

[illegible]



KÜRESEL KRİZ VE İSTİHDAM



MÜSTAKİL SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Sütlüce Mah. İmrahor Cad. No: 28 34445 Beyoğlu-İSTANBUL Tel: +90 212 222 04 06 Faks: +90 212 210 50 82

www.musiad.org | musiad@musiad.org.tr

MÜSİAD Araştırma Raporları: 80

Küresel Kriz ve İstiham

Hazırlayan

Prof. Dr. İbrahim Öztürk
Bahadır Tuzcu

Yayına Hazırlık

Yavuz Türk
Burcu Tanıdır

Mizanpaj

İnter Basım

Baskı ve Cilt

Mavi Ofset

İkitelli Organize Sanayi Bölgesi Eskoop Sanayi Sitesi C-1 Blok No: 25 Başakşehir - İstanbul

Tel: +90 212 549 25 30 Faks: +90 212 549 26 84 www.maviofset.com

Basım Yeri ve Tarihi

İstanbul, Kasım 2012

ISBN: 978-605-4383-25-2

© 2012

Her türlü yayın hakkı MÜSİAD'a aittir. MÜSİAD'dan izin almak veya MÜSİAD kaynak gösterilmek suretiyle telif mevzuatı çerçevesinde alıntı yapılabilir

İÇİNDEKİLER

BAŞKANDAN.....	9
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	13
 1. KÜRESEL EKONOMİNİN DİNAMİKLERİ VE TÜRKİYE.....	33
GİRİŞ.....	33
1.1. 1970'LERİN KRİZLERİNDEN 2000'LERİN KÜRESELLEŞMESİNE.....	34
1.1.1. 1980 Dönümü ve Finans Kapitalin İlkesiz Yükselişi.....	35
1.1.2. 1990'lar: Merkezi Planlamanın Çöküşü, Teknolojik Devrimler.....	36
1.1.3. Yeni Pazarların Açılması ve Dengesiz Büyüme.....	37
1.2. KÜRESELLEŞMENİN SON DALGASI.....	37
1.3. TÜRKİYE'NİN DIŞA AÇILMASI VE DÜNYA EKONOMİSİNE EKLEMLENMESİ.....	41
1.3.1. 1980 Krizi ve Zoraki Dışa Açılma.....	42
1.3.2. 2001 Krizi ve Sonrasında Ekonominin Kurgusu	43
1.4. 2000'LERİN DÖNÜŞÜMÜ VE MODELİN PERFORMANSI.....	45
1.4.1. Büyüme ve AB'ye Reel Yakınsama.....	46
1.4.2. Fiyat İstikrarı-Büyüme-İstihdam Zinciri Kurulurken.....	49
1.4.3. Enflasyon Belirsizliği, Üretim, Yatırım ve İstihdam.....	54
1.4.4. Mali İstikrar Yolunda.....	56
1.4.5. Dış Açıklar Artarken.....	59
 2. KÜRESEL KRİZ VE TÜRKİYE'DE BÜYÜME MODELİNİN DERİNLEŞEN ZAAFLARI.....	63
GİRİŞ.....	63
2.1. BÜYÜME-KÜÇÜLME DEVRELERİ, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK.....	64
2.1.1. Büyüme Performansı.....	64
2.1.2. Büyüme-İstihdam-İşsizlik Eğilimleri.....	66
2.2. İÇERİDE ENFLASYON.....	73
2.3. DIŞ AÇIKLAR.....	75

2.4. DÖVİZ KURU ŞOKLARI VE BELİRSİZLİĞİ.....	76
2.5. ULUSAL TASARRUF EĞİLİMLERİ.....	79
2.6. KALKINMA GÖSTERGELERİ: GELİR DAĞILIMI VE FAKİRLİK.....	80
2.7. SONUÇ	83
3. KÜRESELLEŞMENİN İŞSİZLİĞİ YA DA İŞSİZLİĞİN KÜRESELLEŞMESİ...85	
GİRİŞ	85
3.1. PARADİGMA DEĞİŞİRKEN.....	86
3.2. DÜNYADA İŞSİZLİĞİN SON 20 YILI	93
3.3. KÜRESEL KRİZ VE İŞSİZLİK.....	95
4. BÜYÜME-İSTİHDAM İLİŞKİSİ: TEORİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ.....101	
GİRİŞ.....	101
4.1. İKTİSADİ BÜYÜME VE KAYNAKLARI.....	101
4.2. VERİMLİLİK EKONOMİSİ VE İSTİHDAM.....	103
4.2.1. Beşeri Sermaye-Verimlilik Bağı.....	104
4.2.2. Teknoloji-Verimlilik Bağı.....	105
4.2.3. Teknoloji-Verimlilik-Hizmet Sektörü Geçişkenliği.....	106
4.2.4. Verimlilik-İşsizlik-İstihdam Döngüsü.....	107
4.3. TÜRKİYE'DE VERİMLİLİK EKONOMİSİ.....	109
KUTU 4.1. KÜRESEL REKABET VE TÜRKİYE.....	112
KUTU 4.2. REEL DÖVİZ KURU VE REKABETÇİLİĞE ETKİSİ.....	118
5. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM PİYASASININ YAPISI.....123	
GİRİŞ	123
5.1. BİR REKABET ŞEKLİ OLARAK TÜRKİYE'DE KAYITDIŞILIK.....	124
5.2. TARIMIN DÖNÜŞÜMÜ VE TARIMSAL İSTİHDAM EĞİLİMLERİ.....	126
5.2. BEŞERİ SERMAYE STOKU-EĞİTİM-İŞGÜCÜ İLİŞKİSİ.....	130
5.3. SOSYAL YARDIMLARIN YENİDEN KURGULANMASI.....	132
KUTU 5.1. SOYBİS VE GELİR TESTİ: YEŞİL KARTA VEDA.....	134

