

TÜRKİYE'DE YAPISAL DÖNÜŞÜM VE İŞGÜCÜ PİYASALARI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Elif Öznur ACAR*

Özet

Bu çalışmada Türkiye ekonomisinin son otuz yılda içinden geçtiği yapısal dönüşüm ve bunun işgücü piyasalarındaki izdüşümleri değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, yapısal dönüşümün ana çerçevesini belirleyen 1980'lerden bu yana yaşanan makroekonomik gelişmeler özetlenerek, işgücü piyasalarını ne boyutta ve şekilde etkilediği temel işgücü piyasası parametreleri üzerinden betimleyici zaman serisi istatistikleri ve uluslararası karşılaştırmalar kullanılarak tartışılmaktadır. Son bölümde ise, düşük işgücüne katılım, yüksek işsizlik ve kayıtdışılık oranları ile tanımlanan işgücü piyasasının, ülkenin sahip olduğu demografik fırsat penceresinden yararlanabilmesini sağlayacak politika önermeleri yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *İşgücü piyasası; İşgücü; Yapısal dönüşüm; Türkiye.*

AN ANALYSIS OF STRUCTURAL TRANSFORMATION AND THE LABOR MARKET IN TURKEY

Abstract

This study examines the structural transformation in the Turkish economy over the last thirty years and its repercussions in the labor market. First, a review of macroeconomic setting since the 1980s is presented, followed by its effects on the key labor market variables using time series data and international comparisons. In the last section, a number of policy measures against low labor force participation, high unemployment and informality rates to enable the country to cash its demographic dividend labor market is suggested.

Keywords: *Labor market; Labor force; Structural transformation; Turkey.*

* Yrd. Doç. Dr., Çankaya Üniversitesi, İ.İ.B.F., Bankacılık ve Finans Bölümü, ANKARA.
e-posta: elifoznurkan@cankaya.edu.tr

1.GİRİŞ

Türkiye ekonomisi 1980'lerden bu yana kapsamlı bir yapısal dönüşüm sürecine girmiş, dünya ile iktisadi bağlarını kuvvetlendirmiştir. Ekonomideki yapısal dönüşüm, demografik dinamiklerle de birleşerek işgücü piyasalarını önemli ölçüde etkilemiştir. İktisadi kaynakların, hızlı kentleşme ile birlikte tarımdan sanayi ve hizmetler sektörlerine doğru geçişi ile toplam verimlilik seviyesinde çarpıcı artışlar yaşanmıştır. Genç bir nüfusa sahip olan Türkiye'de her yıl yüzbinlerce insanın çalışabilir nüfusa eklenmesi, ekonomik büyümenin istihdam dostu olmasını hiç olmadığı kadar önemli hale getirmiştir. Buna ek olarak, ekonominin içe kapanık bir tarım ülkesi olmaktan çıkıp orta teknoloji ürünler ihraç edebilen bir ülke haline gelmesi de, işgücünün niteliğini önemli hale getirmiştir. Üretimin katma değerini ve teknolojik içeriğini arttırarak yüksek gelirli ekonomiler arasına katılmayı hedefleyen Türkiye'de işgücünün beceri seviyesinin bu hedeflerle uyumlu olması büyük önem arz etmektedir. Öte yandan, düşük işgücüne katılım, yüksek işsizlik ve kayıtdışılık oranları ülkenin sahip olduğu demografik fırsat penceresinden yararlanabilme imkanlarını kısıtlamaktadır. Ülkenin devam etmekte olan demografik fırsatını değerlendirebilmesi için yeni bir ekonomik yaklaşımı ortaya koyması gerekmektedir. Bu yeni yaklaşımın işgücü piyasasını ilgilendiren unsurları merkeze koyacak şekilde tasarlanmasında fayda görülmektedir.

Bu çalışmada Türkiye ekonomisinin son otuz yılda içinden geçtiği bu yapısal dönüşüm ve bunun işgücü piyasalarındaki izdüşümleri değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, yapısal dönüşümün ana

çerçevesini belirleyen 1980'lerden bu yana yaşanan makroekonomik gelişmeler özetlenerek, işgücü piyasalarını ne boyutta ve şekilde etkilediği demografik eğilimler, verimlilik, işgücüne katılım oranı, istihdam oranı, kayıtdışılık gibi temel işgücü piyasası parametreleri üzerinden betimleyici zaman serisi istatistikleri ve uluslararası karşılaştırmalar kullanılarak tartışılmakta, bulgular doğrultusunda politika önermeleri yapılmaktadır.

Çalışmanın temel bulguları, kadınların ekonomik hayatta daha aktif hale getirilmeden zenginleşmenin mümkün olmadığını ortaya koymaktadır. Bugün yaklaşık yüzde 30 olan kadın işgücü katılım oranlarının yüzde 50'ler seviyesine çıkarılması için gerekli adımların atılması gerekmektedir. Bir diğer yandan, işgücüne katılım oranını arttırırken, işsizlik oranını düşürecek, ekonominin istihdam üretme kabiliyetini arttıracak düzenlemelere ihtiyacı olduğu ortaya çıkmaktadır. Mevcut haliyle ekonomik büyümenin dörtte üçünden fazlası özel kesim tüketim harcamalarındaki artıştan gelmektedir. Tüketim yerine özel sektör yatırımlarındaki artıştan kaynaklanan bir modele geçmek gerekmektedir, özel sektörün yatırım potansiyelinin önündeki en temel engellerden biri olan nitelikli eleman bulmakta karşılaşılan güçlüklerin önüne geçilmesi için mesleki eğitim ve genel eğitim sisteminde kapsamlı bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç vardır. Çalışmada dikkat çekilen bir diğer işgücü piyasası sorunu yaygın kayıtdışılık olarak tanımlanmıştır. Kayıtdışı istihdam oranı geçtiğimiz on yılda düşmekle birlikte hala oldukça yüksek seviyelerde seyretmekte, müdahale edilmesi gereken sorunların başında yer almaktadır.

Çalışmada ilk olarak yapısal dönüşümün ana çerçevesini belirleyen 1980'lerden bu yana yaşanan makroekonomik gelişmeler ikinci bölümde özetlenmektedir. Üçüncü bölümde ise ekonomik ve demografik eğilimler çerçevesinde meydana gelen yapısal dönüşümün işgücü piyasalarını ne boyutta ve şekilde etkilediği temel işgücü piyasası parametreleri üzerinden zaman serisi verileri ve uluslararası karşılaştırmalı analizler kullanılarak değerlendirilmektedir. Son bölümde temel bulgular ve politika önermeleri tartışılmaktadır.

2. 1980'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE EKONOMİSİ

Türkiye ekonomisi son otuz yıldan bu yana, ekonominin her alanında kendisini hissettiren kapsamlı bir yapısal dönüşüm sürecinden geçmektedir. Türkiye ekonomisinin yapısal dönüşümü, 1980 yılından itibaren, bilinçli politika adımlarıyla birlikte hızlanmıştır. Ekonominin dışa açılması ve tarımdan sanayiye geçiş yapısal dönüşümün temel dinamiklerini oluşturmuştur. Dışa açılmayı sağlayan ilk adım 24 Ocak 1980 kararlarıdır. 24 Ocak 1980 Kararları ile birlikte ithal ikameci ekonomi politikalarından ihracata dayalı büyüme anlayışına geçilmiş, serbest piyasa ekonomisinin kuralları işlemeye başlamış, faiz ve döviz kurunun piyasa şartlarında belirleneceği bir ekonomik sistem yaklaşımı benimsenmiştir. Ayrıca Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) reformu ile birlikte verimsiz bazı KİT'ler özelleştirilmiş ve kamunun ürettiği ürünlerin fiyatlarının piyasa koşullarından bağımsız belirlenmesi politikası terkedilmiştir. Vergi reformu ve doğrudan yabancı sermaye girişlerini hızlandıracak politikalar yine bu dönemde hayata geçirilmiştir. Ekonominin kurumsal yapısında serbest piyasa lehine yapılan bu

düzenlemeler sayesinde Türkiye ekonomisinin dünyayla olan ekonomik bağlantıları kuvvetlenmiştir.

Ekonominin kurumsal altyapısının iyileştirilmesinin yanı sıra 1980'li yıllar boyunca ülkenin fiziki altyapısı da sanayileşme ve dışa açılmaya katkı sunacak şekilde yenilenmiştir. Türkiye'nin bugünkü enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon altyapılarının temelleri bu dönemde atılmıştır. Ulaştırma sektörünün kamunun toplam yatırımları içerisindeki payı 1980 yılında yüzde 18,7'den, 1990 yılında yüzde 34,6'ya çıkmıştır. Bu dönem gerçekleştirilen önemli kamu ulaştırma yatırımlarının başında yer alan Ankara-İstanbul otoyolunun inşası ile birlikte sanayi sektörünün omurgası bu güzergah üzerinde konumlandırılmıştır.

Ekonominin kurumsal ve fiziki altyapısındaki iyileştirmeler, bu dönemde Türkiye'nin ekonomik gelişmesine olumlu yansımıştır. Milli gelir artış hızı 1970-1980 döneminde yıllık ortalama yüzde 4 olarak gerçekleşmişken, 1981-1990 döneminde bu oran yıllık ortalama yüzde 5,3'e çıkmıştır. Kişi başına düşen milli gelir 1980'lerdeki 2500 ABD dolarından, 1990'da 3500 ABD dolarına çıkmıştır.

Ekonomik büyüme hızına olumlu etki eden en öncelikli unsurlardan biri de gelişen küresel ekonomik bağlantılar olmuştur. İthalat ve ihracatın Türkiye'nin milli gelir içindeki payı 1980'de yüzde 17'den, 1990'da yüzde 31'e çıkmıştır. Türkiye'nin toplam ihracatı 1980 yılında 3,6 milyardan, 1990 yılında 21 milyar ABD dolarına yükselmiştir. Geleneksel olarak tarım ürünleri ihracatçısı olan Türkiye'nin ihracat sepetinde sanayi ürünlerinin payı 1980'de yüzde 26'dan, 1990'da yüzde 68'e çıkmıştır.

