSK (Sosyal Sigortalar Kurumu). SGK bir süre önce kurulmuş, ama faaliyetlerine ve statüsüne ilişkin tartışmalar yaşanmıştır. Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, eski kurumlar üzerindeki yetkilerinden vazgeçmek konusunda isteksiz davranmıştır.

Konunun merkezinde şu nokta yer almaktadır: Türkiye'deki 74 yıllık beklenen yaşam süresi Avrupa'daki 80 yıllık süreden daha kısa olmakla birlikte, Türkler, örneğin ortalama emeklilik süresinin 21 yıl olduğu İtalya ve Fransa'dakinden farklı olarak, 27 yıllık bir ortalama emeklilik süresinden yararlanmaktadır. Bunun nedeni, İtalya ve Fransa'da 59 olan ortalama emeklilik yaşının Türkiye'de 47 (!) olmasıdır. Bu kadar düşük bir emeklilik yaşının Türkiye için finansal sürdürülebilirliği olmamasına karşın, geçmiş dönemlerin politikacıları tarafından ülkedeki sisteme bu zarar verilmiştir. Bu haklar bir kez kazanılmış olduğundan, Anayasa Mahkemesi'nin bundan önceki reformları iptal etmesi, reformcuları, emeklilik yaşını kademeli bir şekilde yükseltmeyi kabul etmek zorunda bırakmıştır.

Reformlar hayata geçse idi, Ocak 2007 itibarıyla tüm çalışanlar için tek bir emeklilik kurumu bulunacaktı. Ancak hakların eşitlenmesi konusu sıkıntılı bir konudur. Emekli Sandığı (ES), üç sosyal güvenlik kurumu arasında en cömerdidir ve kamu hizmetlerinde çalışanların pek çoğu haklarının azaltılmasından korkmaktadır. Bugünkü sistemin sürdürülemezliği, reform gündemini birinci sıraya yerleştirmiştir. Türkiye'nin sosyal güvenlik açığının 2007 yılında GSMH'sının %5'ine ulaşması beklenmektedir. Emeklilik ödemeleri 33,5 milyar dolar, sağlık harcamaları 16,4 milyar dolar düzeyindedir. Gelirler, harcamaları karşılamaya yetmemektedir. Açık üstel olarak arttığından, acilen reform yapılması gerekmektedir.

Türkiye'deki emeklilik kurumlarının üç parçalı yapısını birleştirmeye dönük güncel sosyal güvenlik reformunu emeklilik yaşını da yükseltmektedir. 2007 yılında işe

başlayanlar için mevcut emeklilik düzenlemeleri 2036 yılına kadar değişmeyecektir. Daha sonra yükselmeye başlayacak olan emeklilik yaşları 2075'te 68'e ulaşacaktır.

Çözümün bir parçasını oluşturan tamamlayıcı özel emeklilik sistemleri Türkiye'de 2003 Ekim'inin sonlarında faaliyete geçmiştir. Geçmişteki yaşam sigortası sözleşmelerinin ek bir ücret ödenmeden özel emeklilik sistemine transfer edilmesi için tanınan süre dolmuş ve 88 bin kişi bu transferi yaptırmıştır. Sosyal koruma sisteminin bu kritik bölümündeki katılımcıların toplam sayısı 993 bine ulaşmıştır ve bu da üç yıllık bir dönem için tatminkâr bir sonuçtur.

3.3. İş mevzuatı ve işgücü piyasası politikaları

3.3.1. İş mevzuatı: Eleştirel bir değerlendirme³⁸

Son yıllarda Türkiye'de uzun zorluk yıllarının ardından ekonomik büyüme yaşanmış, ancak büyümeye paralel bir istihdam artışı gerçekleşmemiştir. Enformel ilişkilerin egemen olduğu işgücü piyasasında, koruyucu yasaların uygulanmamasına (ya da uygulanmamasına) rağmen, gerçek ücretlerin düşmesi ve iş kayıpları biçimindeki bir esneklik yaygınlaşmıştı. 2003 yılında kabul edilen yeni iş yasası esnekliği resmileştirmeyi ve kayıt dışı istihdam biçimleriyle mücadeleyi amaçlamıştı.

AB'ye uyum süreci Türkiye'deki çeşitli kurumsal değişiklikleri hızlandırmaktadır. İşgücü piyasası düzenlemeleri, AB müktesebatının üstlenilmesinde önemli alanlardan biri durumundadır. Yeni Türk İş Yasası (2003), onlarca yıl boyunca yürürlükte kalan eskisinin yerini almıştır. 4857 no'lu İş Yasası, 10 Haziran 2003'te yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, onlarca yıl boyunca uygulanan 1475 no'lu yasanın yerine geçmiştir. Yeni yasa, Türkiye'nin uzun bir geçmişe sahip işgücü piyasası uygulamalarını değiştirmeye yönelik bir dizi yenilik içermektedir. Ancak, iki nedenle, yeni yasanın ekonometrik etki analizini yapmak için henüz erkendir. Birincisi, yasa kısa bir süre önce yürürlüğe girmiştir. İkincisi, Türkiye 2002'den bu yana ağır bir ekonomik kriz sonrası toparlanma sürecindedir, ama bu toparlanma 2004'ün sonlarına kadar istihdam artışı sağlamamıştır. Bu nedenle, verimlilik artışı iddiası ile işverenlerin yeni (ve zayıf) iş güvenliği mevzuatına rağmen işe insan almak istemediği iddiası arasında (ilk veriler verimlilik iddiasını destekliyor olsa da) niha-i bir tercih yapmak şimdilik olanaklı değildir.

Yeni yasanın yenilikçi özellikleri, kısmi süreli çalışma ve esnek çalışma saatleri gibi yeni istihdam biçimlerini yürürlüğe sokmasıdır (ya da bazı örneklerde mevcut uygulamaları resmen kabul etmesidir). Yeni yasanın iddiası, ulusal işgücü piyasası uygulamalarını AB düzeyindeki politika ve önceliklerle ilintilendirmektir. Yeni İş Yasası'nı

38. Ercan'ın (2005) EEO Review (Spring) makalesinden serbestçe yararlanılmakta ve ek yorumlar getirilmektedir.

Türkiye açısından özgün kılan, sendikaların muhalefeti nedeniyle önceki iş yasasında kabul edilmemiş olan esnekliği ve tipik olmayan istihdam biçimlerini içermesidir.

Yeni İş Yasası, Türkiye'nin katı istihdam koruma düzenlemelerine dokunmamıştır. Bunların, kayıt dışı istihdam düzenlemelerinin yaygınlığına katkıda bulunan önemli bir etken olduğundan sıklıkla söz edilmektedir. İşverenler, esnek istihdam düzenlemeleri talep etmiştir. Girişimleri esnek istihdam biçimleri aracılığıyla daha rekabetçi ve verimli hale getirmekle işçilerin iş güvenliği taleplerini karşılama kaygıları arasında bir denge kurulmuştur.

İşveren örgütlerinin fazla mesaiyi ortadan kaldırmaya (ve işgücü maliyetlerini düşürmeye) yönelik çalışma zamanlarının daha fazla esnekleştirilmesi talebi, işçi sendikalarının muhalefetine rağmen kabul edilmiştir. Haftalık olağan çalışma süresinin 45 saati ve günlük çalışma süresinin 11 saati aşmaması koşuluyla, haftalık çalışma sürelerinin düzenlenmesi işveren ile işçilerin karşılıklı anlaşmasına bırakılmıştır.

Yasa, *telafi çalışması ve kısa süreli çalışmayı* da düzenlemiştir. Kısa süreli çalışma düzenlemesinin hedefi, hızlı işten atmaların önüne geçmek için, çalışma süresinde geçici indirimlere gidilmesine izin vermektir. Bu, kriz dönemleri için önemlidir. Türkiye'de, istihdam maliyetlerinin önemli bir bölümü, fiili çalışma saatleriyle ilgili değildir. Bu nedenle, şirketler, üretimin olmadığı zamanlarda bile işgücü maliyetlerini azaltamamaktadır. Zorlayıcı nedenlerden (örneğin bir genel ekonomik kriz) dolayı üretim durduğunda, izleyen iki aylık dönemde işçiler tarafından telafi çalışması yapılabilecektir. Telafi çalışması fazla mesai olarak değerlendirilemeyecek ve tatil günlerinde yapılamayacaktır.

Çalışma süresi esnekliğinin yanında, yeni yasa, *istihdam biçimi esnekliğini de (tipik olmayan ya da standart dışı çalışma) getirmiştir. Bu değişiklikler kısmi süreli istihdamı, belirli süreli sözleşmeleri ve geçici istihdamı içermektedir. Söz konusu biçimlerin hiçbiri daha önce Türk mevzuatında yer almamaktaydı. Belirli süreli sözleşme, belirlenmiş bir tarihe ulaşılması ya da belirli bir görevin tamamlanması gibi nesnel şartlar gerçekleştiğinde sona ereceği önceden kararlaştırılmış olan bir sözleşmedir. Bu tür sözleşmeler, yenilenmelerini gerektiren güçlü gerekçelerin yokluğunda yenilenemez. Yenilenmeleri durumunda ise, açık uçlu bir işgücü sözleşmesi olarak yeniden sınıflandırılacaklardır. Bu düzenlemenin, birbirini izleyen belirli süreli sözleşmeler biçimindeki kötüye kullanımın önüne geçmesi beklenmektedir. Kısmi süreli olarak istihdam edilen bir işçinin normal çalışma süresi haftada 20 saat, yani sanayi dünyasının geri kalanındaki tam süreli olarak istihdam edilen işçilerinkine karşılaştırıldığında bir hayli düşüktür. Yasa, bu çalışma biçimini kabul etmekte ve düzenlemektedir. Çağrı üzerine çalışma, işverenin çalışma çağrısı yaptığı kısmi süreli bir istihdam biçimidir. Çalışma süresi, ilgili taraflar arasında başka bir düzenlemenin yapılmamış olduğu durumlarda, birbirini izleyen en az dört saat olmak zorundadır. Geçici istihdam ilişkilerinin tarafla-*

rı, kullanıcı firma, geçici istihdam bürosu ve geçici işçidir. İşçinin firmayla değil büroyla sözleşmesi vardır. Yasanın görüşülmesi aşamasında bu istihdam biçimine ilişkin öneri işçi sendikalarının ve muhalefet partisinin şiddetli itirazlarıyla karşılaşmıştı. Sonuçta, kapsamı değiştirilmiştir: Bir işveren, işçilerini en fazla altı aylık bir süre boyunca benzer işlerde çalıştırılmak üzere başka bir işyerine kiralayabilecektir. Bu çalışma biçimine en fazla iki kez yeniden başvurulabilecektir. Söz konusu düzenleme Türk yasasında geçici çalışma olarak anılmaktadır.

Tüm iş güvenliği düzenlemeleri formel olarak istihdam edilenlere yöneliktir ve faydalar da tanımlı katkılarla ve tanımlı faydalarla ilgilidir. (Türkiye’de ihtiyaç sahiplerine yönelik toplumsal transfer programları bulunmamaktadır.) TÜİK’in yoksulluk anketlerinde ise, (sosyal olarak dışlanan) yoksullar, işgücüne katılmayan kırsal kesimdeki kadınlar; tüm yaş gruplarında kadın ve erkek işgücününun eğitimsiz (vasıfsız) bileşeni; ve hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan gündelikçi işçiler olarak tarif edilmiştir.

Bir işverenin yazılı işten çıkarma ihbarında bulunarak sözleşme feshetmesi ile ilgili olarak iki grup farklı kural bulunmaktadır: Artırılmış iş güvencesine sahip işçiler için olanı ve artırılmış iş güvencesine sahip olmayan işçiler için olanı. (Bu ayrıma, küçük ve orta ölçekli işletmelerin büyümesini ve istihdam yaratmasını teşvik etmek için gidilmiştir.) Artırılmış iş güvencesi, açık uçlu iş sözleşmesiyle istihdam edilen işçilere sağlanmıştır. Bu işçilerin, en az 30 işçinin istihdam edildiği kuruluşlarda (imalat kuruluşlarının %90’ında ondan az işçinin çalıştığı Türkiye için çok büyük bir rakam) en az altı ay çalışmış olmaları zorunludur. Şirkette çalışmışlık süresine bağlı olarak ihbar süreleri belirlenmiştir. Eğer işveren ihbar süresine uymak istemiyorsa, ihbar tazminatı ödemek zorundadır. Belirli süreli sözleşmelerin sonlandırılması ise ikinci sözleşme fesih biçimidir. Artırılmış iş güvencesi şartlarından yararlanmayan bir işçi herhangi bir nedenle ya da nedensiz olarak işten çıkarılabilmektedir. İşveren, işten çıkarma hakkını kötüye kullanamaz (işten çıkarma hakkının kötüye kullanıldığını kanıtlamak işçinin yükümlülüğüdür). Aynı işverenle en az bir yıldır çalışmakta olan işçi kıdem tazminatı almaya hak kazanacaktır.

Kısacası, fesih kuralları, geçmişteki düzenlemelerle karşılaştırıldığında az sayıda yeni işçiyi kapsamaktadır. Daha büyük şirketlerin çoğu sendikali işçilerin çalıştığı büyük özel sektör kuruluşlarıdır. Bunların sendikalarla imzalamış oldukları sözleşmelerde fesih güvenliğiyle ilgili maddeler yer almaktadır. İstihdam koruma mevzuatının bir diğer katı unsuru *kıdem tazminatıdır*. 1999’dan önce bir işsizlik sigortası sistemi bulunmadığından, kıdem tazminatı, Türk iş ilişkileri sisteminde çok önemli bir yere sahipti. Yeni İş Yasasında mevcut sistemde herhangi bir değişikliğin yapılmamış olması, işçi sendikalarının muhalefetinden kaynaklanmıştır.

Kıdem tazminatı, en az bir yıl çalışmış ve iş sözleşmesi belirlenmiş şartlara göre

feshedilmiş bir işçiye yapılan götürü ödemedir. Bu şartlar ölüm; zorunlu askerlik hizmeti; emeklilik ya da maluliyet hakları; kadın işçinin evlenmesi; işçinin çalışmasını 'haklı' bir nedenle sonlandırması; işverenin istihdamı ciddi suiistimal ve ahlaka uygun olmayan davranış dışındaki nedenlerle sonlandırmasıdır.

Kıdem tazminatı dünya ölçeğinde uygulanmaktadır ve Türkiye kâğıt üzerinde bu kurumun en cömert ve katı uygulamasına sahiptir. Uygulamaya bakıldığında ise, kamu sektöründeki ve büyük ölçekli (30'un üzerinde ve çoğu zaman sendikalı işçi çalıştıran) özel sektördeki mavi yakalı işçiler kıdem tazminatı mevzuatından yararlanmaktadır. Küçük ölçekli enformel sektör kuruluşları ise yasaya uymamaktadır. Kayıtsız istihdam yaygındır ve vasıfsız kayıtsız işçiler de çoğu zaman yıllık sözleşmelerinin son günü işten atılmakta ve ertesi gün yeniden işe alınmaktadır. Bu yolla, kıdem tazminatından yararlanmaları önlenmektedir.