5.4. İŞ AÇIĞI, İŞÇİ AÇIĞI VE İŞSİZLİK.....	135
5.5. İŞGÜCÜNÜN CİNSİYET DAĞILIMI VE İŞGÜCÜNE KATILIM.....	137
5.6. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SÜRESİ.....	138
5.7. SONUÇ	139
 6. EMEK PİYASASINDA ESNEKLİK VE GÜVENCE ARAYIŞLARI.....	141
GİRİŞ: Sorun Nedir?.....	141
6.1. EMEK PİYASALARINDA ESNEKLİK-GÜVENCE	
ARASINDA DENGE ARAYIŞLARI.....	142
6.1.1. Emek Piyasası Esnekliğine Piyasacı Yaklaşım.....	142
6.1.2. Piyasacı Yaklaşımlara Karşı 'Güvence' Arayışları.....	144
6.2. TÜRKİYE'DE EMEK PİYASASI KATILIKLARINI ÖLÇMEK.....	147
6.3. TÜRKİYE'DE GÜVENCELİ ESNEKLİK TARTIŞMALARI.....	155
KUTU 6.1. DOKUZUNCU KALKINMA PLANI (2007-2013) DÖNEMİ	
İŞGÜCÜ PİYASALARI ÖNCELİKLERİ.....	157
6.4. ASGARİ ÜCRET.....	158
6.4.1. Asgari Ücret Tartışmaları.....	158
6.4.2. Türkiye'de Asgari Ücret.....	160
6.4.2.1. Asgari Ücret, Verimlilik ve Refah.....	160
6.4.2.2. Türkiye'de Mukayeseli Asgari Ücret.....	166
 7. KÜRESEL KRİZ VE TÜRKİYE'DE	
İSTİHDAM POLİTİKALARI: SONUÇ NE?.....	173
GİRİŞ.....	173
7.1. KRİZDE BÜYÜME VE İSTİHDAM POLİTİKASI GEREĞİ.....	174
7.2. TÜRKİYE'DE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNE DOĞRU.....	175
KUTU 7.1. ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİ BELGESİ.....	176
7.3. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI.....	178
7.3.1. İşgücü Arzını Artıran Politikalar.....	178
7.3.2. İşgücü Talebini Artıran Programlar.....	179
7.3.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu.....	179

KUTU 7.2. TÜRKİYE'DE AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARI.....	180
7.3.2.2. Girişimcilik ve İşletme Geliştirme Programı.....	183
7.3.2.3. Geçici Kamu Çalışma Programı.....	183
7.3.2.4. KOBİ'lere ve İhracatçıya Sağlanan Kredi Olanakları ve Vergi Kolaylıkları.....	183
7.3.2.5. Gençler, Kadınlar ve Dezavantajlı Grupların İstihdamının Artırılması	184
7.4. PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI.....	185
7.4.1. İşsizlik Sigortası.....	185
7.4.2. Kıdem Tazminatı	185
7.4.3. Kısa Çalışma Ödeneği	185
7.4.4. Ücret Garanti Fonu	186
7.4.5. Sosyal Yardımlar	186
7.4.6. Esnek Çalışma Saatleri	186
KUTU 7.3. GÜNEY KORE'NİN İSTİHDAM POLİTİKALARINA BİRBAKIŞ.....	184
7.5. TÜRKİYE'DE EMEK PİYASASINA YÖNELİK TEDBİRLERİNİ SONUÇLARI.....	191
KUTU 7.4. YOKSULLUK VE KIRSAL KALKINMA.....	196
7.6. YATIRIM TEŞVİKLERİ VE İSTİHDAMDA YENİ DÖNEM	198
8. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	209
8.1. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE İSTİHDAM EKSENLİ BÜYÜK RESİM.....	209
8.2. YENİ BİR BÜYÜME MİMARİSİ.....	210
8.3. MAKROEKONOMİNİN MİKRO TEMELLERİ.....	211
8.4. MİKRO GİRİŞİMCİLİK, FİNANS VE İSTİHDAM.....	212
8.5. SEÇİM-TEŞVİK-DİSİPLİN ÜÇLEMESİ.....	213
8.6. DOĞRUDAN YABANCI SERMAYE POLİTİKASI İHTİYACI	214
8.7. EMEK PİYASASINA YÖNELİK POLİTİKA GEREĞİ.....	214
8.7.1. Eğitim-Beşeri Sermaye-İşgücünün Dönüşümü.....	215

8.7.2. Zorunlu Eğitimin Süresi Artırılmalı, Kesintili ve Yönlendirmeli Olmalıdır.....	217
8.7.3. Emek Piyasası Katılıklarının Telifisi.....	217
8.7.4. Asgari Ücret.....	219
8.7.5. Ücretler ve Çalışma Saatleri.....	220
8.8. İSTİHDAM DOSTU PROJELER.....	221
8.9.1. Çevre Dostu Ekonomik Büyümenin Yaygınlaştırılması.....	221
8.9.2. Kentsel Dönüşüm.....	221
8.9.3. Büyük Altyapı Projeleri.....	221
KAYNAKÇA.....	223

BAŞKANDAN

2002 yılında yüzde 3 büyüme kaydederek yüksek büyüme patikasına giren dünya ekonomisinde bu yükselme temposu artarak devam etmiş ve 2005-2007 yılları arasında yüzde 5 düzeyine kadar çıkmıştır. Ancak, ABD'nin dev yatırım bankası Lehman Brothers'ın 2008 yılının Eylül ayında çökmesiyle piyasalarda panik havası hâkim olmuş, varlık fiyatları serbest bir şekilde düşmeye başlamış ve içinden geçtiğimiz küresel kriz süreci –2008 yılının üçüncü çeyreği itibariyle zaten var olan ancak gizlenen kriz– “resmen” başlamıştır. Nihayet krizin etkisiyle, dünya ekonomisinde yüzde 1'e varan oranda bir daralma ile İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki en büyük küçülme yaşanmıştır. Bu küresel krizle beraber işsizlik hızla artarak gelişmiş ülkelerde yüzde 8, gelişmekte olan ülkelerde ise yüzde 10-15 seviyelerine kadar sıçramıştır.

Bugün başta gelişmiş ülkeler ve İtalya, İspanya, Yunanistan gibi Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere birçok ülkede en büyük sorunların başında işsizlik gelmeye devam etmektedir.

Böyle bir konjonktürde ülkemiz ise, 2001 yılında yaşadığı büyük krizin tecrübesinden kaynaklanan bir yeterlilikle aldığı önlemleri disiplinli bir şekilde sürdürmüştür; böylece Türkiye, özellikle 2001 yılından sonra kalkınma yolunda yeni bir patikaya girmiştir.

Geride bıraktığımız on yılda makroekonomik istikrar adına Türkiye ekonomisinin kat ettiği mesafeye bakıldığında tecrübenin ve mali disiplinin ne düzeyde olduğu rahatlıkla anlaşılabilir. Mali disiplin, fiyat istikrarının nispi olarak tesisi ve özel sektör odaklı büyüme önceliklerine dayalı bu dönüşüm, özellikle 2008-2009 küresel krizi döneminde ve sonrasında Türkiye'nin kazandığı mukavemeti açıkça ortaya çıkarmıştır.