Türkiye'nin sanayi merkezli dışa açılma adımları ve tarım sübvansiyonlarını aşamalı olarak aşağı çekmesiyle birlikte kırdan kente göç dalgası hızlanmıştır. Kentlerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı 1980 yılında yüzde 44'ten, 1990'da yüzde 60'a çıkmıştır. Türkiye'de on yıl gibi kısa bir sürede nüfusun yüzde 16'sı kırdan kentlere göç etmiştir. Bu yoğun iç göçle birlikte ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısında sarsıcı değişimler yaşanmıştır. 1970'li yıllarda kırsalda, geleneksel yöntemlerle tarımsal üretim yapan işgücünün, kentlerde yoğunlaşmış sanayi ve hizmet sektörlerinde istihdam edilmeye başlanmasıyla birlikte işgücü verimliliği seviyesi önemli ölçüde artmıştır. Türkiye'de 1980'li yıllar boyunca çalışan başı üretim tarım sektöründe, hizmetler sektöründe olduğunun üçte birinin üzerine çıkmamıştır. İktisadi kaynakların düşük verimlilikli alanlardan, verimliliğin yüksek olduğu alanlara doğru kayması, ekonomik büyümeyi bu dönemde önemli ölçüde arttırmıştır.

Öte yandan 1980'lerdeki birinci dalga serbestleşme çabaları, kısa vadede başarılı sonuçlar ortaya çıkarmasına rağmen, 1990'lardaki olumsuz iktisadi performansın altında yatan unsurların başında yer almıştır. Öniş (2004) piyasa dostu reformların çok hızlı bir şekilde hayata geçirildiğini; hükümetin uygulama sürecinde bürokrasi ve parlamenter normların etrafından dolaşmak ve olumsuz yaklaşımlardan kaçınmak amacıyla çok fazla yasa ve bütçe kaynağı kullanımına başvurduğunu ifade etmektedir. 90'lı yıllarda Türkiye ekonomisi, zayıf kurumsal altyapı ve yönetim problemleri olan açık bir ekonomi olarak, dış şoklara karşı oldukça kırılgan bir yapıya dönüşmüştür. İdaredeki koalisyon hükümetlerinde yer alan partiler arasındaki uyumsuzluklar bu yapıyı daha da kötüleştirilmiş ve 1994 yılında yaşanan ödemeler dengesi krizi ertesinde ekonomi yüzde 4,7 oranında küçülmüştür. Genel itibariyle değerlendirildiğinde, Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllarda, 1980'lere kıyasla çok daha kötü bir performans ortaya koymuştur. 1981-2000

döneminde yüzde 5,3 olan yıllık ortalama milli gelir artış hızı, 1991-2000 döneminde yüzde 3,7'ye gerilemiştir. Yıllık ortalama enflasyon oranı ise aynı dönemde yüzde 52'den yüzde 77'ye kadar yükselmiştir. Öte yandan, Avrupa Birliği ile imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması ile küresel iktisadi ilişkilerinin gelişmesinde önemli bir adım atılmıştır. 1990-2000 döneminde ekonominin açıklık endeksi yüzde 31'den yüzde 43'e; imalat ürünlerinin toplam ihracat ürünleri içindeki payı yüzde 68'den yüzde 82'ye, şehir nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı yüzde 59'dan yüzde 65'e yükselmiştir. Ancak, zayıf kurumsal altyapı, hatalı para ve maliye politikaları ve koalisyon hükümetlerine bağlı siyasi istikrarsızlık 2001'de ülkenin tarihindeki en büyük iktisadi krizi yaşamasına zemin hazırlamıştır.

Türkiye 21. yüzyıla sürdürülemez bütçe ve cari hesap açıkları, yüksek enflasyon ve faiz oranları, kısa vadeli yabancı sermayeye aşırı bağımlı bir ekonomi ile girmiştir. Ekonominin zayıflık işaretlerinin belirginleştiği bir dönemde yaşanan bir siyasi krizin tetiklediği 2001 krizi sonucunda milli gelir yüzde 5,7 küçülmüştür. Krizle birlikte kamunun borç yükü, enflasyon ve faiz oranları rekor seviyelerde yükselmiş, Türk lirası ciddi oranda değer kaybetmiştir. Krizin ertesinde temel makroekonomik problemlerin giderilmesini hedefleyen ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından desteklenen bir yapısal uyum programı uygulamaya konulmuştur. Bu program çerçevesinde, tarıma verilen kamu destekleri azaltılmış, Merkez Bankası'na tam bağımsızlık kazandırılmış, bankacılık sistemini güçlendirilmiş, mali disiplin sağlanmış ve düzenleyici kurumlar kurulmuştur.

2001 krizinden sonra uygulamaya koyulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile ülkede görece bir makroekonomik istikrar ortamı sağlanmıştır. 1990'lı yıllardaki büyümenin temel bağlayıcı kısıtı olan makro istikrarsızlık giderilince, Türkiye ekonomisi, tarihsel ortalamaların çok üzerinde bir hızla, 2002-2007 döneminde yıllık ortalama yüzde 6,8 büyümüştür. Bu dönemde enflasyonla mücadele başarılı bir şekilde sürdürülmüştür. Enflasyon oranı 2001 yılında yüzde 54'ten, 2007 yılında yüzde 9'a kadar gerilemiştir. Bu durumun temel sebebi hükümet ve Merkez Bankası'nın uyguladıkları güçlü para ve mali politikaları olmuştur. Yine aynı dönemde, mal ve hizmet ihracatı 54 milyar ABD dolarından, 144 milyar ABD dolarına; doğrudan yabancı yatırımlar ise 52 milyar ABD dolarına yükselmiştir.

Görece makro istikrar ortamını sağlayan Türkiye, 2001 krizinden sonra tarihsel ortalamaların üzerinde bir büyüme performansı sergilese de ekonomide kırılma eğilimine neden olan cari açık riski biriktirmeye başlamıştır. Ülkedeki normal-üstü ekonomik büyümenin finansmanı dış kaynaklarla yapılmıştır. Yurtiçi tasarruflar, yurtdışındaki yatırımları karşılamaya yetmeyince ihtiyaç duyulan kaynak yurtdışından bulunmuştur ve bu da cari açık sorununu beraberinde getirmiştir. 1990-2001 döneminde ortalama yüzde 0,8 olan cari açığın milli gelire oranı, 2002-2007 döneminde yüzde 3,8'e kadar yükselmiştir. Küresel finansal piyasalardaki olumlu hava ve bu dönemde Türkiye'nin öncelikle kamu maliyesinde disiplini sağlayan atılımlar yapması, ekonomiyi yabancı sermayenin gözünde cazip bir hale getirmiştir. Bu sayede, hızla artan cari açık yurtdışından gelen portföy ve doğrudan yatırımlarla

finans edilebilmiştir. Ancak, Rodrik (2009)'un da belirttiği gibi, bir ülkeye gelen yabancı sermayenin miktarı esas olarak küresel finansal piyasalardaki duruma bağlıdır. Küresel finansal piyasalarda fon bolluğu olduğunda ülkelere olan giriş artarken, fon azaldığında tersi durum yaşanır. Nitekim Türkiye'nin 2008 küresel krizi ertesindeki tecrübesi incelendiğinde bu saptamanın doğru olduğu görülecektir.

Küresel ekonominin ayrılmaz bir parçası olan Türkiye, başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan 2008 küresel finansal krizinden çok sert bir şekilde etkilenmiştir. Milli gelir 2009 yılında yüzde 4,5 oranında daralmış; 2009 yılında dünyada ekonomisi en çok küçülen ilk 10 ülke arasında yer almıştır. Bu sonucun temel sebepleri Türkiye'nin ana ticaret partneri olan Avrupa ülkelerindeki iktisadi durgunluk, küresel finans piyasalarındaki daralma ve en önemlisi iç siyaset kaynaklı belirsizlikler olmuştur. Ancak, krizin etkilerini en aza indirmek için iç talebi canlandırıcı bir dizi önlem alınmıştır. Kredi alma koşullarını kolaylaştırıcı önlemler sayesinde yurtiçi kredi talebi önemli ölçüde artmış ve iç talep kaynaklı tempolu bir ekonomik büyüme gerçekleşmiştir. 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla yüzde 9,2 ve 8,8 büyüyen Türkiye ekonomisi, dünyanın en hızlı büyüyen ekonomileri arasında yer almıştır. Öte yandan, iç talebi canlandırıcı tedbirler ekonominin dış finansmana olan bağımlılığını ciddi oranda artmıştır. 2010 yılında cari açığın milli gelire oranı yüzde 10'a ulaşmıştır. Takip eden dönemde de cari açığın milli gelire oranı tarihsel ortalamaların çok üzerinde seyretmeye devam etmiştir.

Geçtiğimiz son otuz yılın bu kısa özeti, Türkiye ekonomisini kapalı bir tarım ekonomisinden açık bir sanayi ekonomisine dönüşümünü göstermektedir. Dışa açılma ve buna bağlı olarak hızlanan kentleşme sayesinde gerçekleşen yapısal dönüşümle birlikte artan verimliliğin beslediği ekonomik büyümenin sonuna gelinmiştir. Türkiye'nin istikrarlı bir şekilde büyümesini devam ettirip yüksek gelirli ülkeler arasına katılması için üretimin katma değerini arttıracak politikaları hayata geçirmesi gerekmektedir. Ekonomideki temel kırılma kaynağı olan cari açık sorununu çözmek mümkün değildir. Üretimin katma değerini arttırmak için çok çeşitli alanlarda yapısal reformlara ihtiyaç bulunduğu açıktır. Eğitim, yargı, kamu yönetimi ve işgücü piyasaları başlıca reform alanlarıdır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde Türkiye'nin işgücü piyasasındaki yapısal dönüşümün yakın tarihi değerlendirilecektir.