Dünya Bankası'na göre (World Bank, 2006), Türkiye, dünyanın en ağır kıdem tazminatı şartlarına sahiptir. 20 yıl çalışan bir işçiye 20,1 aylık (112 haftalık) ücreti kıdem tazminatı olarak ödenmektedir (OECD ortalaması 6,1 aylık ücrettir; ABD'de ise yasal bir kıdem tazminatı bulunmamaktadır).³⁹ Türkiye işsizlik sigortası (İS) kurumunu oluşturmuş durumdadır. Dolayısıyla, İS, kıdem tazminatı kurumunun beklenmedik ücret kaybı bileşenine karşılık düşmektedir. Türkiye'nin işten ayrılma durumları için öngörülebilir ve sürekli bir ücret kaybı tazminatı sistemine yönelmesi gerekmektedir. Avrupa'da kıdem tazminatı düzenlemelerinin emeklilik için geçerli olmadığına dikkat çekilmelidir.⁴⁰

4447 no'lu İşsizlik Sigortası Kanunu 25 Ağustos 1999 tarihini taşıyordu ve seçimler ile yeni iş yasasının geri kalanından önce kabul edilmişti. Sonradan, Yeni İş Yasası'nın bir parçası haline getirilmişti. Ödemeler Mart 2002'de başlamıştır. İşlerini kaybeden sigortalı mavi yakalı işçiler işsizlik sigortası sisteminden yararlanmakta, kamu çalışanları ve serbest çalışanlarsa yararlanamamaktadır. Aylık tazminat, işçinin son net günlük gelirin otuz katının yarısı kadardır. Net asgari ücretten yüksek olamaz. İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için, bir işçinin sözleşme feshinden önceki üç yıl boyunca en az 600 gün boyunca resmen istihdam edilmiş ve sigortalı olması gerekmektedir. Sözleşme feshinden önceki son 120 günlük dönemdeki istihdamın kesintisiz olması zorunludur. Sigortadan yararlanmak için işçinin Türkiye İş Kurumu'na kişisel

39. Kıdem tazminatı, aynı işyerinde çalışılan her bir yıl için otuz günlük ücrettir (en son günlük brüt ücret). Bu miktar bireysel ya da toplu sözleşmelerle artırılabilir. Kıdem tazminatının tavanı, en yüksek düzeyli kamu görevlisinin (başbakanlık müsteşarı) emeklilik ikramiyesidir. Bu, Türk iş uygulamalarının popüler göstergelerinden biridir. Sınırlamaya rağmen, dünyanın en cömert (en yakın örnek Hollanda'dır) ve muhtemelen kenarından en fazla dolaşan kıdem tazminatı şartları söz konusudur.

40. Avrupa Komisyonu tarafından kısa bir süre önce Avusturya'daki kıdem tazminatı reformuyla ilgili olarak düzenlenen Meslektaş Değerlendirmesi Toplantısı'nın tutanaklarına başvurulabilir: www.mutual-learning-employment.net.

başvuruda bulunarak yeni bir iş araması da zorunludur. Ödeme süresi, istihdam süresine bağlı olarak altı ay ile on ay arasında değişmektedir. Bu katı şartları çok az sayıda işçinin yerine getirebileceği kısa bir süre içinde belirginlik kazanmıştır. Sigorta fonu ödemelerden çok daha hızlı bir şekilde büyümektedir.

Kıdem tazminatı, işgücü piyasasındaki katılığın tek kaynağı değildir. İşverenler, işsizlik sigortası ödemeleri de dâhil olmak üzere, sosyal güvenliğe çıplak ücretin %21,5'i ile %27'si arasında katkıda bulunmaktadır. Bu miktarın çok yüksek olmasına ek olarak, devlet katkısında bulunmamakta ve işçiler de çıplak ücretlerinin %14'ü oranında katkıda bulunmaktadır. Devlet, her yıl, kartopu gibi büyüyen bir sosyal güvenlik açığını (GSMH'nın %5'inden fazla, yaklaşık 20 milyar dolar) götürü usulle kapatmaktadır. Yeni iş yasası, işgücü maliyetinde herhangi bir değişiklik getirememiştir. Bunun bir sonucu olarak, işverenlerin 100 liralık harcamasının yalnızca 53 lirası işçiye ulaşmaktadır (TİSK, 2006). Türkiye, bu gösterge açısından OECD şampiyonudur.

Fiilen çalışılan saatler için yapılan ödemeler Türkiye'deki işgücü maliyetlerinin ortalama olarak %37'sini oluşturmaktadır. Yasal ikramiyeler ve sosyal yardım gibi brüt ücret bileşenlerinin toplam işgücü maliyetindeki payı da aynı düzeydedir (%37). Geri kalan %26'lık kısım ise işverenlerin yasal yükümlülükleridir (işçi adına Maliye Bakanlığı'na aktarılan vergiler hariç; bunlar işçilerin de bir yasal yükümlülüğüdür). OECD ortalaması %19'dur. İşgücü maliyetinin fiili çalışma saatlerine bağımlılığının azlığı, kriz dönemlerinde istenmeyen bir katılığa yol açmaktadır. Firmaların işgücü maliyetleri, üretim olmadığında bile ciddi şekilde düşürülememektedir. İşgücü maliyetlerinin önemli bölümü işçiyi bordrolu olarak tutmaya yaramaktadır.

Eleştirel bir değerlendirme

İstihdam yaratmaya yönelik yeni yasanın güçlü olduğu söylenen yanı, esnek istihdam biçimlerini yürürlüğe sokmasıydı. Bu amaç açısından zayıflığı ise (istihdam yaratma açısından bakıldığında), önceki yasanın istihdam koruma mevzuatını (pratikte) yürürlükte tutmasıdır.

Yeni iş yasasının formel iş yaratımı açısından kapsamlı bir değerlendirmesini yapmak için henüz erkendir. Yasa, 2003 yazından beri yürürlüktedir. Bu süre, önceki iş yasasının yürürlükte kaldığı onlarca yıl sonrasında, uyum sağlamak için kısadır. Dahası, uygulamanın ilk aşaması, 2001 yılı ile 2002 yılının başlarındaki ağır mali krizden sonraki istihdam yaratmayan toparlanma dönemiyle çakışmıştır. 2004 ve 2005 yıllarındaki istihdam artışına ilişkin TÜİK verileri, yeni araçların başarılı olduğunu göstermektedir. İşsizlik çok yavaş bir şekilde azalmaktadır ve kentlerdeki eğitilmiş gençlerin işsizlik oranında bir değişiklik olmamıştır.

2002 yılından bu yana yaşanan ekonomik toparlanmanın istihdam yaratmayan bir büyümeyle çakışması, kamuoyunda bugün de sürmekte olan tartışmalara yol açmıştır. İşveren örgütleri hemen eskisinin yerine geçen yeni iş yasasını (2003) eleştirmiştir. İş-

verenlerin istihdamı artırmak konusundaki çekingenliği iş güvencesi getiren maddelere (işverenler açısından işten atma vergisi anlamına geliyor) ve kıdem tazminatına bağlanmaktadır (iş güvencesiyle ilgili maddelerin uygulanabilirliğinin sınırlı olması üzerinde ise durulmamaktadır). (Bu satırların yazarının görüşüne göre haksız yere) sorulan soru, işsizlik sigortası kurumunun artık bulunduğu Türkiye’de kıdem tazminatının neden gerekli olduğuydu.

Diğer taraftan, yeni iş yasası, Türkiye’de ilk kez, esnek süreli çalışma ile esnek çalışma düzenlemelerini tarif etmiştir. Bunlar, işçi sendikalarının şiddetli itirazlarıyla karşılaşmıştır. İşçi sendikaları, işverenlerin iş güvencesiyle ilgili iddialarına karşı şunu söylemiştir: “Yıllardır istediğiniz esnekliğin tümünü elde ettiniz, ama yine de istihdam yaratamadınız.”^{41 42}

Gerçekte, yeni iş yasasının işgücü piyasası üzerindeki etkisini değerlendirmek henüz olanaklı değildir. Verimlilik artışı faktörü nedeniyle, yeni iş yasasının esneklik ve iş güvencesi, yani ‘güvenceli esneklik’ konusunda ‘doğru’ bileşime sahip olup olmadığını tartışmak da olanaklı değildir.

Yine de, bir ara dönem karnesi hakkında konuşulabilir. 2004 yılının ikinci yarısında istihdam edilenlerin sayısı artmaya başlamış ve ilgili yılda 644 bin yeni iş yaratılmıştır. TÜİK’e göre, 2003 ile 2004 yılları arasında kayıtsız çalışanların toplam işgücüne oranı %51,7’den %53’e yükselmiştir. Bunların çoğu, tarım kesimindeki ücretsiz aile işçileriydi. Kentlerde ise tüm işçilerin %37’si herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı değildi. Bu sayılar, işe yeni başlayan 644 bin kişiden yalnızca 30 bininin sosyal güvenlik kaydının bulunduğu anlamına geliyordu! Yeni iş yasası, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı karşısında formel istihdamın artırılması ihtiyacını gerekçe göstererek esnek çalışma süresi düzenlemeleri ve esnek istihdam biçimleri getirmişti. İş Yasası’nın başarı düzeyi yalnızca yasanın yürürlükte olduğu ikinci yıl olan 2004’ün verileri kullanılarak değerlendirilecek olursa, tablo hiç de parlak değildi.⁴³

Bu durumun bir sonucu olarak kıdem tazminatı tartışması alevlenmektedir. Akademik açıdan bakılırsa, kıdem tazminatı, öngörülmemiş bir *sürekli* gelir azalmasına (işin son bulmasından kaynaklanır) ya da öngörülmuş bir *sürekli* gelir azalmasına (emeklilikten kaynaklanır) yönelik bir telafi mekanizmasıdır. İşin son bulmasından

41. Üç büyük işçi sendikalarından Hak-İş’in (diğer ikisi Türk-İş ve DİSK) başkanı Salim Uslu’nun Nisan 2005’teki bir konuşmasından alınmıştır.

42. Ancak, 2002–2004 dönemindeki istihdam yaratma performansının zayıflığının özel nedeni, kısmi işgücü verimliliği artışıydı (Ercan, 2005). Türk özel imalat sektöründe verimlilik artarken gerçek ücretler düşmüştür. Makroekonomik toparlanmadan neredeyse iki yıl sonra, donanım ve makinelere yatırım yapmış olan işverenler, işe almaları yeniden başlamıştır. Bu gözlem, gelecekteki üretim ve verimlilik artışlarının bir göstergesi olan sermaye malları ithalatındaki artış tarafından da doğrulanmaktadır.

43. İstihdam tablosu izleyen dönemde de çok fazla düzelmedi. Haziran 1996’da Türkiye’nin kurumsal olmayan sivil nüfusu, %1,4’lük bir yıllık nüfus artış hızıyla 72,6 milyona yükseldi. Çalışma yaşındaki nüfus ise, Haziran 2005’e göre 870 binlik bir artışla 51,6 milyona ulaştı. Yıllık artış hızı %1,7’ydi. İstihdamdaki artış hızı ise %0,6’da kaldı!

kaynaklanan öngörülmemiş *geçici* gelir azalması için kullanılan mekanizma ise işsizlik sigortasıdır.

Konuyla ilgili tartışmada, işveren örgütü TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu), artık işsizlik sigortası bulunduğu kadem tazminatına ihtiyaç kalmadığını ileri sürmektedir. Bu iddia, *sürekli* gelir kaybının telafisini ihmal etmektedir. İşçi sendikaları ise kadem tazminatın brüt ücretin bir parçası olduğu karşılığını vermektedir. Bu iddia da, (tanımı gereği) öngörülemeyen bir ekonomik kriz durumunda (özellikle küçük kuruluşların) yaşayacağı nakit yönetimi krizini ihmal etmektedir. (Bu örnekte firmanın sorunu, bu tür olaylar karşısında bir sigorta 'havuzu' tasarlama sorunudur. Yeni 'zorunlu' Avusturya sistemi söz konusu belirsizlik unsurunu firma açısından ortadan kaldırmaktadır; herkesin kapsanmasını gerektiren bu sonuca ancak yasal düzenlemeler sayesinde ulaşılabilir.) Ayrıca, kadem tazminatının işgücü piyasası üzerindeki etkisi hakkındaki yakın tarihli gözlemsel bulgulara göre, Lazear'dan (1990) bu yana akademik yazını belirlemiş olan işten çıkarma vergisi yaklaşımı gözlemlerle her zaman örtüşmemektedir. AB ülkelerindeki kurumsal yapılanma nedeniyle, kadem tazminatı, firmalar açısından bir vergiden çok transfer ödemesi anlamına gelmektedir (Garibaldi ve Violante, 2005).

Bu sonuç, yeni yasanın esnek işgücü piyasası kurumlarını getirerek genişletmeye çalıştığı formel istihdam açısından bir başarı olarak değerlendirilemez. Enformel (kayıt dışı) ekonominin her zaman küçük ve gizli anlamına gelmediğine dikkat edilmelidir. Diğer açılardan formel sektörde yer alan pek çok kuruluşta, işçilerin asgari ücretli gösterilmesi ve 'açıktan ödeme' yoluyla ek ücret verilmesi yaygın bir uygulamadır. Bunun nedeni Türkiye'deki ücretler üzerindeki ağır vergi yüküdür. Net ödeme brüt ücretin yaklaşık yarısıdır ve büyük ölçekli formel özel imalat şirketlerindeki net ödemelerin yalnızca %40'ı fiilen çalışılan süreyle bağlantılıdır. Geri kalanı sabit giderlerdir. Buna Türk işçilerin çoğunun pazarlanabilir vasıflardan olduğu (düşük eğitim düzeyleri) eklenince, iş ortamı kayıtsız çalışmayı desteklemektedir.

Kurallara uyulmaması, vasıfsız işçilerin giyim sanayisi ya da markalı ürünleri fason olarak üreten küçük firmalar için evde çalışma gibi düşük katma değerli, düşük verimli faaliyetlerde esnek biçimlerde (en düşük işe alma ve işten atma maliyetleriyle) çalıştırılmasını teşvik etmektedir. Şirketler küçüldükçe iş ve vergi yasalarına uymama eğilimi güçlenmektedir. Türkiye'de kayıtsız çalışmaya yönelik yaptırımlar zayıftır. Yüksek istihdam vergileri ile iş yasalarının uygulamasındaki zayıflık, Türk iş piyasasında güvencesiz esnekliğin sürmesine yol açmaktadır.

3.3.2. Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Bergemann ile van den Berg'in yakın tarihli bir çalışmasında (2006) aktif işgücü piyasası politikalarının (AİPP) Avrupa'daki etkileri incelenmektedir. Yazarlar, istihdam ve gelir gibi ölçülebilir işgücü piyasası sonuçları üzerindeki etkiyi değerlendirmektedir. Avrupa ülkelerindeki yetişkin (25 yaş üstü) kadın bireylere odaklanmaktadır. Çalışmak için en uygun yaşlardaki kadınlar üzerinde durmalarının nedeni, daha

genç bireylerin AB ülkelerinde çoğu zaman farklı işgücü piyasası politikalarına muhap tap olduklarını kabul etmeleri (buna ‘kapsamlı yaklaşım’ denmektedir).

Türkiye, kentlerdeki gençlerin işsizlik sorunuyla mücadele için, Hollanda’nın yapmış olduğu gibi, bir gençlik işsizliği görev gücü oluşturabilir. Hollanda’nın bu uygulamasının Türkiye’de uygulanabilirliği bir Türk çalışma ekonomisti tarafından tartışılmıştır ve bu tartışma şu adreste bulunabilir: www.mutual-learning-employment.net.

Çalışmak için en uygun yaşlardaki kadınlara yönelik AİPP’nin incelenmesi, tipik AİPP uygulamalarının temel unsurlarını ortaya koymak açısından aydınlatıcıdır. Bergemann ile van den Berg (2006), beceri eğitimi programlarını, izleme ve yaptırımları, iş arama desteğini ve birinci yaş grubundaki kadınlar için istihdam teşviklerini değerlendirmektedir. Ulaştıkları sonuçları, OECD’nin çevrimiçi istatistik veritabanını kullanarak, kadınların işgücüne katılım düzeyleriyle ilişkilendirmektedirler.