2002-2010 döneminde ekonomide birikimli olarak yaklaşık yüzde 55 oranında büyüme kaydedildiği bir ortamda, bekleneceği üzere istihdam artmış, işsizlik ise gerileme sürecine girmiştir. İstihdamda kaydedilen dönemlik artışa rağmen, “işsizlik ithalatına” neden olan küresel yapılanma ve içerideki derin yapısal dönüşüm nedeniyle işsizlik 2001 sonrasında genel olarak yüksek düzeyde seyretmiştir. Bu eğilim, 2008 küresel krizi ile birlikte artmış, 2009 yılında ortalama olarak yüzde 14 bandına kadar tırmanan işsizlik, 2010 ve 2011 yıllarında gelen yüksek büyüme ve alınan diğer istihdam dostu tedbirler sayesinde 2011 yılı itibarıyla kriz öncesine dönme aşamasına gelmiştir. 2012 yılı Temmuz ayı itibarıyla yüzde 8,4 oranına kadar gerileyerek 2002 yılından sonraki en düşük seviyeleri görmüştür.

Ekonomideki büyüklüğü itibarıyla dünyada 17. sırada bulunan Türkiye'nin, istihdam edilen kişilerin çalıştığı saat başına ürettiği (satınalım gücü paritesine göre düzeltilmiş) GSYH'ye bakıldığında dünyada 2009 yılında 37. ve 2010'da 39. sırada olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla bu görünüm altında, birim saatte birim işgücünün üretiminin düşük olması, verimliliğin de düşük olması ile aynı anlamı taşımaktadır. Türkiye'nin verimlilik odaklı bir büyüme stratejisi ile yıllık GSYH'sini 1,5 trilyon dolara çıkarmasıyla meydana gelecek pazar büyüklüğü, Türkiye'nin emek havuzunu geliştirecek ve ancak böylelikle işsizlik sorunu gündemden düşebilecektir.

Türkiye'de işsizliğin kalıcı çözümü için bir genel denge modeli içerisinde, çağın ger(ç) eklerine uygun tutarlı bir “Rekabet, Üretim, İstihdam ve İşgücü Politikalarının” oluşturulması gereği, hazırlanan bu raporda tüm detaylarıyla anlatılmaktadır. Eş zamanlı olarak karar alıcılar tarafından hazırlandığı bilgisini aldığımız Ulusal İstihdam Strateji Belgesi de bu alanda atılan önemli adımlar olarak bizleri umutlandırmıştır.

Önümüzdeki dönem için ülkemizin birçok hedefi bulunmaktadır. Büyümeden kişi başı milli gelir artışına, işsizlikten girişimciliğin artırılmasına kadar geniş bir yelpazedeki hedeflere ulaşmak stratejik ve anlamlı adımlarla mümkün olabilecektir. Özellikle istihdam

artışının sağlanarak işsizlik sorununun makul seviyede tutulması için üretim ve işgücü piyasasının değişen teknoloji ve bilgi toplumuna uyumu ve düzenlenmesi, modernizasyonu, emek arz ve talebi arasındaki dengenin kurulabilmesi son derece önemlidir. Buradan hareketle, sürdürülebilirlik sınırları içerisinde Türkiye’de potansiyel büyüme düzeyini mevcut yüzde 5 bandının üzerinde tutabilecek yapısal reformların aciliyeti ortadadır. *2012 Türkiye Ekonomisi Raporu*’nda dile getirdiğimiz Orta Gelir Tuzağı’na yakalanmadan 2023 ulusal hedeflerine ulaşmak adına makro, mikro ve sektörler düzeyinde koordineli bir stratejiye ihtiyaç vardır. Özellikle istihdamın artırılması ve işsizlikle mücadele için özgün çözüm önerileri sunan *Küresel Kriz ve İstihdam* adlı bu çalışmamızın yazarı Prof. Dr. İbrahim Öztürk olmak üzere emeği geçen herkese şükranlarımı sunarım.

Nail Olpak

Genel Başkan
MÜSİAD

YÖNETİCİ ÖZETİ

KÜRESEL DÜZEN VE KRİZ

- Küreselleşmenin Dinamiği:** 2002 yılından itibaren küresel ekonomide yüksek ve kesintisiz bir büyüme dönemi kaydedilmiştir. 2002 yılında yüzde 3 büyüme kaydederek yüksek büyüme patikasına giren dünya ekonomisinde büyüme temposu artarak devam etmiş ve 2005-2007 yılları arasında yüzde 5 düzeyine kadar çıkmıştır. 2000’li yıllarda kaydedilen bu büyüme dalgasında sanayileşmiş ülkeler de büyük oranda yer almış olmalarına rağmen, bu son küreselleşme dalgasının cereyan ettiği alan genel olarak yükselen piyasa ekonomileri, özel olarak da Asya olmuştur. Burada esas tetikleyici dinamizm, üretimin doğuya kayarken, pazarın şimdilik hâlâ büyük oranda gelişmiş ülkelerde olmuş olmasıdır. Üretim ve tüketim coğrafyalarının farklılaşması, küresel ticaretin ve finansal hareketlerin de zirve yapmasına neden olmuştur. Sermaye hareketlerini belirleyen üç temel dinamik; pazar potansiyeli, beşeri sermayenin niteliği ve birim üretim maliyetlerinin düzeyi olarak öne çıkmıştır.
- Neoliberal Dönem ve Gerçek Krize Sanal Tepkiler:** Yukarıda zikredilen dönemi tetikleyen ve 1980’lerden sonra iyice derinleşen “finansal mimariden” de burada bahsetmek gerekmektedir. 1970’lerin derin ve yaygın krizlerine 1980’lerin başında verilen tepkiler kısaca şu şekilde gelişmiştir: (i) Verimsizliklere ve yolsuzluklara neden olduğu noktasından hareketle, özelleştirmeler yoluyla ekonomide devlet küçültülmüş, düzenleme ve denetleme alanı daraltılmıştır. (ii) Ticari-finansal serbesti yoluyla mal ve hizmetler ile sermayenin sınırsız dolaşımı mümkün kılınmıştır. (iii) Ulus devlet artan oranlarda otonom bir “kalkınma birimi” olarak ağırlığını kaybetmiştir. (iv) Yapılan hukuki düzenlemelerle şirketlerin hisse değerlerini artırmasının pay sahiplerine yüksek kâr dağıtabilmesinin yolu açılırken buna mukabil çapraz denetim ve dengeleme mekanizmaları edilgen hale getirilmiştir. Bu mimarinin sonucunda bütün dünyada artan oranlarda sanal ya da “türev varlıklara” yönelen yatırım sadece sürdürülemez bir refah artışı algısına neden olmamış, aynı zamanda kredi mekanizması aracılığı ile tüketim, üretim ve büyüme baskısı sonunda enerji ve diğer tüm emtia fiyatlarının hızla artmasına neden olmuştur. Bu gelişme bilhassa 2005 yılından sonra hem maliyet, hem de talep enflasyonu olarak kendini göstererek büyümeyi baskı altına almıştır.
- Krize doğru “Büyük Operasyon”:** Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kurumların dışında dünyada neoliberal dönemi sembolize eden kurumların başında yatırım bankaları ile kredi derecelendirme kurumları (KDK) gelmiştir. Sermaye sahipleri yatırım bankaları üzerinden küresel yatırım hareketlerine yön verirken, sürecin akreditasyon mekanizması olarak KDK’nı devreye sokmuştur. Atan oranlarda reel ekonomiden kopan küresel sermayenin sanal yöntemlerle daha çok para kazanabilmesi için, yani birim sermayenin en fazla parayı kazanabilmesi