3. 1980'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASALARI

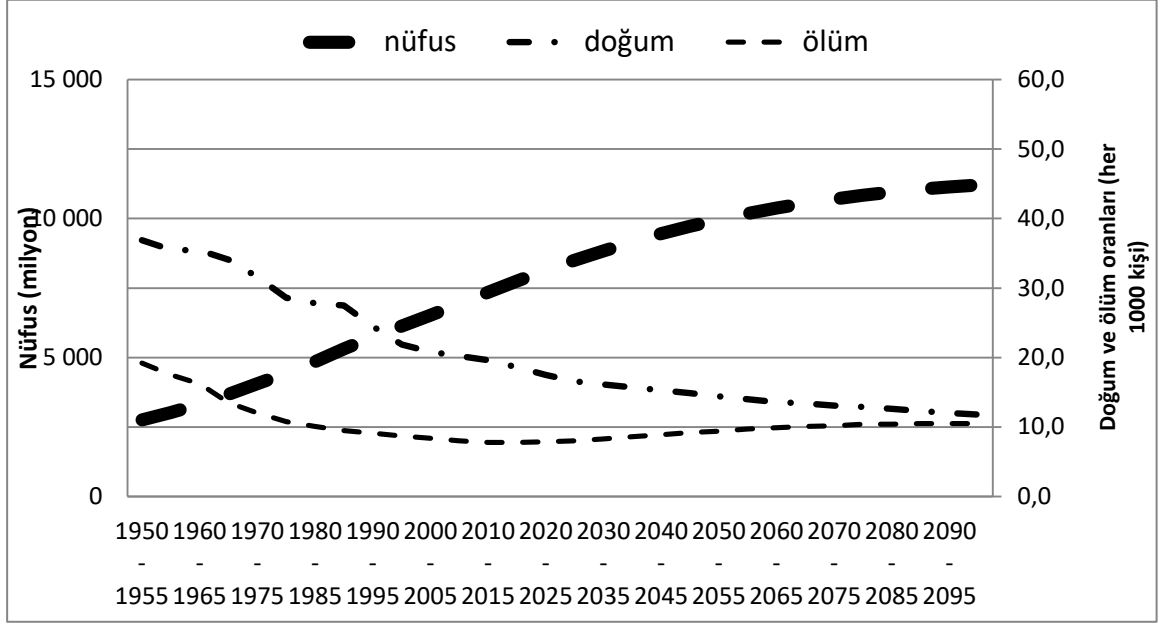
Türkiye ekonomisindeki yapısal dönüşüme paralel olarak, işgücü piyasasında da kapsamlı bir değişim yaşanmıştır. Demografik eğilimler, dışa açılma politikaları ve hızlı kentleşme, işgücü piyasasının yapısında da önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Genç bir nüfusa sahip olan Türkiye'de her yıl yüzbinlerce insanın çalışabilir nüfusa eklenmesi, ekonomik büyümenin istihdam dostu olmasını hiç olmadığı kadar önemli hale getirmiştir. Buna ek olarak, ekonominin içe kapanık bir tarım ülkesi olmaktan çıkıp orta teknoloji ürünler ihraç edebilen bir ülke haline gelmesi, işgücünün niteliğini önemli hale getirmiştir. Üretimin katma değerini ve teknolojik içeriğini arttırarak yüksek gelirli

ekonomiler arasına katılmayı hedefleyen Türkiye'de işgücünün beceri seviyesinin bu hedeflerle uyumlu olması büyük önem arz etmektedir. Takip eden alt bölümlerde işgücü piyasasının yapısı temel dinamikler düzleminde tartışılmaktadır.

3.1. Demografik Eğilimler

Türkiye literatürde demografik fırsat penceresi olarak geçen bir fırsata sahiptir. Bin kişilik nüfus başına yeni doğum olarak hesaplanan doğum oranı, 2010 yılında 17 olarak gerçekleşmiştir. Yine bin kişi başı ölüm oranı ise, doğum oranının gerisinde 5,5 olarak hesaplanmıştır. Doğum oranının, ölüm oranının üzerinde seyretmesi neticesinde nüfus artmaktadır. 1950'li yıllardan bu tarafa bakıldığında doğum ve ölüm oranları arasındaki farkın giderek azaldığı görülmektedir. Türkiye nüfusu 1980 yılında 44 milyondan, 2015 yılında 78,7 milyona çıkmıştır. Nüfusun 2050-2055 arasında tepe noktasına ulaşması beklenmektedir. Şekil 1'de görüleceği gibi, Birleşmiş Milletler tahminlerine göre bu dönemde doğum ve ölüm oranları eşitlenecek, ardından ölüm oranları doğum oranlarını geçmeye ve nüfus kademeli olarak azalmaya başlayacaktır.

Türkiye'nin demografik dinamikleri ekonomiye başlarda yük oluşturmaya rağmen giderek bir fırsat penceresine dönüşmüştür. Bu dönüşüm sürecinde, bağımlılık oranının (0-14 yaş arasındaki nüfusun 15-64 yaş arasındaki nüfusa oranı), önümüzdeki elli yılda 1960 yılında kaydedilen 0,7'lik zirveden kademeli olarak 0,3'un altına düşeceği beklenmektedir (Dünya Bankası, 2006).

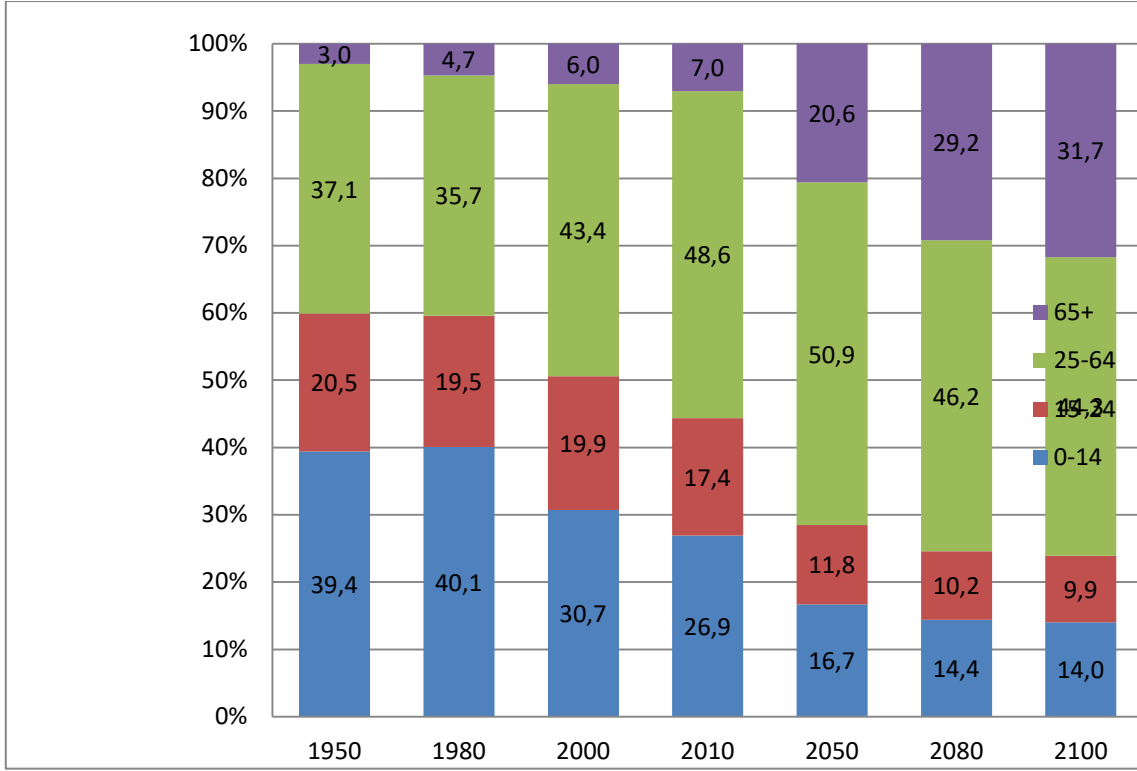


Şekil 1: Ölüm oranları, doğum oranları ve toplam nüfus (1950-2095)

Kaynak: Birleşmiş Milletler Nüfus İstatistikleri veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

Dünya Bankası (2006), iktisadi büyüme üzerinde çalışma çağındaki nüfus artışının olumlu, toplam nüfus artışının ters etki yapacağı görüşünü ortaya koymaktadır. Nitekim, 1979'a kadar olumsuz etkileri olan demografik eğilimler, çalışma çağındaki nüfusun artışa geçişi ile Türkiye'nin iktisadi büyüme oranına yüzde 2'lik katkı yapar hale

gelmiştir. Ancak demografik fırsat penceresinin pozitif katkısının, 2050 itibariyle yükselmeye başlayacak olan bağımlılık oranı ile tersine dönmesi beklenmektedir. Bağımlılık oranında beklenen bu artış en başta yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının artışına bağlı olarak gerçekleşecektir (Şekil 2).