Öncelikle, uygulanabilirlik tartışmasıyla doğrudan ilgili olduğundan, Türkiye’nin önemli bir farklılığına değinilmelidir. Son on yıllarda Avrupa ülkelerinin çoğunda kadınların işgücüne katılım oranı yükselmiştir. Türkiye’de ise bu oran düşmüştür ve düşmeye devam etmektedir. Bu nedenle, Avrupa’nın gündeminde, sınırda yer alan (görece daha az kalifiye) kadınların işgücü piyasasına katılımının desteklenmesi vardır. Türkiye’nin sorunu ise asıl gövdededir: İster genç olsunlar isterse yaşlı, (eğitimsiz) kadınların işgücü piyasasına katılımının desteklenmesi. Dikkat edilmesi gereken bir nokta, çalışma ekonomisi yazınına göre, düşük bir katılım oranının, kadın işgücü arzının ücretlere duyarlılığının artacağına işaret etmesidir (daha yüksek bir ücret, daha yüksek verimlilik düzeyi nedeniyle, daha iyi bir iş ya da aynı anlama gelmek üzere daha iyi bir meslek anlamına gelmektedir). “Avrupa’da, tarihsel olarak, kadınların işgücüne katılım oranlarının düşük olduğu ülkelerdeki işgücüne katılmayan kadınların ortalama eğitim düzeyi çok düşük değildi; bu nedenle, üretime verimli bir şekilde katılma potansiyelleri görece yüksekti.” (!) (Bergemann ve van den Berg, 2006, s. 5.) Türkiye’de bu durumun geçerli olmadığı açıktır (bakınız Tablo 2.1). Bu satırların yazarına göre, örneğin, daha yaşlı Türk kadınları, bir AİPP projesinin makul olarak sağlayabileceğinden daha fazla desteğe ihtiyaç duymaktadır. Benzer bir programın Türkiye’deki uygulaması, sonuçları açısından bakıldığında, Portekiz’in Galiçya bölgesinde ya da İrlanda kırsalında olduğundan çok daha pahalı ve daha az etkili olacaktır. (AB’nin EQUAL ve “Peer Review” [Meslektaş Değerlendirmesi] web sitelerinde belirtilen ülkeler, <http://www.peer-review-social-inclusion.net> ve http://ec.europa.eu/employment_social/equal adreslerinde bulunabilir.)

Araştırma çalışmalarının sonuçları yine de bilgilendiricidir. Yazarların yaptıkları araştırmaların çoğunluğu, her türden eğitimin kadınların işgücü piyasasına katılımı açısından olumlu etkilerde bulunduğunu göstermiştir. (Kadınların işgücüne katılım oranının zaten yüksek olduğu eski Doğu Almanya, Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde, beklenmiş olduğu üzere, cinsiyete özgü etkiler gözlenmemiştir.)

Bu nedenle, bu satırların yazarı, yaşam boyu öğrenmeyle de uyumlu bir şekilde,

genel eğitime odaklanmaya yönelik bir politika önermektedir. Gençlerin liseyi bitirme oranlarını yükseltmeye yönelik genel bir eğitim hamlesi, özellikle kırdan kente göç eden ailelerin birinci ve ikinci kuşak gençlerini ve çalışmak için en uygun yaşlardaki kadınlara yönelik *yetişkin eğitimi programlarıyla* tamamlanmalıdır. Yetişkin eğitimi programları, beceri eğitimi programlarına çok benzer. Her ikisi de istihdam edilebilirliği ve verimliliği artırmayı hedefler (Bergemann ve van den Berg, 2006, s. 10). Yetişkin eğitimi hamlesinin ardından, duruma göre, iş arama desteği ya da daha fazla beceri eğitimi sağlanmalıdır. Bu yaklaşım yaştan bağımsız olsa da, büyük olasılıkla daha genç insanlara odaklanılacaktır. Çünkü gençlerin gelecekteki beklenen gelir kazançları yaşlılarınkine göre daha yüksektir. AB ülkelerinde bu tür desteklerin istihdam ölçütleri üzerinde olumlu etkilerde bulunduğu saptanmıştır. Türkiye gibi kadınların işgücüne katılma oranının erkeklere göre çok düşük olduğu bir ülkede, yetişkin eğitimi ile onun ardından çalışmak için en uygun yaşlardaki kadınlara yönelik AİPP girişimlerinden oluşacak bu politika bileşiminin ciddi ölçülerde olumlu etkide bulunması olasılığı yüksektir (bunların finanse edilebilmesi ve sürdürülebilmesi koşullarıyla).

EQUAL (AB İstihdam, Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği Komisyonu) web sayfasında değinilen girişimlerin bazıları (örneğin Galiçya'daki genç sosyal girişimciler programı), ancak bir önceki paragrafta önerilene benzer bir hamleyi yaptıktan sonra Türkiye için de uygulanabilir hale gelecektir. Bu arada, devlet, günlük çocuk bakımı hizmetlerini teşvik etmek gibi adımlar atarak, kadınların işgücüne katılımını artırmanın önündeki kurumsal engellerin bir bölümünü kaldırma girişiminde de bulunmalıdır (belki de çocuk bakımına yönelik bir ulusal eylem planı ileriye yönelik bir adım olacaktır)⁴⁴. Bunun için, bir izleme hamlesinin gerçekleştirilmesi ve eğitim/öğretim hamlesiyle birlikte bazı kurumsal engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Türk işgücü piyasasının ikinci kurumsal darboğazı, kadın istihdamını artırmayı sağlayacak olan esnek çalışma düzenlemelerinin yokluğudur. Avrupa'da kadınların işgücüne katılım oranında gözlenen artışların önemli bir bölümü kısmi süreli çalışma düzenlemelerinin ürünü olmuştur. Türkiye'de de yasal altyapı hazırlanmış, ancak beklenen sonuçlar henüz alınmamıştır. Bu raporun izleyen bölümlerinde AİPP hakkında yapılacak olan tüm tartışmalar, önceki uyarıları akılda tutarak okunmalıdır. Dünyanın farklı yerlerinden çeşitli iyi uygulamaları toplayıp harmanlamaya dayalı bir eklektik yaklaşım, gençlik işsizliği sorununu çözmenin yolu olmayacaktır.

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), birkaç yıldır Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Programları'nı uygulamaktadır. Türkiye'deki aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP), eğitim programları, eğitim programlarıyla aynı anlama gelmektedir.

44. Okul öncesi dönem için daha şimdiden bazı sivil toplum girişimleri gerçekleştirilmiştir. Bunların finanse edilmesi ve sürdürülmesi mümkündür. EQUAL tarafından hazırlanmış olan "Cinsiyet farklarıyla mücadele = Beceri farklarıyla mücadele" başlıklı politika notunda bu başlıktaki olası tüm politika önceliklerine değinilmektedir.

Aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) ile ilgili en önemli girişim, yaklaşık iki yıllık bir hazırlığın ardından “Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi” programının Ocak 2005’te fiilen yürürlüğe konması olmuştur. AB ile Türkiye İş Kurumu bu program kapsamında 245 projeye fon desteği sağlamıştır. Söz konusu girişimin etkileri sınırlı kalmıştır. Proje faaliyetlerinin, hedef grupların istihdam edilebilirliğini artırarak yerel düzeydeki istihdamı artıracakları umulmaktaydı. Hedef gruplar, işsiz gençler, kadınlar, uzun süredir işsiz olanlar, İŞKUR’a kayıtlı olanlar, kırsal bölgelerden göç etmiş olanlar, eski hükümlüler ve tüm diğer işsizlerdi. Görüldüğü üzere, işsiz gençler, Türkiye’nin bugüne kadar uyguladığı en önemli AİPP programının yedi hedef grubundan birini oluşturmaktaydı.

Geçmişte, İŞKUR’un en önemli projeleri kapasite inşasını ve bazı küçük projeleri finanse etmeyi hedefliyordu. AB 40 milyon Euro, Türk hükümeti de 10 milyon Euro sağlamıştı. Kapasite inşası, İŞKUR personelinin eğitimini ve gelecekte başka yerlerde yapılacaklara örnek oluşturacak sekiz pilot büronun inşasını içermekteydi. Bugüne kadar bu yolla farklı illerde yirmi İŞKUR bürosu inşa edilmiştir. Söz konusu proje 2005 sonunda tamamlanmıştır.

Birkaç yıl deneyim kazandıktan sonra, İŞKUR, 2005 yılında AİPP kapsamında 11 bin 400 katılımcıyı eğitmeyi başarmıştır. İŞKUR’un tüm heyecan ve iyi niyetine karşın süreç yavaş ilerlemektedir. Kurumsal kapasitenin en az on katına çıkarılması zorunludur. Politik ortam, bir işsizlikle mücadele hamlesinin gerçekleştirilmesi için uygundur. Türkiye’nin gayri safi yurtiçi hâsılası 2002 yılından bu yana düzenli bir şekilde artmaktadır. İstihdam ise ancak 2004 sonrasında yavaş bir şekilde artmaya başlamıştır. İstihdamsız büyüme dönemi, Türkiye’nin işsizlik sorununun kamuoyu anketlerinde en üst sıraya yükselmesine yol açmıştır.

İŞKUR’un bir başka önemli AİPP programı, özelleştirmeler sonrasında işsiz kalmış işçileri hedef almaktadır. Bu işçiler, on ay boyunca cömert işsizlik yardımlarından yararlanabilmektedir. Bu süre boyunca, kendi seçtikleri programlarda yeniden eğitim almaktadırlar. Ancak yeniden eğitim aldıktan sonra işgücü piyasasında ne tür bir konum aldıklarına ilişkin istatistiksel veriler toplanmamıştır.

Bu satırların yazarının bugüne kadarki AİPP uygulamaları ile ilgili ilk nitel değerlendirmesi olumlu ve olumsuz unsurlar barındırmaktadır. Olumlu tarafta, Türkiye’nin sosyal ortaklarının iyi gözle yaklaştıkları İŞKUR gibi bir kurumunun bulunması vardır. Bu kurum, yukarıda değinilen iki büyük ve önemli eğitim programını (ve başkalarını) hayata geçirmiştir (özelleştirme işsizliği ve ‘Yeni Fırsatlar Programı’). Sosyal ortakların işsizlik ve gençlik işsizliği ile ilgili farkındalığı güçlendirilmiştir. Olumsuz tarafta ise, İŞKUR’un kurumsal kapasitesinin yetersizliği ve Türkiye’nin işsizlik sorununun büyüklüğü bulunmaktadır.

Ancak en önemli olumsuzluk, Türkiye’nin Ortak Değerlendirme Belgesi ile İstihdam Ulusal Eylem Planı’nı hâlâ tamamlamamış olmasıdır. Dolayısıyla, Türkiye’nin bir istihdam stratejisi bulunmamaktadır. Bu olmadan da, AİPP girişimlerinin çoğu etkisiz ve yalıtık kalacaktır.

Arz tarafından bakıldığında, tüm yaş gruplarındaki işsizlik beşeri sermaye düzeyleriyle yakından ilgili bir sorundur. Eğitim düzeyi ne kadar düşükse işsizlik oranı o kadar yüksek olacaktır (bunun istisnası meslek lisesi mezunu gençlerle genel lise mezunları arasındaki farktır ve bu fark çağdışı kalmış bir sistemin ürünüdür). Hiçbir AİPP bu sorunu çözmeyecektir. Daha iyi bir genel eğitim aldıkları için işgücü piyasasında daha iyi sonuçlar elde edebilecek olanları eğitmenin maliyet etkinliği ise daha yüksek olacaktır.

Halen uygulanmakta olan bir politika girişimi önemli olabilir. Temmuz 2006'da, Belçika'nın 'Rosetta Planı' ile ilgili bir bilgi aktarım semineri düzenlenmişti. Rosetta Planı kapsamında, genç işçiler (en az lise mezunları), büyük kuruluşlarda, %3 ile %6 arasında değişen oranlarda istihdam edilmektedir. Bunu kabul eden işverenlere çeşitli teşvikler sağlanmaktadır. İŞKUR, bu programı, bir AİPP programı aracılığıyla insanlara iş başında deneyim kazandırmanın önemli bir yolu olarak görmektedir. Bu amaçla, Rosetta Planı'nın sonuçlarını değerlendirmek üzere bir fizibilite projesi başlatılmıştır. Bu değerlendirme kapsamında söz konusu politikanın Türkiye'ye transfer edilip edilemeyeceği ve edilebilecekse Türk gençlerinin işsizlik sorununun nasıl hedef alınması gerektiği tartışılacaktır. Tartışmaya sosyal ortaklar da katılacaktır.

Sosyal ortakların Rosetta Planı'nın bir Türk sürümüne ilişkin ilk tepkileri ılımlı (işçi sendikaları) ya da düşmanca (işveren örgütleri) olmuştur. En büyük işçi sendikaları konfederasyonu (Türk-İş) iki il için bir pilot çalışma önermiştir. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ise, firmalara daha fazla zorunlu işçi çalıştırma yükümlülüğü getireceğinden, bu plana açıkça karşı çıkmıştır. 50'den fazla işçi çalıştıran büyük formal sektör firmalarından, halihazırda, üç özürülü işçi ya da eski hükümlü istihdam etmelerine ek olarak, bir kreşe sahip olmaları ve bir işyeri hekimi bulundurulmaları istenmektedir (bunun sonucu, pek çok kuruluşun tamı tamına 49 işçi istihdam ederek bazı işlevleri dışarıya yaptırmasıdır). Bu satırların yazarı, Türk işgücü piyasasının paydaşlarıyla ilgili deneyimlerinden hareketle, Rosetta Planı'nın olası bir Türk sürümünün ölü doğacağını düşünmektedir. Belçika ile Türkiye'nin sorunları arasındaki ölçek farkı ve İŞKUR'un personel yetersizliği, bu projenin transfer edilmesi olasılığını düşürmektedir. Dahası, Türkiye'nin işgücü piyasasının bugüne kadarki özellikleri, Belçika'nın yaklaşımını Türkiye açısından ilgisiz kılmaktadır. Türkiye'deki beşeri sermayesi düşük potansiyel yararlanıcılar, Belçika'daki hedef gruba oranla (20 ila 30 bin birey) çok daha büyük bir kitle oluşturmaktadır.

Ancak, AİPP ile ilgili durum değişmekte olabilir. Ekim 2006'da, uzun süredir beklenmekte olan Mesleki Yeterlilik Kurumu Yasası yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kurumun görevleri, teknik ve mesleki alanlarda yeterliliklerin esaslarını belirlemek, gerekli ulusal mesleki yeterlilik sistemini kurmak ve yeterlilikleri denetlemeye, ölçmeye, değerlendirmeye, belgelendirmeye ve sertifikalandırmaya yönelik faaliyetleri yönetmektir. Bu gerekli adımın atılmış olması, Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) aktif işgücü piyasası politikalarını anlamlı bir şekilde tasarlamasını ve bunları uygulamasını olanaklı kılacaktır. Eğer kurumsal kapasitesi ciddi şekilde güçlendirilebilirse, İŞKUR, ulusal ölçekte geçerli mesleki yeterlilik sertifikaları verebilecektir (ya da bunların ve-

rilmesini izleyebilecektir). İŞKUR'un 2 bin 500'den az çalışanı (bunların 600'den fazlası merkezdedir), Türkiye'nin ise yaklaşık 2,3 milyon işsiz insanı bulunmaktadır.