için geliştirilecek türev yatırım araçlarının ya da “kaldıraçların” sunumunda, pazarlanmasında, fiyatlandırılmasına ve meşrulaştırılmasında KDK açık bir görev icra etmiştir. Mevduat bankaları, yatırım bankaları ve KDK arasında kurulan ilişkiler sonunda büyük bir yolsuzluk ekonomisini tetiklemiştir. 2008 krizinde birçok yatırım bankası, mevduat bankası ve şirket batarken kredi derecelendirme notlarının kısaca “yıldızlı pekiyi” olduğu dikkate alındığında, burada toplu bir cürmün olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Şirketler için geçerli olan durum devletler için de geçerli olmuştur. Küresel kriz patlak vermeden önce Avrupa, ABD ve Japonya gibi ülkelerde bütçe ve mali disiplin tümüyle kaybolduğu halde bu süreç başarıyla kamuoyunun dikkatinden kaçırılmıştır. Taşeron mevkiindeki KDK, paranın gücü sayesinde kendi kendini meşrulaştıran bir ortamda istediği ülke ve şirketlerin kredi notunu en yüksekte verip “güvenli liman” (*safe heaven*) ilan etmiştir. Bu paradigma içinde bir yandan sermaye bu ülkelere kanallı edilip finansman maliyetleri düşük tutulmuş, öte yandan da istedikleri ülkeyi “riskli” ilan ederek borçlanma maliyetlerini artırıp, böylece küresel kaynak transferine, finans kapitalin emsalsiz sömürsüne kapı açılmıştır. Hatırlanacağı üzere, Türkiye’de 1980’li yıllarda Banker skandallarıyla başlayıp, 1990’lı yıllarda “Jet Fadılğiller” türü yöntemlerle, “kıyı bankacılığı” dolandırıcılığı ve diğer bankacılık hortumlamaları şeklinde kendini gösteren kaba ve taşralı soygun şekli, dünyada daha karmaşık, halkın anlamayacağı finansal bir terminoloji ile bilimsellik kisvesi altında tekrarlanmıştır.

- **Balon Patlayıp, Saadet Zinciri Koparken:** Sürdürülmesi imkânsız olan bu saadet zincirinin kopmasına neden olan ise; ekonomiyi soğutarak enflasyonu kontrol altına almak üzere Amerikan Merkez Bankası’nın (FED) 2006 yılı ve sonrasında faiz oranlarını yukarı çekmek zorunda kalmasıdır. Böylece ilk karmaşa, devasa konut sektöründe (mortgage) başlamıştır. İş, geliri ve hatta varlığı olmayan ya da yetersiz olan kesimlere açılan ve adına daha çok “NİNJA kredileri” (NİNJA-no income, no job, no asset) denilen konut kredilerinin değişken maliyetinin artmasıyla ödeme sıkıntısı sektörde yayılıp derinleşmiştir. Bu aksaklık, zincirleme olarak önce bankacılık sektörünü, türev ürünleri paketleyip maharetle çeşitli fiyatlardan pazarlayan yatırım bankalarını ve ellerindeki sözde varlıkları satarak likidite etmeyi uman yatırımcıları vurmuştur.

ABD’nin dev yatırım bankası Lehman Brothers’ın 2008 yılının Eylül ayında çökmesiyle piyasalarda güven dibe vurmuş, panik çıkmış, varlık fiyatları adeta serbest bir şekilde düşmeye başlamış ve küresel kriz 2008 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla “resmen” başlamıştır. Kriz öncesindeki 2008 yılında ise dikkat çeken bir oranda ivme kaybeden küresel büyüme tekrar yüzde 3 bandına geri çekilmiş, nihayet krizin gelip vurmasıyla dünya ekonomisinde yüzde 1’e varan oranda bir daralma ile İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki en büyük küçülme yaşanmıştır.

KÜRESELLEŞME, EMEK PİYASALARI VE İŞSİZLİK SALGINI

- **Üretim ve Tüketim Coğrafyasının Ayrışması:** Üretimin küreselleşmesinin arkasında otomasyona, iletişime ve ulaşımaya bağlı yeni örgütlenmelerin ortaya çıkması vardır. Böylece işletmelerin dünyanın çeşitli bölgelerinde bulunan üretim faktörlerinin en kârlı bileşenlerini bir araya getirmek suretiyle üretimde bulunması, farklı işlerin farklı coğrafyalarda yapılması mümkün olmuştur.

Böylece iletişim ve ulaşım teknolojileri sayesinde değişen talebe anında cevap verebilen hızlı üretim, yüksek kalite, ürün çeşitliliği, sıfır stokla çalışma, tam zamanında teslimat söz konusu olmuştur. Keza esnek üretimde tek amaçlı makineler yerine genel amaçlı işgücü ve sermayeden tasarruf sağlayan otomasyon teknolojileri ile donanmış bir üretim süreci söz konusudur. Tabiatıyla, işlerin bölünerek farklı işyerleri ve ülkeler arasında dağıtılması, işgücünü, sahip oldukları nitelik düzeyiyle orantılı bir işbölümüne itmektedir. İşgücü piyasasının mevcut haliyle dünya ekonomisinde işsizliğin artmasına neden olan yapısal özellikleri; ekonominin kuralılaşlaştırılması, üretim yapısındaki değişim ve işgücündeki yapısal değişim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeler dünya genelinde istihdamı olumsuz etkilemekte ve işsizlik kronik bir problem haline gelmektedir.

- **Dengesiz Küreselleşme:** Günümüzde küresel rekabetin getirdiği şartlarda –örneğin Çin-Hindistan gibi emek havuzu, bunun niteliği ve maliyeti gibi açılardan– işgücü ve işgücü piyasasında yeni yönelişlere odaklanılması gerekmektedir. Bu yeni ortamda emek akışkanlığının, esnek ve kayıtdışı çalışmanın, çocuk işçiliğinin, göçmen işçiliğinin, değişen ücret yapılarının, işçi devir hızının iktisat politikaları ve emek piyasasına yönelik düzenlemelerde yeniden ele alınması gerekmektedir.