Şekil 2: Yaş grubuna göre Türkiye nüfusu (1950-2100, %)

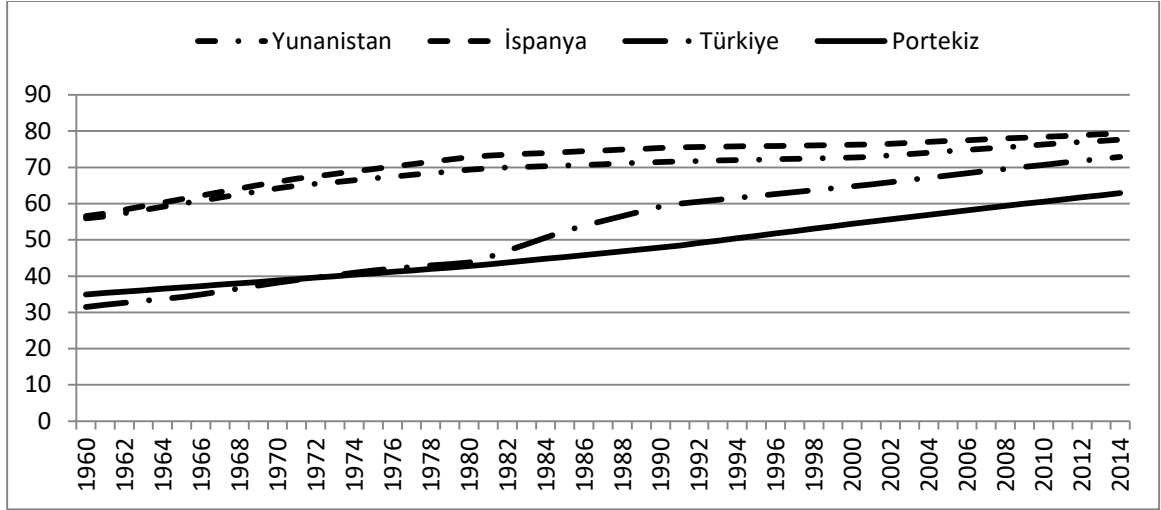
Kaynak: Birleşmiş Milletler Nüfus İstatistikleri veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

Türkiye bahsi geçen demografik fırsat penceresinden ne ölçüde faydalanacaktır sorusunun yanıtı için demografik dinamiklerin işgücü piyasasındaki izdüşümlerinin incelenmesi faydalı olacaktır. Bu çerçevede, takip eden bölümde Türkiye işgücü piyasalarındaki yapısal dönüşüm ve verimlilik konuları tartışılmaktadır.

3.2. Yapısal Dönüşüm ve Verimlilik

Türkiye’de istihdamın yapısı 1980’lerden sonra ciddi şekilde farklılaşmıştır. Hızlı kentleşme ile birlikte işgücünün düşük verimli iktisadi faaliyetlerden yüksek verimli

faaliyetlere yönelmesi, sektörel istihdam eğilimlerini değiştiren başlıca unsur olmuştur. Kentlerde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı olarak tanımlanan kentleşme oranına bakıldığında, Türkiye’nin 1960’larda İspanya, Yunanistan, Portekiz gibi ülkelerin gerisinde yer aldığı görülmektedir (Şekil 3). Zamanla bu oran çarpıcı bir şekilde yükselmiş ve Türkiye kentleşme oranında 2010 yılında Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerin önüne geçmiştir. Bu artışta 1980’lerden itibaren tarıma verilen kamu teşviklerinin kaldırılması ile kırdan kente göçün ivme kazanması önemli bir rol oynamıştır.

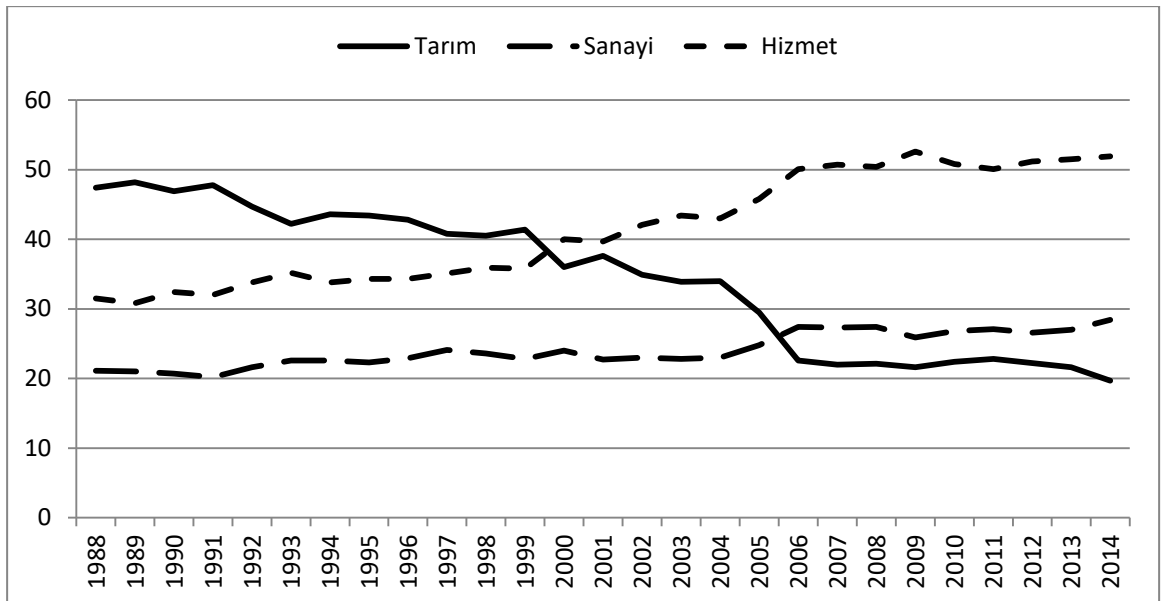


Şekil 3: Kentleşme eğilimleri (%)

Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

Hızlı kentleşme sektörel istihdam yapısında önemli değişimlere neden olmuştur (Şekil 4). 1980 sonrasında tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı

ciddi oranda düşerken, sanayi ve hizmet sektörleri istihdamının toplam istihdam içindeki payı çarpıcı bir biçimde artmıştır.



Şekil 4: İstihdamın sektörel dağılımı (%)

Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

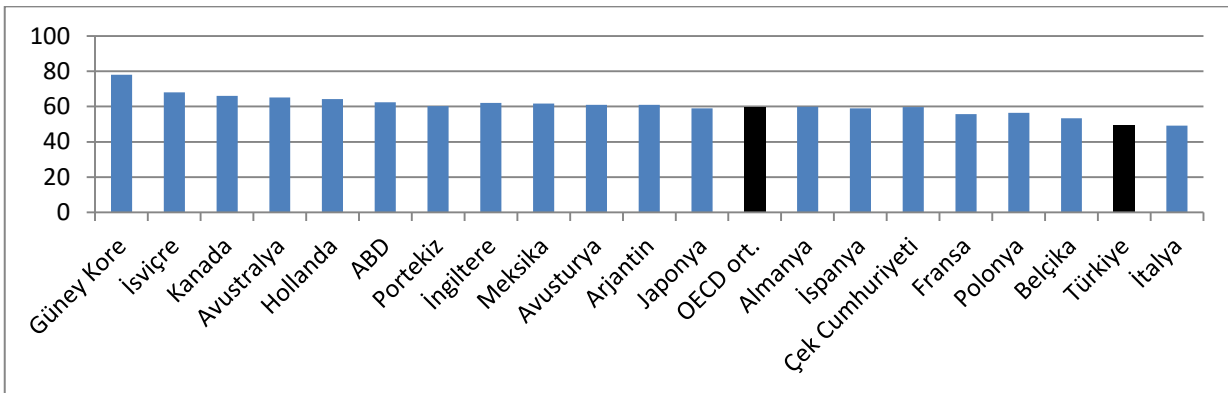
İşgücünün düşük verimli faaliyetlerden yüksek verimli faaliyetlere kayması ekonomi bütününde verimliliğin artışına zemin hazırlamıştır. Sanayi ve hizmetler sektörlerinde çalışan başına verimlilik seviyesi, tarım sektörünün yaklaşık dört ve beş katı kadardır. Bu çerçevede, ekonomideki verimlilik artışlarının temelde iç göçe bağlı olarak değiştiğini söylemek de mümkündür. Ancak, kentleşme oranının gelişmiş ülkelerdeki seviyelere yakınsadığı göz önünde bulundurulduğunda, bundan sonraki süreçte tarımdan sanayi ve hizmetlere geçişin eskisi kadar hızlı olmayacağı, ekonomi genelinde geçtiğimiz 30 yılda yaşanan verimlilik artışlarına kaynaklık eden kırdan kente göçün verimlilik üzerindeki etkisinin sınırlı olacağı düşünülmektedir.

Verimlilik artışlarının sürdürülmesi, Türkiye'nin yüksek gelirli ekonomiler arasına katılabilmesi için kritik bir öneme sahiptir. Dünyanın en büyük on ekonomisi arasında yer alan İngiltere, İtalya, Almanya gibi ülkelerde çalışan başına üretim Türkiye'dekinin üç katından fazladır. Dünya Bankası (2006), Türkiye ile AB-27 ülkeleri

arasındaki kişi başı gelir farkının yüzde 75'inin çalışan başına üretim seviyelerindeki farktan kaynaklandığını göstermiştir. Yüksek gelirli ülkeler arasına katılabilmek için verimlilik artışlarının sürdürülmesi gereklidir. Ancak, verimlilik artışları artık sektörler arası geçiş değil, sektör içi verimlilik artışları kaynaklı olmak zorundadır.

3.3. İşgücüne katılım oranı ve İstihdam Oranı

Türkiye işgücü piyasasının en temel sorunlarının başında iktisadi olarak aktif olan nüfusun toplam çalışma çağındaki nüfusa oranı olarak tanımlanan işgücüne katılım oranının düşük olması gelmektedir. Ekonomik olarak aktif olabilecek yaştaki insanların çeşitli nedenlerle işgücüne katılmaması, ülkenin demografik fırsatı yeteri kadar değerlendirilemediğini göstermektedir. 2014 yılında OECD ülkelerinde ortalama yüzde 60 civarında olan bu oran, Türkiye'dekinin on puan üzerindedir (Şekil 5). Türkiye'nin gerisinde yer alan tek ülke İtalya'dır.