İŞKUR'un varlığı ve bugüne kadar gösterdiği heyecan, bu kurum hakkındaki güçlü olumlu noktalarıdır. Kurumsal ve mali kapasitesinin yetersizliği ise zayıf unsurlarıdır.

3.4. Eşitlik ve erişim

İşgücü piyasasında eşitlik ve erişim sorunsalına (sosyal içerme), bu rapor çerçevesinde, beceri geliştirme yoluyla yoksulluğun ortadan kaldırılması bağlamında yaklaşılabilir. Daha az becerili nüfusun kırlardan kente göç etmesi (kırlardaki erkeklerin medyan okullaşma düzeyi beş yıldır), kadınların toplam katılım oranlarındaki düşüşe rağmen, kentlerdeki kayıt dışı istihdamı artırmaya devam edecektir. Kır kökenli kadınlar, vasıfsız olduklarından, kentlere göç ettiklerinde işgücünün dışına düşmektedir. Türkiye, bu nedenle, insan kaynaklarının yarısını kullanamamaktadır.

Bu kadınların esnek çalışma düzenlemeleri aracılığıyla işgücüne katılmaları olanaklı olabilir. Ancak, öncelikle onlara bazı becerilerin kazandırılması gerekmektedir ve bu da örneğin okuryazar olmayan beşte birlik bir dilim için olanaksızdır. Bu nedenle bir yetişkin eğitimi hamlesinin gerçekleştirilmesini öneriyoruz. Bunun ardından, söz konusu kadınlar aktif işgücü piyasası politikaları aracılığıyla becerilerinin geliştirilmesine ve iş arama desteği almaya açık hale gelecektir. Kalkınma iktisatçıları, eğitim almışlık ile işgücüne katılım arasında güçlü bir ilişkinin bulunduğunu savunmaya devam etmektedir. Ancak, sözü edilen yetişkin eğitimi hamlesi, zorunlu eğitim süresinin sekiz yıldan on iki yıla çıkarılmasıyla tamamlanmalıdır.

3.5. Sosyal diyalog: Sosyal ortakların rolü

Türkiye'deki sosyal ortakların devletle iletişim kanalları uzun süredir açıktır ve işgücü piyasası ile ilgili başlıklarda katkı sağlamaktadırlar. Örnek olarak, yeni iş yasasının hazırlanma sürecine katılmaları gösterilebilir.

Yeni iş yasasının hazırlık çalışmaları birkaç yıl sürmüştü. Yasa tasarısı (hükümet ile işveren ve işçi sendikaları tarafından atanmış) bir akademisyenler grubu tarafından yazılmış ve süreç, sosyal ortakların kapsamlı tartışmalarını ve geri beslemelerini içermişti. İlk toplantısını Haziran 2001'de gerçekleştiren komisyonun amacı, AB düzenlemeleri ile uyumlu bir yeni iş yasası hazırlamak ve aynı zamanda işverenlerin ve işçilerin kaygılarını gözetmektir. Dolayısıyla, yeni yasada, işgücü piyasası esnekliği ve iş güvencesi başlıklarının ulusal istihdam ve işgücü piyasası politikası bağlamına yerleştirilmesine çalışılmıştı.

İş Güvencesi Yasası (4773 no'lu), 13 Mart 2003'te yürürlüğe girmek üzere, Kasım 2002 genel seçimleri öncesinde kabul edilmişti. Yasa için model olarak ILO'nun istihdamın sona erdirilmesine ilişkin 158 sayılı sözleşmesi alınmıştı. Bundan önceki İş Yasası ile halen yürürlükte olan Sendikalar Yasası ile karşılaştırıldığında, yeni yasa, işten çıkarmalara karşı daha fazla koruma sağlıyordu. İş güvenliği yasasına, işçileri işten

çıkarmalara karşı korumak konusunda çok fazla ileri gittiği gerekçesiyle Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) tarafından şiddetli eleştiriler yöneltilmiştir. TİSK'in itirazları, söz konusu düzenlemelerin başlangıçta önerildiği gibi on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri için değil, daha büyük (otuzdan fazla işçi çalıştıran) kuruluşlar için bağlayıcı kılınmasıyla sonuçlandı. Bu da ilgili düzenlemelerin uygulanabilirliğini ciddi ölçülerde sınırlandırdı.

İşverenler, iş güvencesi düzenlemeleri ve kıdem tazminatının (işsizlik sigortası kurumunun yakın geçmişte hayata geçirilmiş olmasına rağmen) varlığını sürdürmesi dışında, yeni iş yasasından genel olarak hoşnuttur. İşçi sendikaları ise bu iki başlığı kendi kazanımları olarak değerlendirmektedir. Sosyal ortaklar, 'Ekonomik ve Sosyal Konsey' (ESK) adlı bir Türk çalışma yaşamı kurumu aracılığıyla hükümetle bir araya gelme geleneğine sahiptir. ESK toplantıları sırasında büyük STK'lar ile sendikalar başbakan, bazı bakanlar ve bürokratlarla doğrudan doğruya konuşabilmektedir. Hiçbir önemli çalışma yaşamı politikası değişikliği yaygın tartışmalar ve katılım olmaksızın uygulamaya konmamaktadır. Türkiye İş Kurumu da, STK'lara ve sosyal ortaklara kolaylıkla danışma ve onlarla ortak çalışmalar yürütme geleneği yaratmıştır.

Bir istihdam stratejisinin yokluğunda, gençliğin istihdamına yönelik ve sosyal ortakların katılımını içeren koordine bir politika yaklaşımından söz etmek zordur. İşgücü piyasası aktörleri ile hükümet arasındaki köklü açık iletişim geleneği bir kazanımdır. Hem formal (Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi) hem de informal iletişim kanalları açıktır. İşveren, işçi ve zanaatkar örgütleri bakanlara ulaşabilmektedir; tüm taraflar sıklıkla düzenlenen konferans ya da paneller sayesinde rutin olarak bir araya gelmektedir.

Bunlara ek olarak, AB'ye sunulanlar ya da Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlananlar gibi önemli işgücü piyasası belgeleri genellikle kayda değer ortak çabaların ürünü olarak uzlaşma içinde hazırlanmaktadır. Bu tarihsel birikim, gençlik istihdamına yönelik ulusal ya da bölgesel ölçekli herhangi bir koordine edilmiş politika yaklaşımında ilgili tüm tarafların katkılarının bulunacağına işaret etmektedir. Avrupa Sosyal Fonu'na ait kaynaklar, sosyal ortakları önemli AİPP projelerine katkıda bulunmaya ya da bunları tasarlamaya yöneltecektir. İŞKUR'un yerel kaynakları ile il kaynakları kullanarak işlerin önemli bir bölümünün yerel komitelere devredilmesi, oluşturulacak yapının yeni ihtiyaçlara hızla (yerel ölçekte uygulanacak bir genel strateji çerçevesinde) karşılık vermesini sağlayabilecektir.

Türk işverenleri, çok uzun yıllardır, yaygın çıraklık sistemi aracılığıyla istihdam programlarına katılmaktadır. İşyerlerinde eğitim almış çıraklar ve kalfalar MEB'in teknik MEÖ sistemi tarafından sağlanan yardımcı eğitimi tamamlamayı ve bir mesleki okul diploması almayı tercih edebilmektedir. Hâlihazırda, eğer ilgili meslek MEB müfredatına dâhil edilmemişse (bu türe giren yaklaşık 200 meslek bulunmaktadır), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, çıraklara kalfa ya da usta sertifikası vermektedir. Bu sertifika, sahibinin bir şirket kurarak çırakları işe almasına ve böylelikle geleneği sürdürmesini olanaklı kılmaktadır. MEB istatistiklerine göre 2002–2003 öğretim yılında 38 bin 200 kişi kalfalık ve 31 bin kişi ustalık sertifikası almıştır.

4. Gençlerin istihdamı politikaları ile ilgili kurumsal çerçevenin gözden geçirilmesi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), işgücü piyasası girişimlerini formüle etmek ve uygulamak için gerekli kurumsal kapasiteye sahip değildir. Bakanlık düzenleyici bir bürokratik kurum olarak faaliyet yürütmektedir. Bakanlığın liderlik görevinin gereklerini yerine getirememesi nedeniyle, devlet kurumlarının gençlik istihdamıyla ilgili politikaları arasında tutarlılık sağlanamamaktadır. Bu koordinasyon eksikliği, merkezi kurumlar ile valilere bağlı iş konseyleri gibi yerel kurumlar arasında da görülmektedir.

Şu anda AB yönergeleriyle uyumlu istihdam ve bölge politikalarını tarif etmekten sorumlu kuruluş, DPT'dir. Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler, Türkiye'deki eğitim, istihdam ve yoksulluk hakkında periyodik olarak eleştirel raporlar hazırlamaktadır. DPT yetkilileri bilgilendirme toplantılarına katılmaktadır. Gençlerin kendileri ise gençlik istihdamıyla ilgili tartışmalara dahil edilmemektedir.

Türk işgücü piyasasının büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda (24,3 milyon kişi ve %10'luk toplam işsizlik oranı), Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) kurumsal kapasitesi yetersizdir. Bugünkü kapasitesiyle etkin ve yaygın politika önlemlerini hayata geçirmesi olanaklı değildir. Bu raporun yazıldığı sırada İŞKUR'un 3 bin 62 elemanı bulunmaktaydı ve bunların 681'i kurum merkezinde çalışmaktaydı. Eleman sayısının bu denli az olmasına karşın, kurum bütçesinin %80'i maaş ödemelerine ayrılmaktadır.

AB-Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi Programı (AİPS) kapsamında, Türkiye İş Kurumu'nun bazı pilot büroları modernleştirilmiştir. AİPS'nin bir hedefi, projenin sonunda İŞKUR'un gerçek bir ulusal istihdam stratejisi ve bir ulusal eylem planı geliştirebilecek duruma getirilmesidir. Kurum, kısmen kendi denetimi dışındaki nedenlerle, bu hedefi gerçekleştirmekten uzaktır.

Şirketleri özel olarak genç insanları işe almaya ya da genç insanlar için ek işler yaratmaya yöneltecek vergi indirimleri ya da yasal teşvikler bulunmamaktadır.⁴⁵ İstihdam teşvikleri, seçilmiş illerdeki genel istihdam düzeylerine bağlı olarak sağlanmaktadır. Bunlar, kişi başına yıllık gelirin 1500 dolardan az olduğu illerdir. 81 ilden 49'unu oluşturan bu illerin çoğu Türkiye'nin doğusunda ve güneydoğusunda yer almaktadır.

45. Bu satırların yazarı, belirli hedef gruplara yönelik zorunlu istihdam düzenlemelerinin yararına inanmadığını kayda geçirme ihtiyacını duymaktadır.

Sosyal güvenlik ve mesleki eğitimle ilgili politikalarda olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Hükümet, sonunda, on yıllardır varlığını sürdüren üç parçalı yapıyı sonlandırmak üzere, tek bir sosyal güvenlik kurumu yaratma girişiminde bulunmuştur. Bunun etkinliği artırması beklenmektedir. Hükümetin bir başka önemli girişimi, beceri ve yeterlilik sertifikasyonu ile ilgili bir yasanın kabul edilmesiydi. Bu adımın aktif işgücü piyasaları, yaşam boyu öğrenim ve mesleki eğitim sistemleri üzerindeki uzun vadeli etkileri kapsamlı ve olumlu olacaktır.

En az hükümet önlemleri kadar önemli olan, Türk özel sektör kurumlarının mesleki eğitim ve yaşam boyu öğrenim sorunlarının önemini kavramış olmaları ve harekete geçmeleridir. Tartışmış olduğumuz üzere, Türkiye'nin en büyük holdingi olan Koç Holding, öğrencilerin genel liseler yerine meslek liselerini tercih etmesi için teşvik sağlayan bir burs programı başlatmıştır. Dahası, daha az ayrıcalıklı bölgelerde yaşayan çocuklar hedef alınmaktadır ve bursların yarısı kız çocuklarına verilecektir. Etkili ve saygın bir STK da mesleki eğitim ile yaşam boyu öğrenimi mercek altına almış ve son raporunu bu konuya ayırmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı da önemli bir müttefikdir. Bunlar, uzun süredir beklenen ve olumlu gelişmelerdir.

İşsizlik sigortasına hak kazanmanın koşulları ağırdır ve bunların hafifletilmesi zorludur. Planlanan bir değişikliğe göre, bu konudaki düzenlemeler hafifletilecek ve İS'den yararlanıp yararlanmamalarından bağımsız olarak tüm işsizlere beceri eğitiminden yararlanma olanağı sağlanacaktır. İS fonu, ödemelerle karşılaştırıldığında büyük bir birikime ulaşmıştır. Bu fonun büyüklüğü, IMF gözetimindeki makroekonomik istikrar programının başarı göstergelerinden biridir.

Bu arada, inşaat sektöründeki yeni bir ekonomik girişimin kentlerdeki genç erkeklerin işsizlik sorunu üzerinde olumlu yan etkilerde bulunabileceği umulmaktadır. Konut inşasıyla ilgili tüketici kredilerini düzenleyen bir "mortgage" yasası yürürlüğe konmuştur. Yeni düşük enflasyon ortamı (%10'luk yıllık enflasyon Batı standartlarına göre yine de yüksektir) ve ekonominin geleceğine duyulan güven (AB'ye üyelik görüşmeleriyle birlikte), bu düzenlemenin yapılmasını olanaklı kılmıştır. Zaman içinde beklenen sonuçlar, inşaat faaliyetlerinin yoğunlaşması, finansal piyasaların derinleşmesi ve enformel ekonomide (inşaat sektörü bu sektörün başını çekenler arasındadır) ciddi bir daralmadır. Tüm bu gelişmeler GSYİH'yı olumlu yönde etkileyecektir.

5. ILO'nun gençlerin istihdamına ilişkin yaklaşımı

Türkiye, ILO'nun küresel istihdam gündemiyle ilgili 122 sayılı sözleşmesinin imzacılarından biridir. Ancak bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirmemektedir. Bu da AB ya da BM'nin Gençlik İstihdam Ağı için hazırlanacak olan ulusal reform programlarının geleceği hakkındaki bir ipucu olarak değerlendirilebilir.

ILO, şu anda, ekonomik ve sosyal politikaya ilişkin insanca çalışma yönelimli yaklaşımlar geliştirmektedir. Kurumun insanca çalışma gündeminden bu raporun ilk sayfalarında söz edilmişti. ILO, dünyanın bugünkü insanca çalışma eksikliklerini işsizlik, eksik istihdam, verimsiz işler, güvenli olmayan çalışma, güvenceli olmayan gelir ve cinsiyet eşitsizliği biçimlerinde tarif etmektedir. Ayrıca, göçmen işçilerin pek çoğu sömürüye maruz kalmakta ve temsil edilmemektedir.

ILO, insanca çalışma eksikliklerinin bazı göstergelerini şu şekilde ifade etmektedir:

- Dünyadaki işçilerin ve ailelerinin yarısı kişi başına günde 2 dolarlık yoksulluk sınırının altında kalmaktadır!
- Dünyanın büyük bölümünde istihdamın nitelik ve niceliği açısından cinsiyet eşitsizliği bulunmaktadır. Kadınların enformel sektörlerde çalışma oranı daha yüksektir.
- Dünya genelinde 88 milyon işsiz genç (15-24 yaşlarında) bulunmaktadır. Söz konusu yaş grubunun çalışabilir durumdaki nüfusun yalnızca %25'ini oluşturmaya karşın, bu sayı küresel işsiz sayısının yarısına eşittir.
- Dünyada 86 milyondan fazla göçmen işçi bulunmaktadır.
- Ekonomik büyüme, yoksulluğun azalmasını sağlayacak yeni ve daha iyi işler yaratamamaktadır.