Bir kere dünyada üretim artarken istihdam azalmakta ve işgücü başına üretim miktarı yükselmektedir. Dolayısı ile gelişmekte olan ülkelerde işsizlik, yoksullukla iç içe geçen bir sarmal yapı oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işgücüne katılma oranı giderek gerilerken, teknolojik gelişmeler yüksek nitelikli işgücü ihtiyacını artırmakta, niteliksiz ya da düşük nitelikli işgücüne olan talep azalmaktadır. Dünyada ciddi bir işsizlik sorunu yanında nitelikli işgücü açığı da istihdam sorununu ağırlaştırmaktadır.

Açıktır ki sözü edilen bu sürecin etkisi de dünyada asimetrik dağılmakta, en az hizmet sektörü çalışanları, en çok da imalat sanayiinde çalışan niteliksiz elemanlar olumsuz etkilenmektedir. Günümüz dünyasında hizmet sektörü, gelişmiş ekonomilerin büyük bir yüzdesini kapsamaktadır. Hizmet sektörü ise büyük oranda dış ticaretin kapsamı dışında bulunmaktadır. Bir ekonomi büyük bir hizmet sektörüne, sanayide de sermaye ve bilgi yoğun bir üretim modeline sahip olduğu ölçüde Çin'in o ülkede işsizliğe neden olma etkisinin sınırlı kalacağı ifade edilmektedir.

- **Refah Yolu; Beşeri Sermaye ve Verimlilik:** Ekonomik büyüme, ülkenin kıt kaynaklarını ve niteliklerini artırarak, üretim teknolojisini ve kurumsal altyapısını iyileştirerek üretim imkânları sınırını geliştirmesi anlamına gelir. Böylece kalkınma, refah artışının gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Refah artışı ise beşeri kaynaklara, doğal kaynaklara, sermaye birikimine, toplam faktör verimliliğine ve teknolojik gelişmeye bağlıdır.

İktisadi büyümenin görünürdeki en önemli nedeni yatırımlar ve teknolojik gelişme yoluyla kişi başına fiziki sermaye ve beşeri sermaye (eğitim) düzeylerinde ve verimlilikte sağlanan artışlardır. Bu arada ekonomik büyümenin önemli kaynaklarından biri olan işgücünün artış hızı, genellikle nüfus artış hızıyla sınırlanmıştır. Ekonomistler ekonomik büyümenin diğer bir belirleyicisi olan nüfus artışı ile ekonomik büyüme ilişkisini araştırmış ve nüfusun nitelik açısından taşıdığı özelliklerin ekonomik büyümenin en önemli unsurlarından olduğu sonucuna varmışlardır.

Büyüme ve çıktı seviyesinin belirlenmesinde, fiziksel sermayeye nazaran üretim sürecinde artan getiriye tabi beşeri sermayenin geliştirilmesi gereğinden hareketle ekonomi politikaları bu doğrultuda yeniden ele alınmaktadır. İşgücü verimliliği, istihdam edilen kişinin birim saatte ne kadar üretim yaptığı ile ilgilidir. Birim saatte çalışan başına düşen üretim ne kadar fazla ise işgücü verimliliği de o kadar yüksek olacaktır.

Ekonomik büyümenin diğer bir önemli belirleyicisi de kuşkusuz teknolojik gelişmedir. Teknolojilerin değişimi ekonomik alanda tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri ve alt sektörlerinin tümünü, sosyal alanda insan faktörünün eğitimi, sağlık düzeyi, iletişim ve ulaşım altyapısı olmak üzere insanın verimliliğini ve ülkenin refah düzeyini etkileyen tüm sosyal yatırımları, toplumların kültür düzeyini ve hatta siyasal gücünü etkisi altına almaktadır.

Teknolojilerin üretimi ve bilgi teknolojilerinden yararlanma düzeyi ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Teknolojiler daha çok gelişmiş ülkelerde üretilmekte olup, geliştirmekte olan ülkelerde bu teknolojilerin transferi söz konusudur. Teknolojilerdeki gelişmelerin daha çok gelişmiş ülkelerde görülmesi, bu ülkelerin fiziki sermaye ve insan sermayesi yönünden daha ileri düzeyde olmalarına bağlıdır. Özellikle, bilgi teknolojilerinin gelişimini sağlayan temel itici güç, nitelikli insan (emek/beşeri sermaye) faktörüdür.

- **Küresel İşsizlik Salgını:** 1929 tarihindeki Büyük Buhranın da gösterdiği gibi işsizlik, gelir kaybı, toplam talebin düşmesi ve sonuçta büyük bir durgunluğa götüren yolun başlangıcını teşkil eder. Bir başka ifade ile işsizlikten durgunluğa, durgunluktan da işsizliğe giden karşılıklı bir nedensellik ilişkisi vardır. Günümüzde de dalga dalga yayılmakta olan “küresel işsizlik sorununa” biraz da bu tehdit açısından bakmak

gerekmektedir. Küresel ekonomideki mevcut işsizliğe ülke ve ülke gruplarına ait veriler ışığında bakıldığında, işsizlik oranlarında ve işsiz insan sayısındaki durum daha çarpıcı bir hal almaktadır. Şöyle ki, 2007 yılında OECD bölgesinde tarihi düşük değerler ile yüzde 5,8 ile seyreden işsizlik oranları, 2010 yılının ilk çeyreğinde yüzde 8,7'ye kadar çıkarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında en yüksek değerine ulaşmıştır. Geline nokta itibarıyla sadece OECD bölgesinde 17 milyon insan daha işsiz konumuna geçmiştir. Dünya genelinde işsizliğe bakıldığında ise; 2007 yılında yüzde 5,6 olan işsizlik oranı, 2010 yılı sonunda yüzde 6,2 düzeyine çıkmıştır. 2010 yılında dünyada işsiz insan sayısı 205 milyon olup, bu düzey 2007 yılına göre 27,5 milyon daha fazla kişiye tekabül etmektedir.