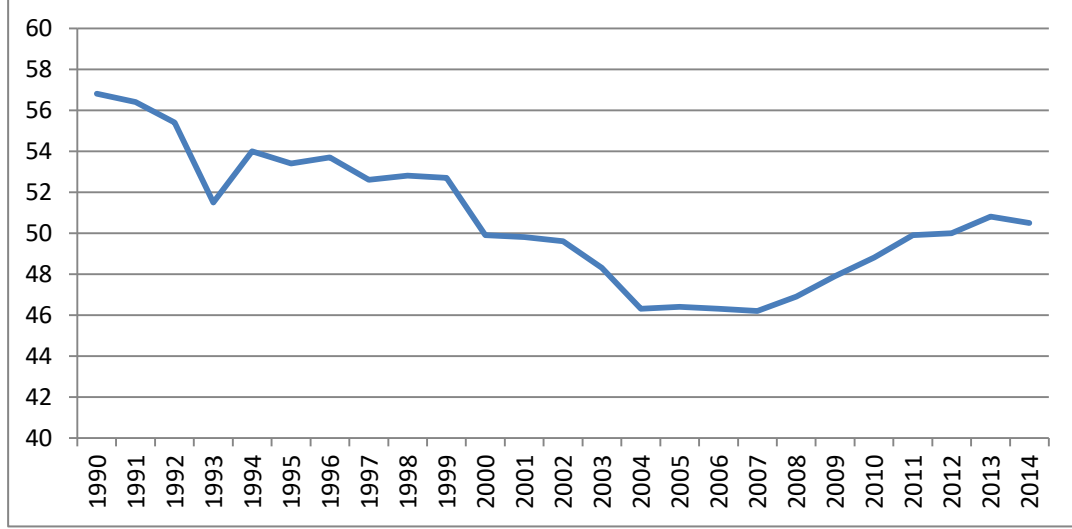


Şekil 5: Seçilmiş OECD ülkelerinde işgücüne katılım oranları (%)

Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

Bununla birlikte, işgücüne katılım oranı geçtiğimiz 20 yılda düşme eğilimi içine girmiş, 1990'larda yüzde 58'den 2014'te yüzde 50 civarlarına gerilemiştir (Şekil 6). Pek çok ülkenin kalkınma sürecinde işgücüne katılım oranınının kalkınmanın ilk

evrelerinde hızla düştüğü, ilerleyen aşamalarında ise yeniden yükselişe geçtiği görülmüştür. Bu U şeklinde yapı Türkiye'de de gözlenmektedir. Yaşanan hızlı kentleşme süreci boyunca işgücüne katılım oranı gerilerken, 2000'li yılların ortasından itibaren yeniden artmaya başlamıştır.

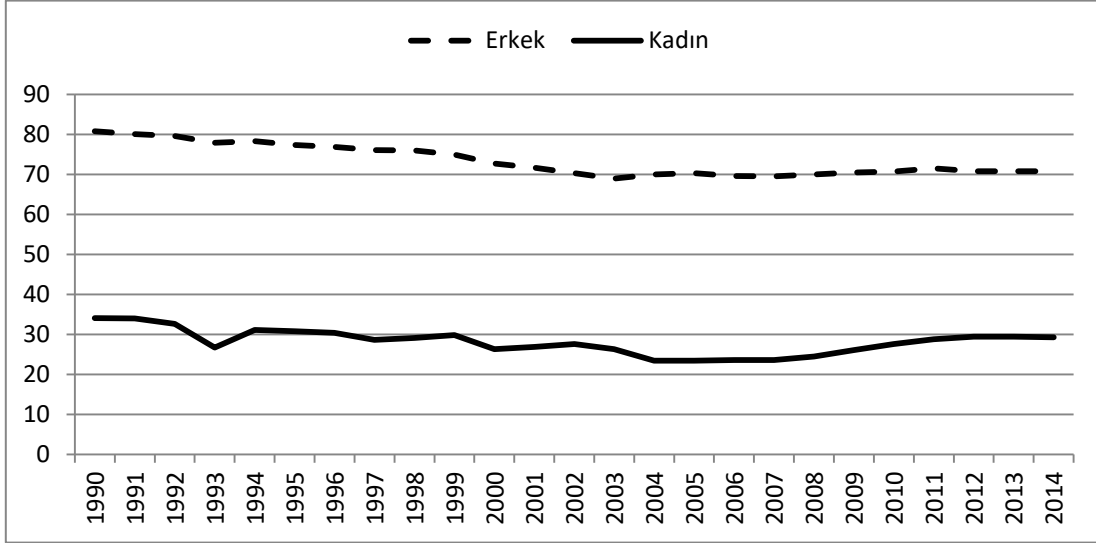


Şekil 6: Türkiye'de işgücüne katılım oranı (%)

Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri ve TÜİK veritabanlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Cinsiyet ayrımı yapılarak bakıldığında, işgücüne katılım oranınının kadınlarda ve erkeklerde önemli ölçüde farklılaştığı görülmektedir. Türkiye'de kadınların işgücüne katılımı çarpıcı şekilde düşük olup, 1990'da yüzde 35 seviyelerinden 2010'da yüzde 28'e kadar gerilemiş ve ardından

yüzde 30'lara doğru yükselmiştir (Şekil 7). Öte yandan, sadece kadınlarda değil, erkeklerin de işgücüne katılım oranı zaman içinde azalmaktadır. Erkeklerin işgücüne katılım oranı 1990'da yüzde 82'den 2014'te yüzde 71'e gerilemiştir.

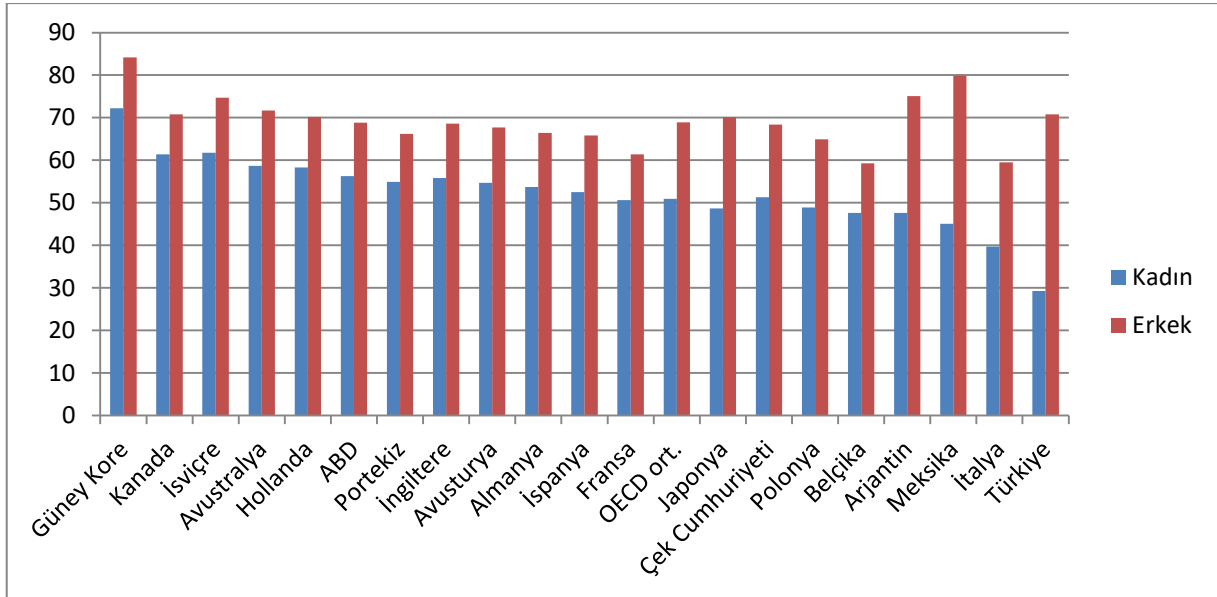


Şekil 7: Türkiye’de cinsiyete göre işgücüne katılım oranı (%)

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

2014’te OECD ülkeleri içinde kadın işgücüne katılım oranı en düşük olan ülke Türkiye’dir. Erkeklerdeki oran ise düşüşüne

rağmen, OECD ortalaması olan yüzde 69’un üzerindedir (Şekil 8).

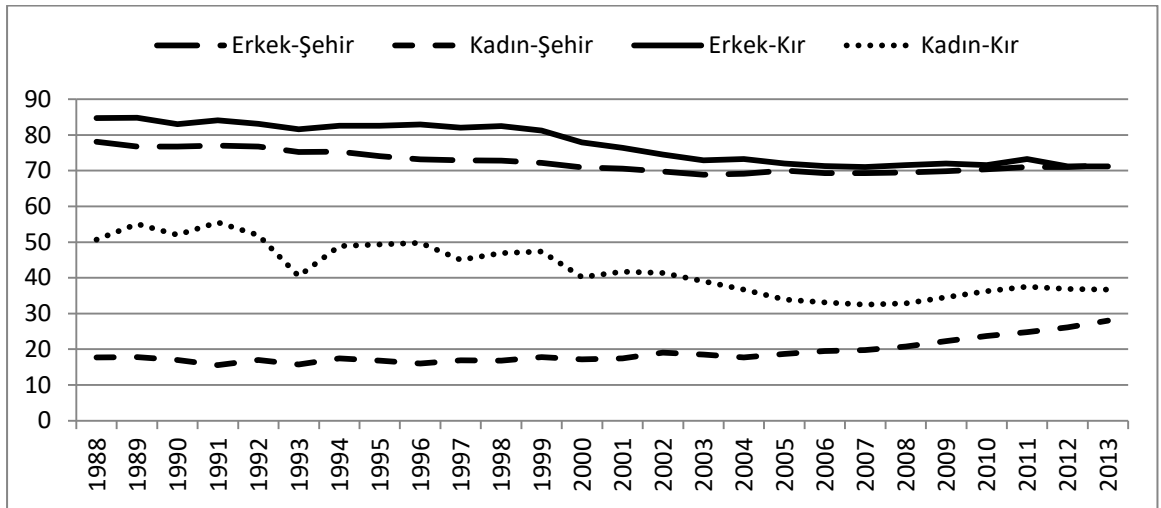


Şekil 8: Seçilmiş OECD ülkelerinde cinsiyete göre işgücüne katılım oranları (%)

Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

İşgücüne katılım oranı cinsiyet ve bölge ayrımlarında önemli farklılıklar sergilemektedir. 1988-2013 döneminde, kentlerde yaşayan kadınlar dışındaki tüm cinsiyet-bölge kategorilerinde, işgücüne katılım oranlarında dönem boyunca ciddi bir azalış gerçekleşmiştir (Şekil 9). En çarpıcı düşüş ise kırlarda yaşayan kadınlar kategorisinde gözlenmektedir. Bu bulgu, kırsal kesimde yer alan çoğu işin tarım sektöründe ve düşük eğitim seviyesine sahip kadınlara uygun olduğu gerçeği ile birlikte değerlendirildiğinde özellikle dikkat çekmektedir. Bir diğer önemli bulgu da

kentte kadınların işgücüne katılımının arttığıdır. Bu sonuç kırdan kente göç eden kadınların kentteki emek piyasasına entegre olmayı eskisine kıyasla daha başarılı bir şekilde gerçekleştirmeye başladığını göstermektedir. Yükselen eğitim seviyeleri ve değişen kültürel yapı, kentteki kadınların işgücüne katılımının artışının altındaki başta gelen dinamikler olarak sıralanabilir. Öte yandan, hem kır hem kentteki erkek işgücüne katılım oranları düşme eğilimindedir. Bu durum, zorunlu eğitim yılındaki artış ve askerlik süresi ile ilgili olarak yorumlanabilir.