ILO, bu nedenlerle, önemli BM konferans ve zirvelerinde, tam ve verimli istihdamın ve insanca çalışmanın teşvik edilmesiyle ilgili taahhütlerin hayata geçirilmesine odaklanmaktadır. İlgili taraflarla işbirliği içinde, 2015 yılına kadar hayata geçirilmek üzere, süre sınırlı eylem planları geliştirmeye başlamıştır.

5.1. Türkiye'de güçlendirilmesi veya geliştirilmesi gereken başlıca politika ve program müdahale alanlarının belirlenmesi

Gençlik istihdamının önemi, AB'nin en üst siyasi kademeleri tarafından kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi, 22-23 Mart 2005 toplantısında Avrupa Gençlik Pakti'nı

kabul ederek, Birliği ve üye ülkeleri üç alanda eyleme geçmeye çağırılmıştır: istihdam, bütünleşme ve toplumsal ilerleme; eğitim, öğretim ve mesleki hareketlilik; iş yaşamında ve aile yaşamında uzlaşmanın sağlanması.

Türkiye'nin bugünkü istihdam yaratma ve güvenceli esneklik durumuyla ilgili kritik bir gereksinim, istihdam koruma mevzuatının yumuşatılmasıdır. Bugünkü yüksek yasal işten çıkarma maliyetleri (yani kıdem tazminatı), istihdamla ilgili iki önemli sonuç doğurabilecek durumdadır. Birincisi, bu mevzuata aykırı uygulamaların (ve enformel istihdamın) yaygınlaşmasıdır. İkincisi ise istihdam artışı üzerindeki olumsuz etkidir. İşten çıkarmanın masraflı olması durumunda işe almalar da zorlaşır ve şirketler işgüçlerini büyütmeğe kaçınır. Bunun bir sonucu olarak, 2001 krizi sonrasında toparlanma döneminde, işverenler üç yıl boyunca makinelere ve donanıma yatırım yapmıştır. (Şirketler, mevcut çalışanlarının verimliliğini artırmayı, işe almaları tercih etmiştir.) İşe almalar 2005'ten bu yana yavaş bir artış göstermektedir. İş yasasına yeni eklenen esneklik maddelerine rağmen, istihdamdaki artış hızı verimlilikteki artış hızına ulaşamamıştır. Kısa bir süre önce Avusturya'da gerçekleştirilmiş olan bir kıdem tazminatı reformu Türkiye'deki tartışmalar için de ilham kaynağı olabilir. Hükümet ile sosyal ortaklar, farklı işler arasında transfer edilebilecek ve dolayısıyla işçilerin hareketliliğini artıracak bir sigorta havuz fonunu birlikte tasarlamıştır. Türkiye'deki işçi sendikalarının benzeri bir reforma ikna edilmeleri kolay olmayacaktır.

Enformel işgücü piyasasıyla bağlantılı istenmeyen esneklik koşullarını düzeltmeye yönelik öncelikli alanlardan biri, iş yasasına uygunluğun sağlanması olacaktır. Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yetkilileri düzenli olarak kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı çalışma karşıtı açıklamalar yapmaktadır. Vergilerin ve sosyal güvenlik katkılarının ödenmemesi, yasaları ihlal eden ve verimsiz çalışan şirketler ile rekabetin yoğun olduğu gıda, tekstil ve giyim sektörlerinde faaliyet gösteren büyük, formel, işçileri sendikalı işletmeler arasında haksız rekabete yol açmaktadır. Dolayısıyla, bakanlar, işçi ve işveren örgütleriyle olan ilişkilerinde bu soruna duyarlı olduklarını belirtmektedirler.

Ancak, vergi kaçırma ve kayıt dışı faaliyetlerde bulunma sorunlarının gerçek kaynağında, yasalara uyulmayan yılların ardından vergi ya da sosyal güvenlik aflarının getirilmesi bulunmaktadır. Siyasi partiler bu tür afları genellikle seçimler öncesinde sunmaktadır. Bu ve gelirlerin düşük gösterilmesi gibi başka uygulamalar, kamuoyunda, devlet yetkililerinin kayıt dışı çalışma sorunuyla mücadele gücü ile ilgili güvensizliğe yol açmıştır. Yasalar gevşek bir şekilde uygulanmaktadır. Aflar ve iş yasasının uygulanmasına yönelik çabaların yetersizliği, devlet yetkililerinin sistemi etkili bir şekilde denetleyemediklerini örtülü bir şekilde kabul etmeleri anlamına gelmektedir.

Yukarıda çizilen tablonun verimlilik üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Türkiye’de enformel istihdam ile kayıt dışı çalışmanın önemli bir bölümü beşeri sermayenin zayıflığı ile ilgilidir. Daha yüksek eğitim ve öğretim düzeyleriyle büyüme ve insan kaynaklarının daha fazla gelişmesi arasında pozitif bir korelasyon bulunmaktadır. Sonuçta, istihdam göstergeleri büyüme göstergeleri kadar iyi değildir. Türkiye, en azından işsizlik oranını sabit tutmaya yetecek bir hızla istihdam yaratmak konusunda zorlanmaya devam etmektedir. Bunun tarımsal istihdamdaki gerileme ve çalışan nüfusun düşük beceri düzeyleri gibi nedenleri bu metinde tartışılmıştı. Bu satırların yazarı, beşeri sermaye düzeyleri düşük olan yetişkinler için tamamlayıcı temel eğitimi ve daha iyi eğitilmiş yetişkin nüfus için ise beceri eğitimini önermektedir. Büyüme ve verimlilikteki artışlara karşın, örneğin bir dönem imalat sektöründeki reel ücretler, işgücü piyasasındaki bu boşluk nedeniyle, yaşam standartlarının yükselmesini de engelleyerek yerinde saymaktadır.

6. Hükümete öneriler

Türk politika yapıcıları, özellikle kentlerdeki gençler için daha fazla iş yaratma gereksinimi bulunduğunu kabul etmektedir. Bu konu, kırılğan ve inişli çıkışlı ekonomik koşullar nedeniyle bugüne kadar öncelikli bir konu haline gelmemiştir. Sonunda, IMF onaylı son yeniden yapılanma ve istikrar programı, daha istikrarlı bir büyüme ve enflasyonda düşüş sağladı. Ama makroekonomik başarının maliyeti, istihdam performansı oldu. İşsizlik oranı önce yükseldi, sonra yerinde kaldı. Yaratılan işlerin çoğu da enformel sektördeydi.

Gereksinimin çok açık olmasına karşın, temel ve mesleki eğitimin kalitesi ile gençlik istihdamı fiilen hâlâ politik bir öncelik kazanmamıştır. Türk gençlerinin yakın gelecekteki istihdam koşulları hakkında olumlu beklentilerde bulunmak olanaklı değildir. Bunun kısmi bir nedeni demografik durumdur. Yirmi yıl içinde, nüfus artış hızındaki gerileme nedeniyle işsizlik baskısı tedrici olarak hafifleyecektir. Ama ne yazık ki, Türkiye'nin demografik fırsat penceresi de (metinde tanımlanmıştır) bu durumdan az sonra ortadan kalkmış olacaktır. Bu, 2040'ta gerçekleşecektir. Yaşlı nüfusun bağımlılık oranı yüzyılın ortalarında iki basamaklı sayılara yükselecektir. Ayrıca, Türkiye'nin genç nüfusu 2000 yılında azalmaya başlamıştır. 0-14 yaş grubundakilerin sayısı şimdiden düşmektedir.

Demografik fırsat penceresi, büyüme ve mali denge açısından büyük bir potansiyel vaat etmektedir. Ama bu, işgücü arzıyla ilgili gelişmelere bağlıdır: Türkiye, genç insanların istihdam edilebilirliğini sağlamak için onlara çağdaş becerileri kazandırmak zorundadır. Aksi halde, fırsat penceresi bir sosyal dışlanma kâbusuna dönüşecektir. Bugüne kadar, Türkiye, uzun vadeli iş yaratma ve eğitim düzeyi başarı göstergeleri açısından kendi gelir grubundaki ülkelerin gerisinde kalmıştır. Ülkenin işsizlik oranının yükselmesini engelleyen tek faktör, işgücüne katılma oranlarının düşüyor olmasıdır. Bu da orta ve uzun vadeli olarak istenmeyecek bir durumdur.

Kadınların işgücüne katılım oranlarının artmasını sağlamak zorunludur. Burada eğitim belirleyici bir unsurdur. Çalışabilir nüfusun yarısı bir kenarda dururken uzun vadeli büyüme potansiyelinden yararlanılması olanaklı değildir.

Genç kadınların formal istihdam olanaklarının erkeklere göre daha sınırlı olduğu Türkiye'nin durumu AB'ninkinden farklıdır. Genç kadınların hem işgücüne katılım oranları hem de istihdam oranları çok düşüktür. Bunun kısmi bir açıklaması, kırdan kente göç sonrasında geçmişin ücretsiz aile işçilerinin daha fazla beceri gerektiren kentsel işgücü piyasasına ilk anda katılamamaları olabilir. Ancak zaman içinde bu genç kadınlar işgücüne giderek daha fazla katılmaya başlayacaktır ve bunun da genç kadınların işsizlik oranını yükseltmesi beklenebilir. Türk politika yapıcıları gençliğin istih-

dam sorunlarının ağırlığını kabul etmekte, ama bu sorunu çözmeye yönelik özel adımlar atılmamaktadır.

Şu anda, Türkiye, tarım dışı sektördeki vasıfsız genç erkeklere yalnızca enformel (daha çok inşaat sektöründeki) işleri ve vasıfsız genç kadınlara kayıt dışı (daha çok tekstil sektöründeki) işleri sunmaktadır. Bu yaş grubunun becerilerini geliştirmeye yönelik aktif işgücü piyasası politikaları dışında, Türkiye, genç erkek ve kız kardeşlerini okulda olanaklı olan en uzun süre boyunca tutmak için elinden geleni yapmak zorundadır. Bunun yapılması ülkeye yaklaşık on yıl kazandıracak, bu süre içinde demografik baskılar azalmaya devam edecek ve genç insanlar asal çalışma yaşı çağına ulaştıklarında işgücüne katılım oranlarının yükselmesinin yolunu açılacaktır.

6.1. Genç istihdamını arttırmak üzere atılacak adımlar

Bu raporda tartışılan konuların çoğu politika önerilerine de işaret etmektedir. Bunların bir bölümü halihazırda uygulanmaktadır. Örneğin, AB'ye uyum süreci yabancı doğrudan yatırımların artmasını sağlamıştır. Bu da iş yasasına uygun çalışma biçimlerini destekleyecektir. Ancak, sosyal içermenin önündeki en önemli engeller, mevcut demografik eğilimlerin ürünü olarak artmakta olan işsizlik düzeyleridir. Bundan olumsuz yönde en fazla etkilenenler, iş piyasasına yeni girenlerdir. Bu sorunun kolay çözümleri yoktur.

Eğitimle ilgili sonuç çıkarmak kolaydır. Türkiye on iki yıllık zorunlu eğitime geçmelidir. İşlemeyen mesleki eğitim sistemini yenilemeli ve çağdaştırmalıdır. Statüko ne kadar uzun süre korunursa, özellikle kadınların işgücüne katılım oranı o denli geç yükselecektir. Eğer bugünün genç insanlarına yeterli eğitim verilmez ve eğitim düzeyleri bugünkü yavaş tempoyla yükselmeyi sürdürürse, kadınların işgücüne katılım oranı Türkiye'nin gelir grubundaki diğer ülkelere göre, en az 2030 yılına kadar düşük kalmaya devam edecektir. Kuşkusuz, ortaya bir işgücü talebi çıkmazsa, Türkiye yalnızca eğitilmiş ve işsiz insanların sayısını artırmış olacaktır. Bu nedenle, istihdam dostu bir işgücü piyasasını da oluşturmak gerekmektedir.

Sonuç olarak, aşağıdaki gereksinimler söz konusudur:

Eğitim ve işgücü piyasası politikaları:

- i) Zorunlu temel ve mesleki eğitim süresinin artırılmasına yönelik uyumlu çabalar: Zorunlu eğitim süresi on iki yıla çıkarılmalıdır. Eğitim düzeylerinin yükseltilmesi kadınların işgücüne katılma oranını yükseltecek ve sosyal dışlanmışlıkla mücadeleye yardımcı olacaktır. Buna eklenmesi gereken, eğitimin gelecekteki getirisinin, bugün için çocukların çok sınırlı bir bölümünü kapsayan okul öncesi eğitime bağlı olduğudur. Toplumsal hayatta öne çıkmak için gereken temel kavramlar okul öncesi eğitimde verilmektedir.
- ii) Özellikle mesleki eğitim için talep yönelimli bir müfredat gereklidir.
- iii) AİPP aracılığıyla beceri geliştirmeye öncelik veren bir yetişkin eğitimi hamlesi: Bu, çalışmak için en uygun yaşlardaki (kırdan kente göç etmiş) kadınla-

ra ve daha sınırlı bir ölçüde erkeklere yönelik beceri eğitiminin ilk aşamasıdır ve ardından iş arama yardımını içeren AİPP girişimleri gelmelidir.

- iv) Girişimcilikle ilgili olanların da içerecek şekilde daha aktif işgücü piyasası politikaları: Özürlü bireyler, kadınlar ve gençler (ilk kez çalışacak olanlar) Türk işgücü piyasasının dezavantajlı gruplarıdır. Başarılı pilot projelerin sonuçlarına bağlı olarak, gençleri hedef alan işgücü piyasası programlarının, örneğin ILO, UNDP ve Dünya Bankası tarafından hükümetin işbirliği ve desteğiyle tasarlanarak ve finanse edilerek uygulanması mümkündür.
- v) Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) kurumsal kapasitesinin ve etkinliğinin güçlendirilmesi: Mevcut kapasite, önerilen AİPP programlarını hayata geçirmek gibi devasa bir görevin altından kalkmak için yeterli değildir.

Şu konularda yasal düzenlemelere gidilmelidir:

- vi) İstihdam yaratmanın önündeki bir engel olan kırtasiyeciliğin azaltılması.
- vii) İstihdam üzerindeki vergi yüklerinin makul düzeylere çekilmesi: Yüksek yaşal kıdem tazminatları düşürülmeli ve istihdam yaratmanın önünde duran diğer işgücü piyasası katılıkları giderilmelidir.
- viii) AB müktesebatının tedrici olarak Türk istihdam düzenlemelerine dahil edilmesi: Yasaların etkili bir şekilde uygulanması enformel istihdamla mücadeleye katkıda bulunacaktır. Vergi tabanı genişlerken toplumsal harcamaları finanse etmek kolaylaşacaktır.
- ix) Türk iş yasasının işi korumak yerine işçiyi koruması gerekmektedir: İşsizlik sigortası daha fazla işçiyi kapsamlı ve ihtiyaca yönelik toplumsal refah programları kademeli olarak uygulamaya konmalıdır. Aynı zamanda, işyerlerindeki sendikalaşmanın önündeki yasal engeller kaldırılmalıdır.

Son olarak:

- x) Kadınların işgücü piyasasına girişini kolaylaştırmak için iki büyük kurumsal engelin yok olması gerekmektedir: Birincisi, sosyal ortakların katılımıyla yasal düzenlemelere uyulup uyulmadığını 'izleme' (kreş koşulu gibi), ikincisi de kağıt üzerinde mevcut olmakla birlikte pratikte uygulanmayan formel esnek çalışma biçimlerinin hayata geçmesidir.
- xi) Dezavantajlı gruplar için toplumsal refah önlemleri artık alınmalıdır.