Dünya genelinde karşı karşıya kalınan en büyük sosyal problemlerden biri olan işsizlik, en fazla genç işsizliği olarak etkisini göstermektedir. 2010 yılı sonu itibarıyla 77 milyon genç işsiz bulunmaktadır. Bu arada küresel krizin etkisiyle yaklaşık 2 milyon gencin de istihdam piyasasından çekildiği not edilmelidir. Genç işsizliğinin ülkeler arası dağılımına bakıldığında ise, neredeyse, her ülkede yüzde 10'un üzerinde bir genç işsizliği görülmektedir. 2009 yılı sonu itibarıyla, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak problemi olan gençler arasındaki işsizlik Türkiye'de Ekim 2011 itibarıyla yüzde 17,4, İspanya'da 45, İrlanda'da 37, İsveç'te 30, Finlandiya'da 25, ABD ve İngiltere'de 20, Kore'de 15, Japonya'da 10 düzeyinde bulunmaktadır (ILO, 2011). Tüm dünyada gençler arasında görülen yaygın işsizlik, bireylerin hedef ve beklentilerini kısırkken üretkenliklerini azaltıp onları ataletle sürüklemektedir. Halihazırda, gelecek inşası konusunda sıkıntı çeken bireylerin yaşadığı açmazlar sosyal hayatta negatif etkisini göstermektedir. Son yıllarda Avrupa'da yaygınlaşan yabancı düşmanlığı ve diğer ırkçı eğilimler bunun bir göstergesidir.

“KRİZDEN ÇIKIŞ” MİMARİSİ: DERT ÇOK, DERMAN YOK

Ülkeler küresel krizden çıkış sürecinde (i) işsizlik-durgunluk, (ii) yüksek bütçe açıkları ve ağır borç yükünden oluşan mali istikrarsızlık sarmalından geçmektedirler. OECD'nin “güçlü” ekonomileri olarak sayılabilecek ülkelerin içerisine düştüğü büyük sorunlar, özellikle 2011 yılının küresel ekonomik gündemini teşkil etmiştir. Yaşanmakta olan küresel borç krizi, mali istikrarsızlıklar gibi nedenlerle toplam talebin düştüğü, büyüme imkânlarının bir hayli daraldığı bir dünyada, gelecek günlerde işsizlik dalgasının daha da artarak devam etmesi büyük bir ihtimaldir. Düşük büyüme, yüksek borç ve işsizlik olgusu, 1970'lerde olduğu gibi yeni bir küresel buhranın öncü göstergeleri olarak şekillenmektedir. Bu nedenle gelecek günlerin beraberinde “ezber bozan”, yani konvansiyonel iktisat reçetelerinin ötesine geçen çözümleri dayatması beklenmelidir.

Krizden çıkışın hissedilmeye başlandığı 2010 yılından beri, 2011 yılının ilk yarısı itibarıyla dünyada birçok ülkede makroekonomik değişkenler aşağı yukarı eski düzeylerini yakalarken,

aynı şey işsizlik için söylenememektedir. Ekonomideki toparlanma ile işsizlik arasında belli bir zaman aralığının olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak küreselleşmenin yeni konjonktüründe bu zaman aralığının ne kadar olacağı tam kestirilememektedir. 2010 yılı başta olmak üzere 2011 yılında yatırımlar ve ticaret hacminin eski düzeylerine doğru ilerlediği bir dönemde bile işsizlik oranlarının yerinden kıpırdamaması, firmaların yeni işgücü optimizasyonuna gitmesi ve verimlilik odaklı davranmasının bir sonucu olarak görülmelidir.

İstihdam kalitesinin bir yansıması olarak ölçülen savunmasız-kırılgan istihdam verisi de yukarıdaki kaygı verici durumun içindeki yerini almaktadır. Kırılgan istihdam olarak tanımlanan istihdam biçimi, kendi hesabına çalışan ya da ücretsiz aile işçilerinin oluşturduğu, hiçbir sosyal koruması bulunmayan, çok düşük ücretler alan ve kötü çalışma koşulları altında istihdam edilen insanların oluşturduğu bir istihdam biçimidir. 2009 yılı itibarıyla dünyadaki istidamın yüzde 50'si bu biçimdedir ve bu, tam 1,5 milyar insana denk gelmektedir. Diğer bir yandan, görece hızlı büyümeye başlayan gelişmekte olan ülkelerde de, kaliteli istihdam açığı sorunu göze çarpmaktadır.

TÜRKİYE'NİN 2000'LERDEKİ 'YARATICI YIKIM' SÜRECİ

Kalkınma yolunda uzun yıllar gereğinden fazla vakit kaybeden Türkiye, 2001 krizi sonrasında yeni bir patikaya girmiştir. İç ve dış koşulların bir hayli değiştiği 2000'li yıllardaki kalkınmanın bu yeni evresinde, temel makroekonomik değişkenlerde önceki dönemden kopuşun izlerine rastlanmaktadır. Şöyle ki, 2001-2011 dönemindeki son 10 yılda makroekonomik istikrar adına Türkiye ekonomisi önemli bir yol bir kat etmiştir.

- **Küresel Fırsatlara Aktif Uyum:** Türkiye tarihinde belki de ilk defa dışarıdaki fırsatlara, içerideki uyum kalitesini üst düzeye taşıyarak etkin tepki vermiştir. Ekonomi 2002-2007 döneminde ortalama olarak reel bazda yaklaşık yüzde 7 oranında büyümüştür. Bu büyümeyi de 2008 yılının ilk dokuz ayı itibarıyla 27 çeyrek kesintisiz olarak sürdürmüştür. Böylece Türkiye yakın tarihin en yüksek ve kesintisiz büyüme performansını yakalamış, dışa açıklık oranı yüksek olmasına rağmen, büyümenin oynaklığı da bu dönemde mukayeseli olarak geçmiş dönemlerden daha düşük kalmıştır. Son yıllarda Türkiye'nin büyümesinin dış şartlara çok duyarlı hale geldiği dikkat çekmektedir. Nitekim Türkiye'deki yüksek büyüme sürecinin 2008 ve sonrasında gözle görülür bir ivme kaybına maruz kalması da bu yüzdendir. Şöyle ki; (i) 2002 yılından beri tarihi bir genişleme sürecinde olan dünya ekonomisi ve küresel ticaretteki artış, büyük oranda Türkiye'ye de olumlu yönde yansımıştır. (ii) Keza, maliyet şoklarıyla enflasyon ve cari açık baskısının tezahür ettiği 2006-2008 yıllarında Türkiye süreçten olumsuz yönde etkilenmiştir. (iii) 2009 krizinde ise daralan küresel talep, kuruyan küresel finansman kanalları gibi nedenlerle Türkiye ekonomisi üretim ve istihdam cephesinde çok sarsılmıştır.

- **Modelin Bileşenleri:** Türkiye'nin 2002'den beri hayata geçirdiği ekonomik modelin sürdürülebilirliğinin ana unsurları olarak;
 - Büyüme, fiyat ve finansal istikrarın korunması,
 - Ekonomide yapısal dönüşüme dayalı olarak rekabetçi bir üretim ve hizmet altyapısının tesis edilmesi,
 - Dış ticarette yüksek katma değerli, ürün ve pazar çeşitliliğine dayalı bir yapıya geçilmesi hedeflenmiştir.
 - İstihdam oluşturma da hem bu süreçlerin bir fonksiyonu olarak görülmüş, hem de istihdamı geliştirecek reformlara ve sosyal politikalara önem verilmesi hedeflenmiştir. Zira sürdürülemez ve şişkinlik yaratan, verimsizlik nedeni olan bir suni istihdam politikası kalıcı olmayacaktır.