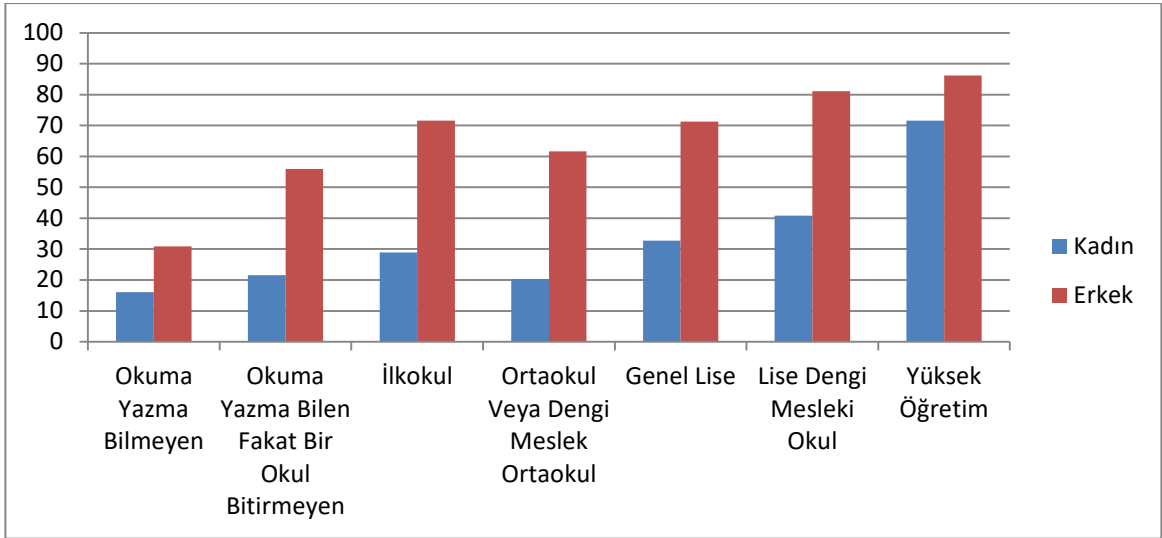


Şekil 9: Türkiye’de cinsiyete ve yaşama yerine göre işgücüne katılım oranı (%)

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

İşgücüne katılım oranlarının en temel belirleyicilerinin başında eğitim seviyesi gelmektedir. (Şekil 10). Erkeklerde, en düşük oran okuma-yazma bilmeyen grupta izlenmektedir. Okuma-yazma bilip eğitimi olmayan veya ilkökul mezunlarının işgücüne katılımı ilk gruptan biraz daha fazla olmasına rağmen, yine de yüzde 60’dan düşüktür. Ortaokul veya lise mezunu erkekler için oran yüzde 70’in üstüne,

üniversite mezunları için en yüksek seviyelere gerilemektedir. Kadınlar için, eğitim ve işgücüne katılım arasında çarpıcı bir pozitif ilişkinin olduğu gözlenmektedir. Yüksek eğitilmiş kadınların işgücüne katılım oranları aynı seviyedeki erkeklerinki ile benzerdir. Bulgular eğitimde cinsiyet farkının kapatılmasının kadınların işgücüne katılımının artırılmasındaki önemine işaret etmektedir.



Şekil 10: Türkiye’de eğitime göre işgücüne katılım oranı (%)

Kaynak: TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

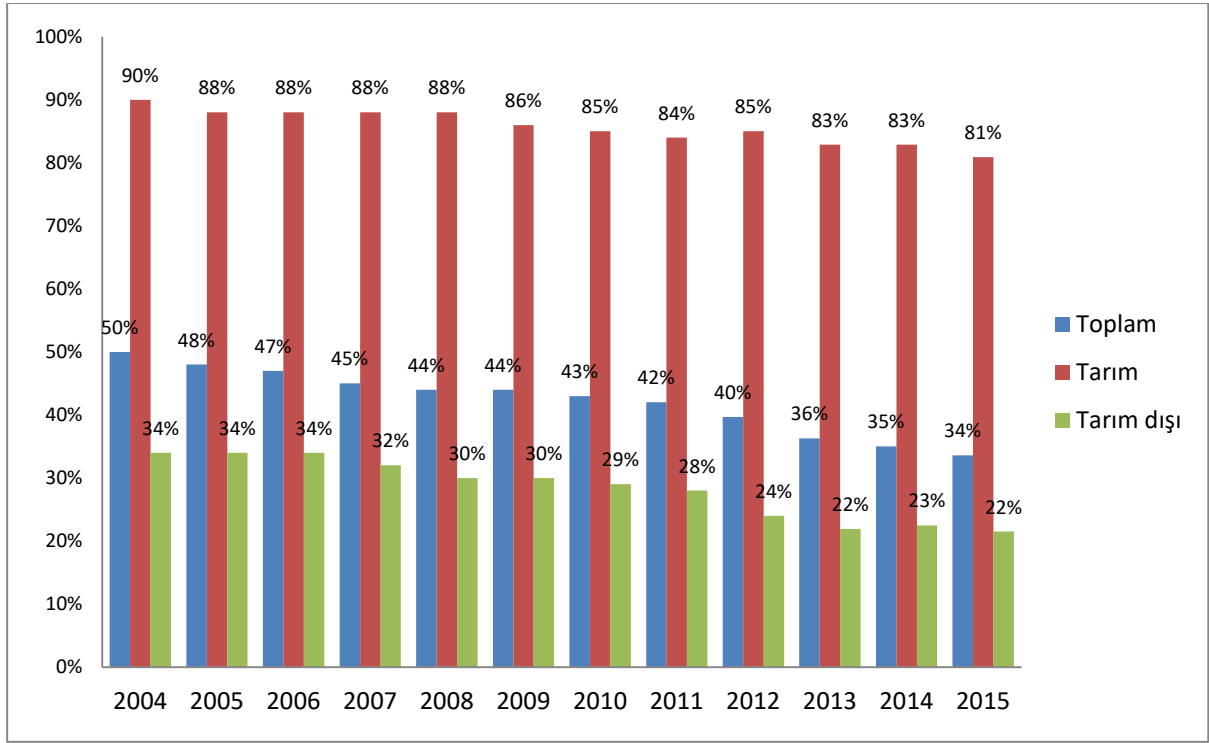
Türkiye’nin gelişmiş ülkelerle arasındaki gelir farkını kapatması için işgücüne katılım oranının, özellikle kadınlarda OECD ortalamasına yakınsaması gerekmektedir. Aksi takdirde, sahip olduğu ekonomik potansiyeli değerlendirmeyen Türkiye’nin yüksek gelirli bir ekonomi olması mümkün görünmemektedir. Bu kapsamda, kadınlarının eğitim seviyelerinin artırılması, orta yaş ve üzeri kişiler için mesleki eğitim programlarının düzenlenmesi, çalışma mevzuatının bilhassa kadınların işgücü piyasasında aktif olmasını engelleyici olan hükümlerinin değiştirilmesi atılabilecek adımlar arasında sıralanabilir.

3.4. Kayıtdışı İstihdam

Türkiye’deki işgücü piyasasındaki en önemli sorunlardan bir diğeri yaygın kayıtdışılıktır. Şekil 11’de görüleceği üzere, kayıtdışı istihdam oranı geçtiğimiz on yılda düşmekle birlikte hala oldukça yüksek seviyelerde seyretmektedir. 2004 yılında toplam çalışanlar içinde kayıtdışı istihdam

edilenlerin oranı yüzde 50’den 2011 yılında yüzde 42’ye gerilemiştir.

Herhangi bir sosyal güvence olmadan istihdam edilen işçilerin sayısının yüksek olması ekonomi genelinde olumsuz etkiye yaratmaktadır. Kayıtdışılığın birinci etkisi sosyal güvenlik bütçesi üzerinde kendini göstermektedir. Zorunlu sigorta primlerini ödemeyen işletmeler, sosyal güvenlik bütçesi açıklarına sebep olmaktadır. İkincisi, sosyal güvenlik mahrum olan bireylerin uygunsuz şartlarda çalıştırılması temel insan haklarına aykırı durumlar ortaya çıkarabilmektedir. Üçüncü olarak ise, güvenlik primlerini olması gerektiği gibi ödeyen işletmelerle, çalışanları kayıtdışı çalıştırmak suretiyle bu maliyetlerden kaçınan işletmeler arasında haksız bir rekabet ortamı doğmaktadır. Bu durum ekonominin modernleşmesi önünde engel teşkil etmektedir.



Şekil 11: Kayıtdışı İstihdam Oranı (Toplam, Tarım ve Tarımdışı)

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

Türkiye’de kayıtdışı istihdamın en yaygın olduğu sektörlerin başında tarım sektörü gelmektedir. Tarım istihdamı rakamları sektörün neredeyse tamamına yakınının kayıtdışı yapıda olduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Nitekim tarım sektörü çıkarıldığında, kayıtdışı istihdam oranı yaklaşık yüzde 15 daha düşük olarak ortaya çıkmaktadır. Bu oran 2004’te yüzde 34’ten 2015’te yüzde 22’ye kadar gerilemiştir.