Yukarıdaki genel politika önerileriyle uyumlu olarak, aşağıda belirtilen bazı özel kısa vadeli faaliyetler gerçekleştirilebilir.

Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı'nın hazırlanması için,

- TÜİK, gençlik istihdamı hakkında ayrıntılı veri de içeren bir Hane Halkı İşgücü Anketi uygular, bu anketi belli aralıklarla yineler;
- ILO-Türkiye ile UNDP, farkındalığı artırmak için ilgili paydaşlarla gençlik istihdamı hakkında bir ulusal konferans düzenler;
- Seçilmiş illerdeki genç ve genel işgücü piyasa ihtiyaçları analiz edilerek, İŞKUR'un periyodik yayını olması beklenen "Mesleki Görünüm"ün yayınına başlanır.

Bu ön çalışmaların ürünleri, hedef gruplara özgü eğitim programlarının tasarlanmasına ve uygulanmasına yönelik olmalıdır. Öncelikle uygun pilot çalışmalar yapılmadan hiçbir büyük kapsamlı istihdam projesine girilmemelidir. Pilot çalışmalarından sonra, başarılı olan uygulamalar yaygınlaştırılabilir.

İŞKUR'un konu hakkındaki kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi için ise şunlar yapılmalıdır:

- Seçilmiş illerdeki İŞKUR görevlileri için eğitimlerin hazırlanması ve verilmeli;
- Seçilmiş sosyal ortaklar ve İŞKUR için gençlik istihdamı konulu bölgesel çalışma toplantıları düzenlenmelidir.

Tüm bu önerilerin yaşama geçirilmesi olanaklı olmakla birlikte, hem kurumsal değişim hem de finansman konularında ciddi bir politik iradeye ihtiyaç vardır. Tavsiye edilenlerin tümü başarılabılır olsa da, yetişkin eğitimi hamlesine ilişkin (iii) maddesi, bir başlangıç noktası olarak daha uygundur.

Birinci ve ikinci maddelerde daha şimdiden belirli bir ilerleme sağlanmıştır. Politika stratejilerinin belirlenmesine ve uygulanmasına STK'ların ve sosyal ortakların katılımını sağlamak, Türkiye'nin buradaki politika önerilerini başarıyla uygulama şansını artırmanın en iyi yolu olabilir.

6.2. Kamu kuruluşları arasındaki eşgüdümeye yönelik öneri

Yalnızca bir önerimiz var: Politika tutarlılığı. Gençlikle ilgili politikaların 'eşgüdümünün' sağlanması Türk eğitim sistemi ve Türk işgücü piyasası için önemli ve acildir. Aciliğin nedeni, Türkiye'nin "Demografik fırsat penceresi"nin açık kalacağı yılların sayısının azalmış olmasıdır. Burada iki yanı keskin bir kılıçtan söz etmekteyiz. Birincisi, bu fırsat penceresi erkeklerin ve kadınların işgücüne katılım oranını artırma, yani yoksulluğu azaltma olasılığını sunmakta, ancak bu durumun gerçekleşmesi, işgücünün eğitim düzeyinin yükselmesine ve istihdam için gereken beceri düzeyinin artmasına bağlı olmaktadır. İkinci olası yararın koşulu ise birincinin gerçekleşmesidir: Sosyal güvenlik dengelerini düzeltmek ve bunları korumak için ülke tarihindeki biricik fırsatlar karşı karşıya bulunmaktayız. 2040 sonrası dönemde Türkiye nüfusunun yalnızca 65 ve üzeri yaşta kısmı sayıca artmaya devam edecek, geri kalan tüm nüfus grupları sayıca azalacaktır. 0-19 yaşındakilerin sayısı daha şimdiden azalmaya başlamıştır. Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kendi aralarında görüşmek ve politikaları birlikte tasarlamak zorundadır. Bu demografik gelecek söz konusu iken hiç bir kurumun eğitim veya istihdam politikası belirleme tekeline sahip olma lüksü yoktur. Politikaların oluşturulmasına ve uygulanmasına sosyal ortakların da katılımı mutlaka sağlanmalıdır.

Devlet kuruluşları arasındaki eşgüdüm açısından önemli bir pilot proje girdisinin Türkiye'deki yeni bir gelişme tarafından sağlanması olasıdır. AB fonlarının akmaya başlamasıyla birlikte, sosyal ortakların destek aldıkları bazı projeler geliştirilmiştir. Görünen projelerden biri, 'Türkiye'de Sosyal Diyalogu Güçlendirme' ana projesiydi (projelerin listesi <http://ab.calisma.gov.tr/mis> adresinde bulunmaktadır). Örneğin,

Uşak'ta, Tekstil İşverenleri Sendikası, 'sosyal güvenlik, toplam kalite ve verimlilik artışı' projesini hayata geçirmektedir. Genel amaç, çift taraflı sosyal diyalog aracılığıyla verimliliğin ve rekabet gücünün artırılması, pilot projeler aracılığıyla iş mevzuatı hakkındaki farkındalığın artırılması ve diğer sektörlerin işverenleri için bir modelin oluşturulması şeklinde ifade edilmiştir. Özel amaçlarsa, işverenleri ve işçileri sosyal güvenlik, toplam kalite ve verimlilik konusunda bilgilendirmek, farkındalık yaratarak işgücü kalitesini ve firmaların verimliliğini artırmak ve her iki tarafta sendika üyeliğini teşvik etmek olarak belirtilmiştir.

Kayseri'de ise, tekstil ve konfeksiyon işçilerinin sendikası Öz İplik-İş, 'Sosyal Diyalog' projesi kapsamında kadınların çalışma koşullarını iyileştirmeye yönelik bir proje başlatmıştır. Projenin özel amacı, Kayseri'deki çalışan kadınlar için kreşlerin açılmasıdır. Bu da kadınların işgücüne katılımını artırmak açısından çok önemlidir.

'Sosyal Diyalog' projesi kapsamında desteklenen bir başka proje, yerel işgücü piyasalarının etkili bir şekilde izlenmesini ve analiz edilmesini hedef almaktaydı. Bu projeyi Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) hayata geçirmektedir. TİSK, projenin amacını, istihdam politikalarının oluşumuna sosyal ortakların etkili şekillerde katılmasının sağlanması, şeklinde ifade etmektedir. Projenin özel hedefi, sosyal ortakların iller düzeyindeki işgücü piyasası verilerinin toplanmasında ve analiz edilmesinde etkili oyuncular haline gelmesine yardımcı olmaktır. Proje kapsamında illerdeki TÜİK ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) büroları arasındaki eşgüdümün artırılması çağrısı yapılmakta, yerel işgücü piyasalarını izlemek için bir pilot model oluşturulmakta, iller düzeyinde istihdam raporları hazırlanmakta ve en büyük yedi il arasında bir İnternet ağı ve bir web sitesi kurulmaktadır. Bu amaçlara ulaşılması mümkündür ve bunlar gerçek ihtiyaçlara karşılık düşmektedir. İŞKUR, yerel işgücü piyasalarını izleyecek bir sisteme ihtiyaç duymaktadır. Daha önce bu konuda herhangi bir pilot projesi olmamıştır. Söz konusu proje, yerel işgücü piyasalarını izleyecek bir sistem hazırlamaya yönelik sürmekte olan çabaların bir parçasını oluşturmaktadır. Aktif işgücü piyasalarının iyi bir bileşimini tasarlayabilmesi için, İŞKUR'un, kısa vadeli ihtiyaçlarla işgücü piyasasının uzun vadeli eğilimlerini ayrıştırabilecek kadrolara ya da danışmanlara da gereksinimi vardır.

'Türkiye'de Sosyal Diyalogu Güçlendirme' projesi kapsamındaki yerel bir başka girişim de Karabük'ten gelmiştir. Büyük demir-çelik işletmesi Karabük'te oturanların yaşam çizgisini belirlemektedir. Demir ve çelik işçileri sendikası Çelik-İş, sosyal diyalog aracılığıyla yenilikçi mesleki eğitim programları hazırlamaya yönelik bir projeyi hayata geçirmektedir. Türkiye'deki demiryolu teknisyenleri için bir mesleki eğitim programı geliştirmek gibi iyi bir amaçları bulunmaktadır. Yerel işçi sendikası, belediye, eğitimciler ve kamu kuruluşları bu amaçla bir araya gelecektir. Bu amaçla, bir toplantı platformunun oluşturulması, eğitimcilerin eğitimi seminerinin düzenlenmesi, özel mesleki eğitim ve öğretim setlerinin hazırlanması ve ilgili mesleklerin tanımlanması ve teknisyen standartlarının oluşturulması gibi proje faaliyetlerinin bir listesi çıkarılmıştır.

Bu tür girişimler umut vericidir. Umarız, bu girişimler, etkili istihdam ve gençlik istihdamı politikalarının tasarlanması için çokça ihtiyaç duyulan girdilerin bir kısmını sağlayabilir.

Kaynakça

- Akpınar, Aişe and Hakan Ercan (2003). *Vocational and technical education system re-
port: Turkey 2001*. Turin: European Training Foundation. (www.etf.eu.int say-
fasında menüden Türkiye'yi seçiniz.)
- Behar, Cem (1999). "The general panorama of Turkey's population: 1923-2023," C.
Behar (ed.) *Turkey's Window of Opportunity: Demographic Transition and Its
Implications*. içinde, İstanbul: TÜSİAD (Türk Sanayici ve İşadamları Derneği).
www.tusiad.org adresinde bulunabilir.
- Bergemann, Annette ve Gerard J. van den Berg (2006). "Active Labour Market Policy
Effects for Women in Europe: A Survey," IZA discussion paper no. 2365 (Oc-
tober). www.iza.org.
- Corradini, Milena, H. Fragoulis ve M. Badescu (2004). *Achieving the Lisbon goals: the
contribution of vocational education and training in Turkey*. Turin: European
Training Foundation. (www.etf.eu.int sayfasında menüden Türkiye'yi seçiniz.)
- Dowrick, S. (1996). "Technological catch-up and diverging incomes: Patterns of eco-
nomic growth 1960-1988," *Economic Journal*, 102 (May), s. 600-610.
- Ercan, Hakan (2003). "Labour markets and expected demand for vocational education
in Turkey: a demographic perspective." Yükseköğretimde Yenilik Uluslararası
Konferansı'nda (International Conference on Innovation in Higher Education)
sunulan bildiri, Kiev (May).
- Ercan, Hakan (2005). "İstihdamsız Büyüme: Verimlilik Artışı mı, Yeni İş Yasası mı?
Bir Ön Değerlendirme" Türkiye Ekonomi Kurumu'nun sempozyumunda sunu-
lan bildiri, Mersin.
- Ercan, Hakan (2006). "Education and Employment: Turkish Labour Markets from the
Supply Side." 'A Dialog on the Educational Systems in Turkey and Italy' ('Tür-
kiye ve İtalya'nın Eğitim Sistemleri Hakkında Diyalog') toplantısında sunulan
bildiri. Ankara: Middle East Technical University and Italian Cultural Institute
(March).
- Ercan, Hakan (çıkacak). "Flexicurity in Turkey." *European Employment Observatory
Review*, (autumn 2006). Brussels: EU – DG Employment, SYSDEM (System of
National Labour Market Experts) Network.
- Ercan, Hakan (çıkacak). "Demographic Trends and Rural-to-Urban Migration in Tur-
key: Implications for the Labor Market and Education." Background chapter for

- the World Bank project on “Investing in Turkey’s Next Generation: Making Youth Transition from School to Work Contribute to Turkey’s Development.”
- Garibaldi, Pietro ve Giovanni L. Violante (2005). “The Employment Effects of Severance Payments with Wage Rigidities,” *Economic Journal*, 115 (October), s. 799-832.
- Gürlel, Can (2004). *Türkiye’nin Kapısındaki Fırsat: 2025’e Doğru Nüfus, Eğitim ve Yeni Açılımlar*. İstanbul: Eğitim Reformu Girişimi, Sabancı Üniversitesi.
- Kirdar, Murat and Sirin Saraçoğlu (2006). “. ” Ortadoğu Teknik Üniversitesi, el yazması.
- Lazear, Edward P. (1990). “Job security provisions and employment,” *Quarterly Journal of Economics*, 105, s. 699-726.
- Medeiros, Joao (2006). *Employment in Europe – The Flexicurity chapter*. Presentation of preliminary results to the meeting of SYSDEM experts. Brussels (September).
- OECD (2006). Turkey. Paris.
- Rowland, Donald (2003). *Demographic Methods and Concepts*. Oxford: Oxford University Press.
- Shorter, Fred (1995). “The crisis of population knowledge in Turkey,” *New Perspectives on Turkey*, (Spring), vol. 12, s. 1-33.
- Sapir, André (2005). “Globalisation and the reform of European social models.” Brussels: Bruegel Policy Brief (November). (www.bruegel.org)
- Tasci, Mehmet ve Aysit Tansel (2005). “Youth unemployment duration in Turkey,” *METU Studies in Development*, 32(2), s. 517-545.
- TİSK (aylık). İşveren. Ankara. (www.tisk.org.tr adresinde bulunabilir.)
- TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) (2006). 2005 *Labour Statistics and Labour Cost*. Ankara: TISK publication no. 277. (www.tisk.org.tr adresinde bulunabilir.)
- Tunali, İnsan (1996). “Labor market implications of the demographic window of opportunity,” *Forum* (December).
- Tunali, İnsan, Cem Baslevent, Hakan Ercan ve Orgül Demet Öztürk (2004). *Employment Background Study*. Torino: European Training Foundation.
- Turkonfed (Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu) (2006). *Beceriler, Yeterlilikler ve Meslek Eğitimi: Politika Analizi ve Öneriler*. İstanbul: Turkonfed. (www.turkonfed.org adresinde bulunabilir.)
- Wilthagen, Ton, Frank Tros ve Harm van Lieshout (2003). “Towards ‘flexicurity’: Balancing flexibility and security in EU member states.” Invited paper prepared for

the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin (September).

World Bank (2005). *Turkey: education sector study. Sustainable pathways to an effective, equitable and efficient education system for pre-school through secondary school education*. Report No. 32450-TU, www.worldbank.org.tr adresinde bulunabilir.

World Bank (2006a). *Turkey Labour Market Study*. Document of the World Bank, report no. 33254.

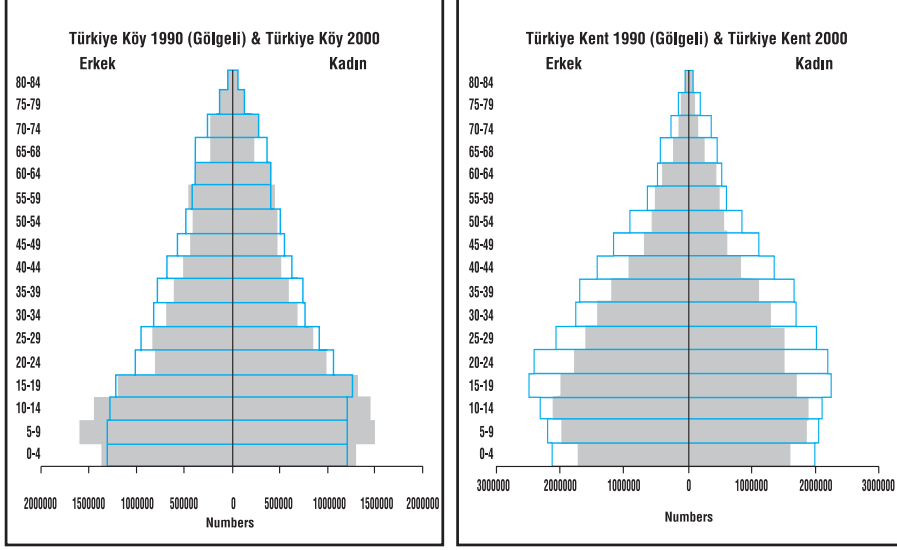
World Bank (2006b). *Doing Business in 2006*. Washington DC.