Bütün bu unsurların yerine getirilerek sürdürülebilir bir büyümenin kapısını kalıcı olarak açabilmek için kurumsal çerçeve geliştirilmeli, iş yapmanın ve adil rekabetin önündeki engeller kaldırılmalı, yapısal reformların mikro iktisadi ayağındaki derinleşme çabaları sürdürülmelidir.

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM PİYASASININ YAPISI

Türkiye'de yüksek sayılabacak büyüme performansına rağmen, son 10 yılda (2002-2012) ekonominin, dış açıklarla beraber, iki büyük probleminden biri olan işsizliğin makul seviyelere geri çekilememiş olması, haklı olarak takip edilen büyüme modelinin de tartışmaya açılmasına neden olmaktadır.

Ancak gerçeğin sektirilmemesi için bu durumun nedeninin iyi anlaşılması gerekmektedir. Türkiye'nin son 10 yılında üretim endeksi hızla artarken, istihdam endeksi görece daha yavaş artmış, reel ücretler ise işgücü piyasasında işgücü arzının işgücü talebinden fazla olmasından dolayı otomatik olarak baskı altına alınmıştır. Üretim hızla artarken, istihdamın aynı hızda artmamasının nedeni (i) verimlilik artışı, (ii) iş gücü piyasasındaki uyumsuzluklar, (iii) yüksek istihdam maliyetleri olarak belirlenmektedir.

- **İstihdamın Yapısı Alarm Veriyor:** 2010 itibarıyla Türkiye'de istihdam edilenlerin yüzde 61'inin ücretli veya yevmiyeli bir işte, yüzde 14'ünün ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edildiği anlaşılmaktadır. Yüzde 20'si kendi hesabına çalışırken, yüzde 5'lik bir kesim de işveren pozisyonunda bulunmaktadır. Tahmin edileceği üzere, ücretsiz aile işçiliği çoğunlukla tarım sektöründen kaynaklanmaktadır. Zira tarım sektöründe istihdamın yüzde 46'sı ücretsiz aile işçiliğinden gelmektedir.
- **Tarımsal Dönüşüm ve İstihdam:** Tarım sektöründeki mülkiyet ilişkilerinden mütevellit dağınık ve parçalı yapı nedeniyle tarımın bir "sanayi" haline gelmemiş, tarıma halen tam sermaye aşısı yapılamamıştır. Bir başka ifade ile tarım sektörün hâlâ "geçimlik bir uğraş alanı" olarak görülmekte, bu da tarım sektöründeki etkinsizliklerin

önemli bir nedenini teşkil etmektedir. Bunun yanında 1990'lı yıllara göre önemli ölçüde azalmış da olsa, istihdamın hâlâ tarım sektöründe kilitlenip kalması da ücretsiz aile işçiliğinin bu denli yüksek olmasından kaynaklanmaktadır.

Bir ülkede tarımdaki yapısal dönüşüm ve beraberinde gelen çözülme, gizli işsizlerin açık işsiz olarak işgücü piyasasına çıkmasına, uzun süreli işsiz olarak kalmalarına ve nihai olarak işgücü piyasasında niteliklerine uygun iş bulamamalarından, işgücü piyasasından çekilmelerine neden olmaktadır.

Tarımın 1990'lı yıllar boyunca toplam istihdamın içerisindeki payı yüzde 45 düzeyinde seyretmiştir. Tarım sektöründe adeta bloke edilen nüfus, düşük kazançlar veya ücretsiz aile işçisi konumunda istihdam edilirken, ülke düzeyinde işsizlik oranları 2000'li yıllara göre düşük kalmıştır. 2001 krizi ülke ekonomisinde birçok yönüyle bir dönüm noktasını oluştururken, 2002 sonrasında tarım sektörü istihdamında belirgin bir düşüş gözlenmiştir. 1990'lı yıllar boyunca tarım sektöründe ortalama 9 milyon insan istihdam edilirken, 2000-2004 döneminde ortalama 7,5 milyon kişi, 2005-2011 döneminde ise ortalama 5,6 milyon kişi istihdam edilmiştir. Bunun anlamı on senede tarımdan yaklaşık 3,5 milyon kişinin şehirlere göç etmiş olmasıdır.

Öte yandan tarım istihdamında görülen çözülme, sanayi ve hizmet sektörü istihdamında karşılığını 2004-2006 yılları arasında bulmuş iken, 2007-2010 aralığında karşılık bulamamıştır. İstihdamsız büyüme argümanına karşılık olarak, 2002-2006 arası dönemde Türkiye'de 2,3 milyon tarım dışı istihdam artışı görülmüştür. 2006-2008 döneminde yatay bir seyir izleyen tarım dışı istihdam, 2008 yılından, küresel krizin en ağır etkilerinin görüldüğü (dip noktasına) 2009 yılı ilk çeyreğine kadar 1 milyon kişi azalmıştır. Bu düşüşten sonra tekrar artmaya başlayan tarım dışı istihdam, 2011 ikinci çeyreğine gelindiğinde dip noktasına nazaran 1,3 milyon artmış ve toplamda hem kriz öncesi düzeyini aşmış, hem de 2002 sonrası düzeye kadar ulaşmıştır.

- **Kadın İstihdamında Nispi Başarı:** Nüfusun yarısını oluşturan kadınların düzenli gelire ve insani yaşam koşullarına ve bunu sürdürülebilir kılabilen bir işe sahip olması, büyümenin beşeri sermaye unsuru ile doğrudan bağlantılıdır. Bunun yanı sıra günümüzde kadınların siyasi sosyal kültürel ve ekonomik hayata katılımını sağlayacak tüm haklardan yararlanmaları insan haklarının bir gereğidir. Ayrıca kadın işgücünün ve işgücünün nüfusa oranının düşük olması bağımlılık oranının çok yüksek olmasına neden olmaktadır. TÜİK'in verilerine göre, 2007 yılında Türkiye'de 3 çalışan kişinin ortalama 10 kişinin ihtiyacını giderdiği anlaşılmıştır. Bu durum farklı gelişmişlik düzeyinde olan birçok ülkede Türkiye'nin altında görünmektedir.