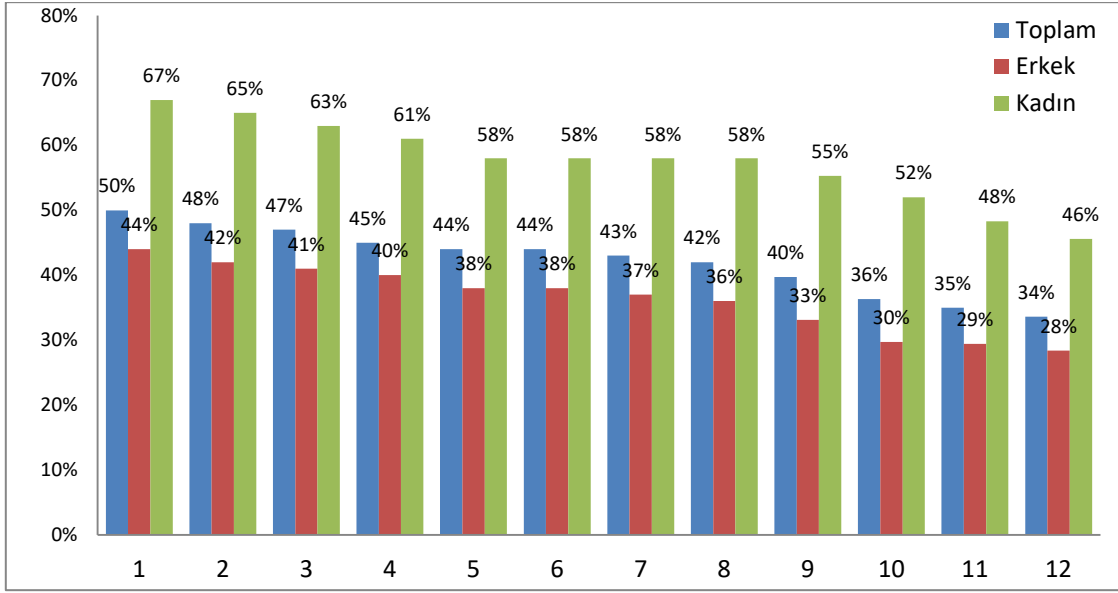
İktisat yazınında kayıtdışılığa sebep olan faktörler temelde iki başlığa indirilmiştir: yapısal faktörler ve yasal/kurumsal düzenlemelere ilişkin faktörler. Yapısal faktörlerin başında, geleneksel iktisadi faaliyetlerin ekonomi içindeki payının yüksek olması gelmektedir. Türkiye ekonomisinde kayıtdışılığın bir istisna

olmaktan çok kaide olduğu tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payının, gelişmiş ülkelerdeki paya göre daha yüksek olmasından görülmektedir. Hızlı kentleşme ve yapısal dönüşüme rağmen, tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı halen yüzde 20’nin üzerindedir.

Kayıtdışılığı besleyen bir diğer unsur, işletmelerin yapısından kaynaklanmaktadır. Türkiye’deki şirketlerin yüzde 99’u küçük ve orta ölçekli işletmelerden oluşmaktadır. Tüm işletmeler içinde 1-9 kişi istihdam edenlerin, yani mikro işletmelerin payı yüzde 90 civarındadır. Mikro işletmelerde kayıtdışılık yaygın olarak karşılaşılan bir problemdir. Büyük ölçekli şirketlerde ise kayıtdışı istihdam sağlamak oldukça güçtür. Bu nedenle Türkiye ekonomisinde şirketler

kesiminde ölçek artışıyla birlikte kayıtdışı işçi çalıştırma pratikleri de azalacaktır. İşgücü piyasasında kayıtdışılık dinamikleri cinsiyet ayrımında önemli farklılıklar göstermektedir. Şekil 12’de görüleceği

üzere, kadınlarda kayıtdışılık oranı çarpıcı şekilde yüksek olup, toplam kayıtdışılık oranını yukarı çekmektedir. Kayıtdışı istihdam oranı 2015 yılında erkeklerde yüzde 38 iken, kadınlarda yüzde 46’dır.



Şekil 12: Kayıtdışı istihdam oranı (Toplam, Erkek ve Kadın)

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi veritabanından yazar tarafından derlenmiştir.

Yaş faktörü ise yaş dağılımının başında ve sonunda yer alanların orta yaş gruplarına kıyasla kayıtdışılığa daha yatkın olması kanalıyla etki etmektedir. Diğer pek çok gelişmekte olan ülke gibi, Türkiye de 1950’lerden bu yana, yüksek ölüm ve doğurganlık oranlarının düşmesi şeklinde gerçekleşen demografik yapı değişikliği sürecinden geçmektedir. Binde 50,8 olan kaba doğum hızı ve 23,5 civarındaki kaba ölüm hızı ile Türkiye yüzde 2,7’lik nüfus büyümesine sahiptir (Dünya Bankası, 2006). Bu demografik geçişin 2050’ye kadar sürmesi ve kayıtdışılık dinamiklerini etkilemeye devam etmesi beklenmektedir.

İnsan sermayesi yapısına bakıldığında, çalışma çağındaki nüfusun ortalama eğitim seviyesinin OECD ve AB standartlarının çok altında olduğu görülmektedir. Ercan (2011)

medyan eğitim seviyesinin hala ilköğretim olduğunu ifade etmektedir. Kayıtdışılığın genellikle eğitim seviyesi ve sahip olduğu becerilerin niteliği düşük insanlar arasında yaygın olduğu dikkate alındığında, Türkiye emek piyasasındaki kayıtdışılığın bir nedeni daha ortaya çıkmaktadır. Kadınlarda çok daha düşük olan eğitim seviyesi probleme katkı yapan önemli bir unsurdur.

Kayıtdışılığı belirleyen bir diğer faktör toplumsal normlardır. Kayıtdışı çalışma veya çalıştırma Türkiye’de büyük ölçüde kabul gören bir olgudur. Hem çalışan hem de işverenler için sosyal güvenlik sistemi dışında çalışma, vergi ve diğer zorunlu kamusal maliyetlerinden kaçmak adına sıkça başvurulan bir durumdur. Ayrıca, ücretsiz aile işçiliği gibi bazı işler için kayıtdışılık işin doğasında yer alır.

Türkiye'de Yapısal Dönüşüm Ve İşgücü Piyasaları Üzerine Bir İnceleme

Külfetli bürokratik işlemler ve maliyetli işgücü piyasası düzenlemeleri açısından değerlendirildiğinde, Türkiye Dünya Ekonomik Forumu'nun işgücü piyasası etkinlik sıralamasında 136 ülke içinde 127'inci sırada yer almaktadır. Bu durum da kayıtdışı çalışma ve çalıştırmayı özendiren bir durum yaratmaktadır. Dünya Bankası (2006) Türkiye'deki çalışma düzenlemelerinin özellikle de işgücü piyasası düzenlemelerinin pek çok ülkedekine nazaran çok daha katı ve kısıtlayıcı olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, Türkiye OECD ülkeleri içerisindeki en yüksek kıdem tazminatı oranlarına sahiptir. Yirmi yıllık hizmet karşılığı, bir çalışan Türkiye'de yirmi ay, OECD ülkelerinde ortalama altı ay ve Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde ortalama dört aylık tazminata hak kazanmaktadır. Tazminat ödemeleri bir yanda işten çıkarmaları önlemede önemli bir araç olmasına rağmen, yüksek olması durumunda yeni işe alımları engelleyici ve kayıtdışı istihdamı özendirici etkiye neden olabilmektedir. İkinci olarak, geçici iş ve belirli süreli iş sözleşmelerine dair kısıtlamalar kayıtdışılığa aynı şekilde olumsuz yönde etki etmektedir. Dünya Bankası (2006) raporunda, işverenlerin yüksek maliyetli tazminat ve emeklilik zorunluluklarını yerine getirmek yerine, kayıtdışı işçi çalıştırmaya yöneldiğini savunmaktadır. Üçüncü olarak, Türkiye'deki işgücü maliyeti üzerindeki vergi yükü dünyadaki en yükseklerden biri olarak nitelendirilmektedir. Sosyal güvenlik katkı payları ve ücret ve maaşlar üzerinden alınan vergiler de OECD standartlarının üstünde olup, kayıtdışı istihdamı özendirmektedir.

Kayıtdışılığı tırmandıran bir diğer önemli etken erken yaşta emekliliği mümkün kılan emeklilik sistemi olmuştur. Brook ve Whitehouse (2006)'a göre sosyal güvenlik

reformu çerçevesinden yapılan reformlara rağmen, emeklilik sisteminin 40-45 gibi yaşlarda erken emeklilik teşviği yarattığını, çok sayıda kayıtlı çalışan kişinin ya işgücünden çıktığını ya da kayıtdışı istihdama kaydığını ve bu suretle de kayıtdışılığı artıran önemli faktörlerden biri olduğunu iddia etmektedir. Türkiye'deki emeklilik sistemi 1992 öncesinde erkekler için 60 ve kadınlar için 55 yaş sınırını ve asgari 5000 iş günü prim ödenmiş olmasını zorunlu koşuyorken; Şubat 1992'de kabul edilen 3774 sayılı yasa ile erkekler için minimum 25 kadınlar için 20 yıllık sosyal güvenlik sistemi içinde olunmasının yeterli olacağı yönünde değiştirildi. 1999 yılında erkeklerde 60 kadınlarda 58 olarak yaş sınırı ve asgari 7000 iş günlük sosyal güvenlik yeniden zorunlu hale getirildi. Ekim 2008'de yapılan son reformlarla birlikte, emeklilik hakları ve erken emeklilik büyük ölçüde sınırlandırıldı. Kadın ve erkekler için emeklilik yaşı 65'e, asgari prim ödemesi 7200 güne çekildi (OECD, 2009). Ancak, düzenlemeler kademeli olarak devreye gireceği ve yalnızca 1980 sonrası doğanlar için geçerli olduğu için, kısa vadede kayıtdışılık üzerindeki etkisi ancak sınırlı olabilmektedir.