Ek 1: Veri Tablo ve Rakamları

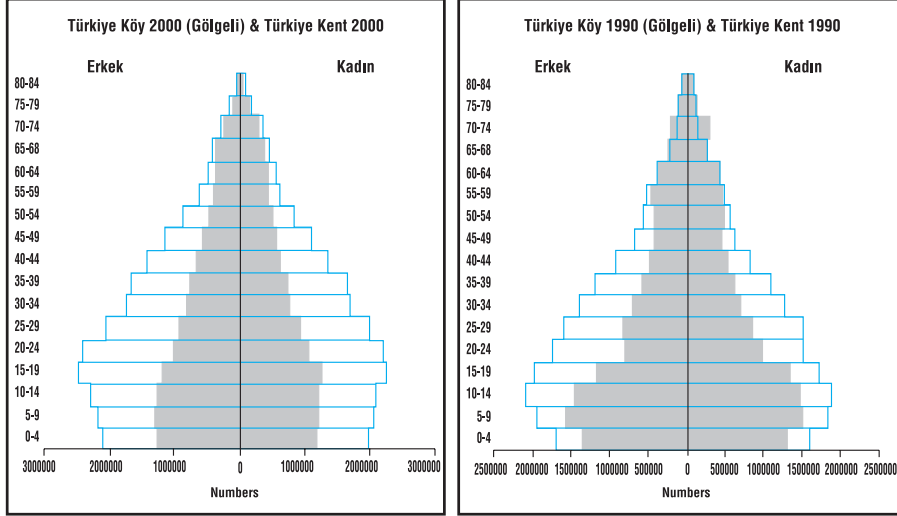
Tablo E1. Yaş gruplarına ve cinsiyete göre Türkiye nüfusu, 1950-2050 (BM'nin orta senaryo kestirimleri).

KADIN	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Toplam	10761	13905	17807	22881	28338	33762	38603	42883	46254	48655	49938
0-4	1675	2310	2768	3367	3347	3454	3301	3187	2955	2880	2757
5-9	1300	1975	2449	3069	3426	3429	3249	3255	3073	2908	2827
10-14	1200	1500	2124	2673	3281	3317	3439	3292	3178	2949	2875
15-19	1150	1150	1886	2417	3041	3413	3420	3241	3247	3067	2903
20-24	968	1118	1395	2026	2656	3270	3305	3427	3279	3167	2939
25-29	748	1167	1144	1698	2414	3028	3395	3404	3223	3231	3052
30-34	587	977	1092	1355	2030	2640	3247	3287	3404	3260	3150
35-39	597	688	1070	1148	1693	2390	3000	3372	3380	3202	3211
40-44	592	544	897	1095	1335	1998	2607	3215	3257	3377	3237
45-49	444	560	686	989	1114	1652	2345	2955	3327	3341	3170
50-54	469	520	483	889	1045	1286	1940	2544	3149	3199	3325
55-59	259	435	554	567	919	1051	1578	2256	2859	3233	3258
60-64	357	375	446	424	792	952	1195	1823	2411	3004	3068
65-69	153	212	388	453	471	786	928	1418	2057	2637	3008
70-74	147	206	229	330	310	602	760	982	1541	2083	2640
75-79	78	111	123	188	266	290	521	645	1041	1575	2084
80-84	28	43	57	146	137	131	282	387	558	949	1363
85+	9	14	16	47	61	73	91	193	315	593	1071
ERKEK											
Toplam	10723	14329	18398	23434	29010	34399	39097	43187	46213	48130	49005
0-4	1750	2425	2904	3555	3463	3591	3437	3328	3096	3025	2896
5-9	1375	2075	2538	3229	3532	3552	3377	3390	3215	3051	2971
10-14	1300	1675	2260	2826	3451	3421	3567	3422	3317	3089	3020
15-19	1275	1250	1916	2549	3184	3508	3534	3362	3378	3206	3044
20-24	984	1168	1535	2125	2792	3420	3392	3539	3399	3298	3074
25-29	722	1148	1166	1762	2541	3147	3465	3497	3329	3351	3183
30-34	521	1019	1042	1407	2137	2756	3373	3354	3502	3369	3273
35-39	684	743	1125	1105	1764	2501	3099	3424	3459	3299	3325
40-44	548	502	935	1013	1398	2090	2702	3321	3310	3466	3339
45-49	496	605	703	1069	1060	1703	2429	3026	3357	3406	3256
50-54	387	544	481	875	944	1317	1989	2592	3206	3217	3382
55-59	213	421	597	595	955	959	1564	2254	2837	3177	3248
60-64	196	366	461	377	736	805	1146	1755	2319	2908	2956
65-69	114	165	374	410	457	745	771	1281	1883	2415	2758
70-74	94	132	220	262	251	499	569	831	1310	1779	2298
75-79	45	64	95	160	212	245	424	455	788	1205	1619
80-84	14	21	37	93	93	91	197	236	366	609	895
85+	5	6	9	22	40	49	62	120	142	260	468

Şekil E1 (a). 1990 (gölgeli) ve 2000 nüfus sayımlarında Türkiye'nin kent ve köy nüfusları yaş piramidi.



Şekil E1 (b). 1990 ve 2000 nüfus sayımlarına göre Türkiye'nin kent ve köy (gölgeli) nüfusları yaş piramidi. Kaynak: TÜİK nüfus sayımları. Şekilleri çizmek için Rowland'ın (2003) piramit oluşturucu Excel makrosu kullanılmıştır.



Kaynak: TÜİK nüfus sayımları. Şekilleri çizmek için Rowland'ın (2003) piramit oluşturucu Excel makrosu kullanılmıştır.

Ek 2: Türkiye’de işgücü piyasası veri kaynakları

Birleşmiş Milletler’in Ulusal Hesaplar Sistemi (System of National Accounts - SNA) (1953, 1968 ve 1993), tüm ülkelere uygulanabilecek şekilde genelleştirilmiş ulusal hesap sistemlerinin bir örneğidir. Türkiye’nin ulusal hesapları da SNA68 ile uyumluydu. Avrupa Birliği, ekonomik bütünleşmenin gerekleri nedeniyle, kendi standardını geliştirmiştir: Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi (European System of National and Regional Accounts - ESA) (1979 ve 1995). TÜİK de şu anda Türk ulusal hesaplarını ESA95 (ve SNA93) ile uyumlu hale getirme çalışması yürütmektedir.

Bu tür bir standart sistemin önemli yararları bulunmaktadır. Bu sistemler, araştırmacıların ve politika yapıcıların, ulusal gelir hesaplarıyla doğrudan ya da dolaylı şekillerde ilgili olan ve aralarında büyüme oranlarının, işgücü piyasasına ilişkin ayrıntıların, eşitsizliğin ve yoksulluğun da bulunduğu pek çok alanda güvenilir ülkeler arası karşılaştırmalar yapmalarını olanaklı kılmaktadır. Avrupa Birliği gibi bir ekonomik bölgede uyumlu veriler ulusal politikaların da uyumlulaştırılmasına yardımcı olur. Türkiye, OECD ülkeleri arasında SNA68 standardına bağlı kalan tek ülkedir. Bu, kabul edilebilir bir durum değildi.

Veri kaynaklarının eleştirel analizi

Türkiye için ESA95 uyumlu istatistiklerin üretilmesi açısından, ayrıntılı istihdam verilerinin bulunması kritik önem taşımaktadır. Buradaki zorluk, verilerin farklı kaynaklardan toplanmasında ve anlamlı bir şekilde birleştirilmesindedir. Aşağıda tarif edilen veri setleri farklı ayrıntı düzeylerine sahiptir. Genel olarak bakıldığında, Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA), enformel sektör de dahil olmak üzere tüm nüfusun en iyi resmini vermektedir. Diğer veri kaynakları, HİA’nın sağladığı bilgileri doğrulamak için kullanılabilir. Ancak, HİA kapsamında istihdam gelirleri hakkında periyodik bilgi toplanmasına yeni başlanmıştır. Ayrıca şu anki veya geçmişteki ücret verileri araştırmacılara kullanılmamaktadır. Yani, Türkiye’de, çalışanların ücret dinamiklerinin incelenebileceği çalışmalarda bulunmak olanaklı değildir. TÜİK’in en az on yıldan bu yana devam eden bu anlaşılmaz tutumu veri olarak alındığında, bu durum yakın gelecekte de değişmeyecektir.

İşgücü talebine (işyeri) ilişkin veriler

On yılda bir yapılan sayımlara ek olarak, Türkiye’deki istihdam ve ücretlerle ilgili periyodik ve düzenli tarihsel veriler sağlayan dokuz ana kaynak bulunmaktadır.⁴⁶ İşgücü talebine (işyeri) ilişkin olanları şunlardır:

46. Bunların dışında, örneğin, bir tarımsal ücret anketi (2003) bulunmaktadır. Başlangıçta yılda bir hazırlanmaları amaçlanan bu tür tek seferlik ya da düzensiz anketlerin gecikmeli olarak yayımlanması, bunlardan yıllık ücretlendirme hesaplamalarında yararlanılmasının önüne geçmektedir. Ancak, açıklandıklarında, bu tür anketlerin verileri diğer veri kaynaklarının geçerliliğini doğrulamak için kullanılabilir.

Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı (GSİS-TÜİK)

Bugüne kadar, sonuncusu 2003 yılında gerçekleştirilmiş (ve 2002 hakkında sorular soran) sekiz İşyerleri Sayımı gerçekleştirilmiştir. Tüm sektörlerdeki tüm işyerleri kapsanmıştır. Ancak, sonuçlar ciddi bir gecikmeyle açıklanmaktadır.

Yıllık İmalat Sanayi Anketi (TÜİK)

TÜİK, imalat sektörüne ilişkin yıllık anket çalışmaları düzenlemektedir. Kamuya ait tüm işletmeler ile en az on kişi çalıştıran özel sektör işletmeleri kapsanmaktadır. Dolayısıyla, bu anket, formel ve (Türkiye için) büyük kuruluşlar hakkında bilgi vermektedir. Genel istihdam, üretim, satış ve ücret verileri toplanmaktadır. GSİS ile yıllık anketler farklı TÜİK bölümleri tarafından yapılmaktadır. Yıllık anket sonuçları iki ya da üç yıllık bir gecikmeyle yayımlanmaktadır.

Üç Aylık İmalat Sanayi Anketi (TÜİK)

Bu anket kamuya ait tüm imalat kuruluşları ile görece büyük formel özel sektör kuruluşlarını kapsamaktadır. TÜİK, üç aylık özel sektör örnek grubu olarak, 10'dan fazla işçi çalıştıran ve imalat sektöründeki özel katma değerinin %90'ını üreten işyerlerini almaktadır. Bu grup, özel sektörün ticareti yapılmayan mallar üreten mikro-işyerlerinden farklı olarak, kabul edildiği gibi büyük, formel ve çoğu sendikalı kuruluşlardan oluşmaktadır. (Üç aylık ankette GSİS'in 10'dan fazla işçi çalıştıran imalat sanayisi kuruluşları ve devlete ait tüm imalat kuruluşları ile sınırlı örnek grubu kullanılmaktadır.) Üç aylık verileri temsil eden Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım ayı verileri açıklanmaktadır. İstihdam, çalışılan saatler, ücretler (ve verimlilik) verileri, endeks değerleri olarak sunulmaktadır. İmalat sanayiinde üretimde çalışan (ve üretim dışı işlerde çalışan) işçilerin ücret endeksi, Türkiye'nin zamanında çıkan zaman serili tek ücret verisidir.

Ne var ki, bu ankette yer alan çalışılan saat verisi güvenilir değildir. İstihdam verilerine göre çalışılan saat verileri farklılaşmamaktadır. Yani, ister durgunluk olsun, isterse de ekonomik canlanma dönemi olsun, imalat sanayiindeki herkes yaklaşık olarak günde sekiz saat çalışmaktadır. Dahası, üç aylık istihdam verilerinin yansıttığı sektörel eğilimler (üç basamaklı sanayi sınıflandırmasına göre), yıllık imalat sanayi anketlerinin (gecikmeli olarak ilan edildiklerinde) yansıttığı eğilimlerle çakışmamakta, bunlardan ciddi ölçülerde farklılaşmaktadır. Dolayısıyla, bu iki seriyi 'birleştirerek' güncel yıllık eğilimleri elde etmek olanaklı değildir.

İki örneklemin farklılaşmasını anlamak mümkündür. Ancak, üç aylık örnekleme ilgili olarak uzun süredir sistematik bir veri toplama ve örnekleme sorunu bulunmaktadır. Sonuç olarak, ücretlerin uzun vadedeki artışıyla korelasyon içinde olan saat başına çalışan verimliliğini güvenilir bir şekilde hesaplanamamaktadır.

*Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun (TİSK)
yıllık ücret maliyeti araştırması*

TİSK (Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu), 1965'ten bu yana "Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti" başlıklı bir yıllık raporlar yayımlamaktadır. Bu raporlar, Türk işgücü piyasasının formel, büyük ve sendikalı kesimindeki çalışma süreleri, ücretler ve işgücü nitelikleriyle ilgili tek özel veri kaynağı durumundadır. 2005 yılına ilişkin veriler Ekim 2006'da açıklanmıştır (www.tisk.org.tr). Söz konusu raporlar, işgücü ve çalışma konuları hakkındaki iyi bilinen kaynaklar arasında yer almakta ve işçi sendikaları ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından da kullanılmaktadır. TÜİK kendi işgücü anketleriyle elde ettiği ücret verilerini açıklamadığından, TİSK'in yıllık raporları ile TÜİK'in üç aylık imalat sanayi anketinin istihdam ve ücret endeksleri, Türkiye'nin görece zamanında çıkan ve alternatifleri bulunmayan iki zaman serili ücret verisini sunmaktadır. TİSK, işyerlerinde, kendisine üye işveren sendikaları aracılığıyla araştırma yapmaktadır. Anket formları toplanmakta ve konfederasyon merkezinde analiz edilmektedir. (Burada yer alan üç paragraf ana metinde de kullanılmış olup, bu Ek'in tek başına da bütünlük oluşturabilmesi açısından yinelenmektedir.)

2006 yılındaki TİSK araştırmasında 400 kuruluş ve 200 bin çalışan (işyeri başına 500 çalışan; bu sayı Türkiye için çok büyüktür) kapsanmıştır. 400 kuruluşun 130'u metal ve metal eşya sektörlerinde faaliyet göstermektedir (bu sektördeki işyerlerinde ortalama olarak 660 işçi çalışmaktadır). Bu kesim, Türkiye'nin rekabetçi ve modern imalat üssünü oluşturmaktadır. Gıda sanayisi kuruluşlarının sayısı da (TİSK üyeleri arasında yalnızca yedi tane bulunmaktadır) ve bu kuruluşlarda çalışan işçilerin sayısı da (ortalama 115 işçi) daha düşüktür. TİSK üyelerinin çalışanlarının yalnızca %11'i kadındır.