Ortalama ücretin yüzde 60'ına denk gelen ve dünyadaki en yükseklerinden biri olarak nitelenen asgari ücret de kayıtdışılığı tetikleyen bir diğer faktördür. OECD (2008) asgari ücretin kayıtlı istihdamı olumsuz etkileyecek kadar yüksek olduğu ülkelerde kayıtdışılık oranının daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Gelir dağılımının en düşük bölümünde yer alan kişilere makul bir yaşam standardı sağlama amacını taşıyan asgari ücret politikaları, ortalama ücrete kıyasla yüksek kaldığında kayıtlı istihdamı olumsuz şekilde etkilemektedir (Dünya Bankası, 2006). Türkiye'deki yoksulluk sınırıyla asgari ücret karşılaştırıldığında,

asgari ücretin yüksek olmadığı sonucu çıkmaktadır. Asgari ücretli bir çalışanın kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu ailesinin ihtiyaçlarını karşılamakta güçlük çekeceği de bilinmektedir.

Ancak, Türkiye'deki üretim yapısı dikkate alındığında, asgari ücretin diğer birçok ülkede olduğundan daha yüksek olduğu da bir gerçektir.

Yüksek kayıtdışılığın bir diğer önemli nedeni denetimlerin yetersizliğidir. Türkiye'de istihdam denetimleri yeterince yapılmamaktadır. Denetim elemanlarının sayısındaki yetersizlik nedeniyle, kayıtdışı işçi çalıştıran bir işletmenin tespit edilmesi ihtimali düşüktür. Bu düşük ihtimal nedeniyle, işverenler kayıtdışı işçi çalıştırmaya yönelmektedirler. Bunun dışında bir ülkedeki kurumların genel itibarıyla kalitesi de kayıtdışılık dinamikleri üzerinde belirleyici olabilmektedir. Eğer insanlar kayıtdışı sisteme girmenin getireceği faydaların sınırlı olduğunu düşünüyorsa, zayıf sosyal koruma hizmetleri gibi, kayıtdışı istihdamı kabul etmeye yatkınlık göstermektedir. Aynı şekilde, devletin kanun ve düzenlemelerini uygulamada herkes için eşit ve tarafsız bir yaklaşımı olmadığı inancı da kayıtdışılığı artırıcı rol oynamaktadır.

4. SONUÇ

Türkiye ekonomisi 1980'lerde başlayan serbestleşme politikaları ile kapsamlı bir yapısal dönüşüm sürecine girmiş, dünya ile olan iktisadi bağlarını kuvvetlendirmiştir. Ancak, kurumsal altyapısındaki yetersizliklere bağlı kırılğan yapısı sebebiyle açık ekonomi olmanın bedelini büyük ödemeler dengesi açıklarıyla ödemek zorunda kalmıştır. Neticede ödemeler dengesi kaynaklı çok sayıda kriz yaşanmıştır. 1990'lar ani iktisadi yükseliş ve düşüşlerle geçmiş, ekonomi ancak 2001'de yaşanan büyük krizin ardından makroekonomik istikrar kazanabilmiştir. Takip eden 2002-2008 döneminde hızla büyüyen Türkiye, 2009'da küresel finansal krizden ciddi ölçüde etkilenmiş, en çok küçülen on ekonomi arasında yer almıştır. 2010 itibarıyla, ekonomi yeniden toparlanmaya

başlamış olmakla birlikte, hala ciddi kırılğanlıklar ve yapısal problemlere sahiptir.

Ekonomideki yapısal dönüşüm, demografik dinamiklerle de birleşerek beraberinde işgücü piyasalarındaki dinamikleri de ciddi şekilde değiştirmiştir. Hızlı kentleşme ile birlikte geleneksel iktisadi faaliyetlerden modern faaliyetlere geçilmiş, toplam üretkenlik seviyesinde çarpıcı artışlar yaşanmıştır. Azalan bağımlılık oranı başta olmak üzere demografik dinamikler iktisadi gelişmeye olumlu yönde etki etmiştir. Ancak, düşük işgücüne katılım, yüksek işsizlik ve kayıtdışılık oranları ülkenin sahip olduğu demografik fırsat penceresinden yararlanabilme imkanlarını kısıtlamaktadır.

Türkiye'nin demografik fırsatı devam etmektedir. Çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içindeki payı halen artış eğilimindedir. Bu eğilimin 2030'lu yıllara kadar devam edeceği tahmin edilmektedir. Türkiye'nin sahip olduğu demografik fırsatı değerlendirebilmesi için yeni bir ekonomik yaklaşımını ortaya koyması gerekmektedir. Bu yeni yaklaşımın işgücü piyasasını ilgilendiren aşağıdaki unsurları merkeze koyacak şekilde tasarlanmasında fayda görülmektedir.

Türkiye'nin kadınları ekonomik hayatta daha aktif hale getirmeden zenginleşebilmesi mümkün değildir. Bugün yaklaşık yüzde 30 olan kadın işgücü katılım oranlarının yüzde 50'ler seviyesine çıkarılması için gerekli adımların atılması gerekmektedir. Bunun için atılması gereken ilk adım, çocuk ve yaşlı bakım evlerinin sayısının artırılması olmalıdır. Bugün birçok kadın evde çocuk ve yaşlı bakımı yapmak zorunda olması nedeniyle ekonomik hayattan uzaktır. İkinci unsur, kadın istihdamını özendirici düzenlemelerin doğru bir şekilde yapılmasının gerekliliğidir. Halihazırda kadın istihdamını kolaylaştıracağı beklentisiyle yapılan düzenlemeler aslında kadın istihdamını güçleştirmektedir.

İşverenler için emzirme odaları bulundurma, doğum izninde olan kadınların işverenler üzerinde maliyet unsuru olmaya devam etmesi ve annelikle ilgili izinler gibi düzenlemeler yapılırken, bunların kadın istihdamı üzerindeki etkisi önceden kestirilmelidir. Üçüncüsü, kadının toplumsal hayattaki yerinin annelik ve ev işleri düzleminden çıkarılıp erkeklerle aynı konuma getirilmesi için bilinçlendirme çalışmalarına ihtiyaç vardır. Bir diğer önemli unsur kent altyapısıdır. Bugün nüfusun yüzde 75'ine yakının kentlerde yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda, kadınların kent koşullarında işgücüne katılımını arttırmak için kent altyapısını da bunu kolaylaştırıcı bir hale getirmek gerekmektedir.

Bir diğer yandan, Türkiye'nin işgücüne katılım oranını arttırırken, işsizlik oranını düşürecek, ekonominin istihdam üretme kabiliyetini arttıracak düzenlemelere ihtiyacı olduğu açıktır. Mevcut haliyle ekonomik büyümenin dörtte üçünden fazlası özel kesim tüketim harcamalarındaki artıştan gelmektedir. Tüketim yerine özel sektör yatırımlarındaki artıştan kaynaklanan bir modele geçmek gerekmektedir. Özel sektörün yatırım potansiyelinin önündeki en temel engellerden biri nitelikli eleman bulmakta karşılaşılan güçlüklerdir. Özel sektörün bazı açık pozisyonları doldurma konusunda zorlandığı bilinmektedir. Özellikle imalat sanayi sektöründeki işletmeler, ihtiyaç duydukları becerilere sahip personel bulmakta sıkıntı çekmektedirler. Mesleki ve teknik eğitim sistemindeki aksaklıklar ve imalat sanayinde çalışma konusunda gençlerin isteksiz olması, özel sektörün nitelikli eleman bulma konusunda zorlanmasına neden olmaktadır. Sadece mesleki eğitim sistemi değil, eğitim sisteminin tümünde kapsamlı bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç vardır. Daha nitelikli mezunlar veren bir eğitim sistemiyle birlikte

ekonominin istihdam üretme kabiliyeti de artacaktır. Türkiye gençlerine daha nitelikli bir eğitim imkanı sunarak sahip olduğu demografik fırsattan yararlanabilecektir.

Bu çalışmada dikkat çekilen bir diğer işgücü piyasası sorunu yüksek kayıtdışılık olarak tanımlanmıştır. Yüksek kayıtdışılıkla mücadele etmek için öncelikli olarak işgücü piyasası düzenlemelerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği ülkelerindeki güvenceli esneklik modeline doğru geçiş yapılarak kayıtdışılıkla mücadele etmek mümkün olacaktır. Bir yandan çalışanın haklarını koruyan, öte yandan işverenin rekabet gücünü zayıflatmayacak işgücü piyasası düzenlemeleri, kayıtdışılıkla mücadele etmek için gereklidir. Bunun yanında sosyal güvencesiz istihdam sağlayan işletmelerin, kayıtdışı kalmalarının maliyetini arttıracak düzenlemelere ihtiyaç vardır. Kamunun denetim kapasitesi arttırılarak, kayıtdışı istihdam sağlayan iş yerlerinin bu yasadışı davranıştan vazgeçmeleri sağlanabilir. Buna ek olarak, kamunun istihdam teşviklerinin kayıtiçine geçişi özendirerek şekilde kurgulanmasında fayda olduğu düşünülmektedir. Kayıtdışılığın yüksek olduğu sektörlerde belirli bir süre için sosyal güvenlik primlerinde indirimle gidilerek insanların kayıtiçine geçişi özendirilebilir.

KAYNAKÇA

- Brook, A. and E.R. Whitehouse (2006). “The Turkish Pension System: Further Reforms to Help Solve the Informality Problem”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 44, OECD Publishing, Paris.
- Ercan, H. (2011). **Occupational Outlook in Turkey**, Ankara: International Labour Organization Office Publications.
- Rodrik, D. (2009). “The Turkish Economy After the Crisis”, **TEA Working Papers 2009/9**, Turkish Economic Association, Ankara.
- OECD (2008). **Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries**, OECD Employment Outlook, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2009). **IOPS Country Profiles: Turkey, Country Pension Design**, OECD Global Pension Statistics, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Öniş, Z. (2004). “Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-liberalism in Critical Perspective”, **Middle Eastern Studies**, 40(4).
- World Bank (2006). **Turkey Country Economic Memorandum: Promoting Sustained Growth and Convergence with the European Union**. World Bank Publications.