Türkiye'deki brüt asgari ücret 2006 yılında 531 TL/aydı (279,5 €/ay @ 1,9 TL/€). Bunun neti 380 TL/aydı (200 €/ay). Metal sektöründe işe yeni başlayan sendikalı bir işçinin işverene maliyeti 1172 TL/aydı (617 €/ay). Bu da brüt asgari ücretin 2,2 katıydı. Söz konusu işçi, 712 TL/aylık (375 €/ay) sendika sözleşmesinde yer aldığı üzere 388 TL/aylık çıplak maaşa ek olarak ikramiyeler, yemek vb. şekillerde 324 TL/aylık ek ücret almıştı. Bu net ücret, net asgari ücretin 1,9 kat fazladır. Türkiye'de sendikalı olmanın getirisi yüksektir. Ancak sendikalı kesim Türkiye'de işgücünün küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Ücretlerin yüksek olduğu bazı sektörlerdeki (örneğin petrokimya) ücret eğilimleri, kontrol için, TÜİK'in üç basamaklı sanayi verileriyle karşılaştırılabilir.

TİSK üyelerinin çalışanlarının yarıdan fazlası firmalarında altı ya da daha fazla yıldır çalışmaktadır. (İnşaat sektörü bir istisna oluşturmaktadır; bu sektörde çalışanların %29'u aynı firmada bir yıl bile çalışmamaktadır.) Dolayısıyla, TİSK'in Türkiye'deki katı kıdem tazminatı düzenlemelerini eleştirmesi şaşkıncı değildir. TİSK üyelerinde tüm çalışanların %70'i sendikalı olduğundan (inşaat sektöründe %7 ve şeker üretiminde %95 gibi geniş bir yelpaze içinde), işgücü maliyetleri onlar için bir sorun oluşturmaktadır. Yasal işgücü maliyetlerinin yüksekliği, çalışanların fiili ücretlerinin hesaplanmasını zorlaştıran enformel düzenlemelere gidilmesine yol açmaktadır.

*İşgücü arzına (hane) ilişkin veriler:
Hanehalkı İşgücü Anketi (TÜİK)*

Türkiye'nin işgücü piyasasına ilişkin temel veri kaynağıdır.⁴⁷ Hanehalkları, bölgelere, kırsal/kentsel yerleşim birimlerine ve yerleşim büyüklüklerine göre üç aşamalı bir katmanlaştırma sonucu elde edilen nüfus kümelerine uygulanan orantılı olasılık örneklemeyle seçilmektedir. Sonuçta, bu anket, sivil nüfusu en son sayım yılı itibarı ile temsil eden bir örnek grubuyla yapılmaktadır. (Anketin örnekleme, şu sırada olduğu gibi, iki sayım arasındaki nüfus hareketlerini ihmal etmektedir.) HİA, enformel sektör de dahil olmak üzere kapsamlı olarak nüfus ve istihdamla ilgili veriler sunmaktadır. Artık aylık olarak yapılan bu anket, kurumsal nüfus dışında 15 yaş ve üzerindeki tüm nüfusu kapsamaktadır. Ancak, ücret verileri açıklanmamaktadır.

TÜİK, 2005 yılında, Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA) sonuçlarını aylık olarak yayımlamaya başlamıştır. Aslında, her bir ayın verisi, ortasında o ayın bulunduğu üç aylık bir dönemin hareketli ortalamasıdır. Dolayısıyla, Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım ayına ait sonuçlar, geçmişteki üç aylık anketlerin sonuçlarına denk düşmektedir. 1988 yılından beri açıklanan (2000 yılına kadar altı ayda bir) HİA verileri Türkiye'deki istihdam ve işsizlik sayılarının tek kaynağıdır.⁴⁸ Anket formu 2004 yılında EUROSTAT normlarına uygunluk için gözden geçirilmiştir. Ancak, mikro verilerin açıklanmasına izin vermeyen eski yasasına dayanan TÜİK, ücret sonuçlarını açıklamamaktadır (ve bunları yayımlamamaktadır). Bu da söz konusu verilerin istatistiksel 'kalitesini' kontrol etmeyi olanaksız kılmaktadır.

Ankette yapılmış olan ikinci bir önemli değişiklik, EUROSTAT'ın NUTS 2 sınıflandırmasına uygun kapsama ulaştırılması ve anket raporunun aynı sınıflandırmaya göre yeniden düzenlenmesi olmuştur. Örnek grubunda yer alanların sayısı, değişikliklerle birlikte ayda 12 bin 300 hanehalkına yükseltilmiştir. Şu anda eskisinin iki katı büyüklüğündedir.

İdari kayıt verileri:

Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Türk emeklilik sistemi karmaşıktır. Üç parçadan oluşmaktadır. Devlet Memurları Emeklilik Fonu (Emekli Sandığı, ES) beyaz yakalı kamu çalışanlarını, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) tarım dışı sektörlerde çalışanları (kamu sektöründeki mavi yakalılar ve tüm özel sektör), son olarak Bağ-Kur da tarım sektöründe ve serbest çalışanları kap-

47. Kazançlarla ilgili bir başka yararlı kaynak, 1987, 1994 ve 2002/2003 yıllarında ülke ölçeğinde gerçekleştirilmiş olan (izleyen dönemde yıllığa dönüşmüş ve hanehalkı bütçe anketi olarak adlandırılmaya başlamıştır) Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'dir. Ancak sonuçlar iki yıllık gecikmeyle açıklandığından, bu gelir verilerini işçilerin ücretlerini hesaplamak için zamanında, örneğin yıllık GSYİH hesaplamalarında kullanmak olanaklı değildir. Bu veri kaynağı, açıklandığı zaman, HİA verilerinin tutarlılığını ve istatistiksel geçerliliğini kontrol etmek için kullanılabilir.

48. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), boş pozisyonları yayımlamaktadır. İŞKUR aynı zamanda işsizlik sigortası fonunu yönetmektedir. Ancak, enformel sektörün büyüklüğü ve işsizlik sigortasından yararlanmak için uyulması gereken kuralların katılığı nedeniyle, İŞKUR'un resmi kayıtlı işçi sayıları HİA sonuçlarının altında kalmaktadır.

samaktadır. Her bir parça kendi varlık hakkını kararlı bir şekilde savunarak verimsiz bir idari sistem yaratmaktadır. Yine de, SSK ile ES'nin istihdam kayıtları, Türkiye'deki istihdamın formel bölümünü tam olarak temsil etmektedir (ücretler içinse aynısını söylemek olanaklı değildir; SSK'ya bağlı -özel sektöre ait- kuruluşlarda ücret gelirlerinin düşük gösterilmesi uygulaması yaygındır).

Yakın tarihli bir reform paketiyle sorunlu alanların bir bölümü hedef alınmıştı. Pakette, üç kurumun tek bir emeklilik planı altında birleştirilmesi öngörülmüştü (Sosyal Güvenlik Kurumu-SGK adlı bir şemsiye örgüt şimdiden kurulmuştur). Yine aynı pakete göre, yasal emeklilik yaşı 2035 yılına kadar kademeli olarak 68'e yükseltilecek, yakın aile bireyleri hakkındaki 'bağımlı' tanımı sınırlandırılacak ve sağlık sigortası kapsamındaki çocukların yaş sınırı düşürülecekti. Reform paketi Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Ancak, zaman içinde, üç parçalı sistem birleştiğinde ve enformel istihdam gerilediğinde, istihdam ve ücret verileriyle ilgili SGK kayıtları daha kapsamlı hale gelecektir.

Emekli Sandığı (ES)

Emekli Sandığı (ES), beyaz yakalı kamu çalışanları ile silahlı kuvvetler mensuplarının (ve varislerinin) sosyal güvenlik örgütüdür. Her üç kurum da aynı zamanda sağlık sigortası hizmeti sunmaktadır. Türkiye'de 7,1 milyon emekli (her üç kurumdaki) bulunmaktadır. Geçmişteki fazlasıyla cömert erken emeklilik şartları nedeniyle emeklilerin pek çoğu görece gençtir. Emeklilerin 4,1 milyonu, yani toplamın %58'i emekli olduktan sonra da çalışmaya devam etmektedir. Bu da enformel ekonomi için önemli bir kaynaktır çünkü emekliler ek bir sosyal güvence kapsamına girme ihtiyacını duymamaktadır. Çalışan nüfusun %17'sini oluşturmaktadırlar. Bu kesimin geliri kaçınılmaz olarak ya hiç bildirilmeyecek ya da düşük gösterilecektir. Söz konusu çalışanlar işgücü piyasasından çekildikçe ve emeklilik yaşı kademeli olarak yükseldikçe, bu havuz da kademeli olarak küçülecektir.

Devlet Personel Başkanlığı (DPB)

Türk yasaları devlet memurları ile 'diğer' kamu çalışanları arasında ayırım yapmaktadır. Bu sınıflandırma Devlet Personel Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Emeklilik açısından, devlet memurları (çoğu beyaz yakalı olmakla birlikte şoförler ve bazı destek elemanları da devlet memuru sayılabilmektedir) Emekli Sandığı'na, 'diğerleri' ise (kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan mavi yakalılar) SSK'ya bağlıdır. DPB, silahlı kuvvetlerin personel rejimini ise düzenlememektedir. Yıllık olarak, yerel yönetimlerdeki istihdamı da içerecek şekilde kamu kesimi istihdamını doğru bir şekilde yansıtan raporlar yayımlamaktadır.

Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)

YDK, DPB ile birlikte kamu kesiminin istihdam resmini tamamlamaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin mevcut kayıtları hakkında doğru bilgiler sunmaktadır. Bu kuruluşların çalışanları SSK'ya bağlıdır.

Söylenmiş olduğu üzere, HİA ile idari kayıtlar, kamu kesimindeki ve yerel yönetimlerdeki istihdamı tam olarak yansıtan güvenilir bir istihdam resmi sunmaktadır. SSK kayıtları, ekonominin formel kısmını kapsamaktadır. Kamu kesimindeki ücretlere ilişkin veriler de Maliye Bakanlığı kayıtlarında mevcuttur. HİA ücret verileri, işgücünün geri kalan kısmının ücret tablosunun ortaya çıkarılmasına büyük bir katkıda bulunabilirdi. Ancak bunlar açıklanmamaktadır. Yine de, daha önce anılmış olan ve sonuçları belirli gecikmelerle yayımlanan veri setlerinden hareketle ihtiyatlı ve makul varsayımlarda bulunarak mesleki ve sektörel ortalama ücret hesaplamaları yapmak mümkündür.

Aşağıdaki tablo, haklarında bilgi verilen dokuz veri setinden altısının içerdiği veri türleri hakkında kapsamlı bilgi vermektedir (yıllık imalat sanayi anketi, TISK araştırması ve DPB gösterilmemiştir - ES, SSK ve YDK verileri DPB kayıtlarını da kapsamaktadır):

Tablo E2. İstihdamla ilgili resmi veri setlerinde bulunan bilgiler.

KAPSAM (EKONOMİK FAALİYET TÜRÜNE VE İŞTEKİ KONUMA GÖRE)	GENEL İŞYERLERİ SAYIMI	ÜÇ AYLIK İMALAT SANAYİ ANKETİ	HİA	SSK	DEVLET MEMURLARI EMEKLİLİK FONU	YDK
Tarım	-	-	X	X	-	X
Sanayi	X	X	X	X	-	X
İnşaat	X	-	X	X	-	-
Ticaret (oteller, lokantalar vb. dahil)	X	-	X	X	-	X
Ulaştırma ve İletişim	X	-	X	X	-	X
Ticari ve Kişisel Hizmetler	X	-	X	X	-	X
Mali Kuruluşlar	X	-	X	X	-	X
Devlet Hizmetleri	-	-	X	X	X	-
Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar	-	-	X	X	-	-
Çalışanlar	X	X	X	X	-	X
İşçiler	X	X	X	-	-	X
İdari	X	X	X	-	X	X
Serbest Çalışanlar	X	-	X	-	-	-
Ücretsiz Aile İşçileri	X	-	X	-	-	-
Kayıt Dışı Çalışanlar	-	-	X	-	-	-
Kamu	X	X	X	X	X	X
Özel	X	X	X	X	-	-

Not: Bilgilerin mevcut olması kapsamlı oldukları anlamına gelmemektedir.

Verilere ilişkin son notlar

Tarımsal istihdam verilerindeki eksikler ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Ülkedeki tüm nüfus ve faaliyetleri temsil eden HİA bu verileri de içermekte, ancak bu anketin sonuçlarıyla karşılaştırılabilecek bir başka periyodik veri seti bulunmamaktadır. Çiftçilerin büyük bir bölümünün üçüncü emeklilik kurumu olan Bağ-Kur'a bağlı olmasına karşın, bu kuruma katılım zorunlu değildir. Dolayısıyla, Bağ-Kur'un verileri tarımda çalışan herkesi kapsamamaktadır.

Özel sanayi ve hizmet sektörlerindeki istihdam için, HİA dışında da güvenilir kaynaklar bulunmaktadır: SSK, sigortalı kişilerin ortalama sayısını ve ortalama günlük kazançları açıklamaktadır. Bu kurumun kayıtlarının formel sektör istihdamının neredeyse bütününe kapsadığını düşünmek mümkündür.

Daha önce, kamu çalışanlarının bir bölümünün SSK'ya bağlı olmasına karşın çoğunluğunun Emekli Sandığı'na bağlı olduğuna değinilmişti. Sektörel istihdam verilerine ulaşmak için bu iki kaynaktan gelen verilerin birleştirilmesi gerekmektedir. Ancak ES bu ölçüde ayrıntılı bilgi sağlamamaktadır. SSK ise, istihdam edilen kişilerin sayısı ve ortalama günlük kazançları ile ilgili veri sunmaktadır. Dahası, kâr amacı gütmeyen örgütlerin çalışanları da SSK'ya kaydedilmek zorundadır. Dolayısıyla, onlarla ilgili bilgiler de hem HİA'da hem de SSK'da mevcuttur.

HİA, işteki konuma göre tarımsal istihdam verileri ile kayıt dışı istihdam verilerinin tek kaynağıdır. Genel İşyerleri Sayımı, serbest çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri ile ilgili verileri de içermektedir (tarım kesimi hariç).

Veri yetersizlikleri, Türkiye'deki ücret yapısının zaman içindeki evrimine ilişkin kapsamlı bir analiz yapmaya izin vermemektedir. Talebe ilişkin olarak, bütünleştirilmiş resmi periyodik ücret serilerinin tek kaynağı, yıllık ve üç aylık imalat sanayi anketleridir. 1994'teki sanayi sektörü istihdam ve ücretler anketi ve 1997 ve sonrasındaki kazanç anketleri gibi sürdürülmeyen ya da seyrek olarak yapılan anketler de bulunmakta, ancak bunlar zaman serileri oluşturmamaktadır. Yıllık imalat anketinin sonuçları gecikmeli olarak açıklanabilmekte, üç aylık ankette ise örneklem sorunları bulunmaktadır. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun (TISK) yıllık işgücü maliyeti araştırması vardır. (Bu veri kümelerinin hiçbiri işyeri düzeyinde mevcut değildir.)

Arza ilişkin olarak, Ekim 1988'de düzenlenen hanehalkı işgücü anketinde (ve 1989 yılındaki daha küçük ankette) ücret sorusu sorulmuştu. Ücret soruları, 2001'de başlayan üç aylık anketlerde de sorulmuştu. Ancak ücret istatistikleri açıklanmamakta ve bunlarla ilgili mikro-veriler TÜİK tarafından araştırmacılara verilmemektedir. 1988 yılının HİA'ne 1994 ve 2002 yıllarının hanehalkı bütçe harcamaları anketleri eklendiğinde, Türkiye'de kamuya açık olan hanehalkı (net) ücret verilerinin toplamına ulaşılmış olur. Bu veriler de, şu anda isteyen araştırmacılara verilmemektedir.