Türkiye'de 1988 yılından bu yana değişmeyen işgücü piyasasındaki kadın-erkek dağılımı bahsedilen teşvik sistemine duyulan ihtiyacın göstergesidir. Şöyle ki, politika yapıcılarının aktif bir müdahalesi olmadan bu durumun kendi kendine düzelmesi çok daha fazla vakit alacaktır. Bu minvalde, 2008 yılında değiştirilen iş kanunu çok önemli bir örneği, bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. Nüfusun yarısını oluşturan

kadınların düzenli gelire ve insani yaşam koşullarına ve bunu sürdürülebilir kılabilen bir işe sahip olması, büyümenin beşeri sermaye unsuru ile doğrudan bağlantılıdır. Kadın işgücünün ve işgücünün nüfusa oranının düşük olması bağımlılık oranının çok yüksek olmasına neden olmaktadır. TÜİK'in verilerine göre, 2007 yılında Türkiye'de 3 çalışan kişinin ortalama 10 kişinin ihtiyacını giderdiği anlaşılmıştır. Bu durum farklı gelişmişlik düzeyinde olan birçok ülkede Türkiye'nin çok altında görünmektedir.

İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE 1990'LI YILLARIN YANLIŞLARINA DÖNÜLMEMELİDİR

Türkiye'nin işsizlik baskısı altında, işsizlik sorununun gerçek boyutunu gizlemek ve ötelemek üzere sürdürülemez istihdam politikalarına itibar etmemesi gerekmektedir. Bu konuda en büyük dersler 1990'lı kayıp on yıllarda bulunabilir. 1990'lı yıllarda Türkiye bir yandan taşrada tarımsal destekleme alımlarıyla nüfusun yarısına yakın ve istihdamın yüzde 40 bandında dolaşan bir kısmını tarım sektöründe bloke etmiş, tarımın dönüşümü böylece engellenmiştir. İkinci olarak Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) şehirlerde yaygın bir istihdam deposu olarak kullanılmıştır. Sözde istihdam yaratma gerekçesiyle gerek tarımda ve gerekse sanayideki KİT'lerde tam bir verimsizlik ekonomisi hâkim kılınmıştır. Böylece işsizliğin üzeri örtülmüş, sorun çözülmemiş, "gittiği yere kadar" mantığı ile sadece ötelenmiştir. Bunu yaparken rekabetçi üstünlükleri yok olan bir ekonomi dışarıdan yalıtılmış, içeride ekonomi kamu ve özel sektör tekellerine terk edilmiş, enflasyonist ve açık finansmanına dayalı böyle bir "model" nedeniyle verimlilik ve katma değer eksenli bir yapılanma, uzun vadeli stratejik düşünme ve dönüşüm gerekçeleri gündemin dışına itilmiştir.

YENİ DÖNEM

Türkiye'nin işsizlik-istihdam hattındaki gelişmeleri de yakından etkilemek üzere, üç temel ev ödevi bulunmaktadır. Bunlar; (i) ulusal tasarrufları artırıcı reform ve tedbirler, (ii) enflasyonu kalıcı olarak makul bir düzeye çekecek reform ve tedbirler, (iii) dış açıkları makul ve sürdürülebilir bir seviyeye çekecek reform ve tedbirler.

Türkiye'nin bu aşamada görevi, son yıllardaki makroekonomik kazanımları feda etmeden, mevcut finansal istikrar odaklı yaklaşımları, üretim ve rekabetçilik odaklı, tutarlı ve bütüncül bir mimariye taşıyarak zenginleştirmektir. Türkiye'nin bu doğrultuda bir Büyük Mutabakat, toplumsal uzlaşma araması gereği de vardır. Bu toplumsal mutabakatı yeni ve katılımcı bir anayasada, reform mutabakatını da işveren-iş gören ve hükümet arasındaki geniş mutabakatla elde etmek gerekmektedir.

Günümüzde istihdam artışı verimlilik ve emeğin nitelikli dönüşüm ile at başı gidecek ve bu bağlamda biraz zaman alacaktır. “Eski ekonomiden” neşet eden işsizlik ile “yeni ekonomide” ortaya çıkan istihdam talebi arasında derin yapısal farklılıklar söz konusudur. İşini kaybedenler genel olarak mavi yakalılar iken, ortaya çıkan istihdam talebi son derece nitelikli bir beşeri sermaye, beyaz yakalı emekçi gerektirmektedir. Bu nedenle, küresel rekabet ve iş bölümü nedeniyle, yüksek düzeyde büyüme de gelişmekte olan ülkelerde kaliteli istihdam açığı sorunu göze çarpmaktadır. Bu durum Türkiye’de de geçerlidir. Yüksek işsizlik düzeyi ile nitelikli emek gerektiren “açık iş pozisyonları” da hızla artmaktadır.

Burada kamu otoritesine düşen görev, emek ve sektör bazında ortaya çıkan bu derin dönüşümün etkin idaresine yönelik olarak özel sektörle sinerji içerisinde stratejiler, politikalar geliştirmek, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmektir. Türkiye için günümüzde sürdürülebilir büyüme ve toplumsal barış açısından kritik formül şudur: “emek piyasası reformu-işgücünün dönüşümü-dış açıklar ve işsizlik” arasındaki zincir etkinlikle kurulmalı ve idare edilmelidir.

EĞİTİM-BEŞERİ SERMAYE İLİŞKİSİ VE İŞGÜCÜNÜN DÖNÜŞÜMÜ

Beşeri sermaye farklılıkları ülkeler arası zenginlik farklılıklarını açıklamada etkin bir rol oynamaktadır. Türkiye ekonomisinde niteliksiz beşeri sermaye gerektiren iş kollarında, görece yüksek beşeri sermaye gerektiren işlere göre 3 katı fazla istihdam sağlandığı gözlenmektedir. İstihdam edilen kişilerin düşük beşeri sermaye sahibi olması ülkenin rekabetçilik, ekonomik büyüme, ekonomik kalkınma düzeylerinde negatif anlamda pay sahibidir.

Türkiye’nin bu noktada beşeri sermayeden ekonomik büyümeye yeterince katkı alamadığı görülmektedir. Öyle ki; Türkiye’nin katma değer odaklı dönüşümü, teknoloji transferi, bilgiyi içselleştirebilmesi ve üretimini ihracata yönlendirebilmesi için kritik değerde olan doğrudan yabancı sermayeyi sıfırdan yatırımlara çekebilmesinin en kritik bileşenlerinden biri de beşeri sermaye stokudur.

Bu meyanda, son yıllarda işgücü piyasasında okur-yazar olmayanların yüzdesinin önemli ölçüde azalması ve yükseköğrenim görenlerin oranının artması olumludur. Bunu desteklemek üzere, 2000’li yıllarda görülen “üniversiteleşme hamlesi” de bu bakımdan uzun vadede önemlidir. Bu tabloda unutulmaması gereken nokta, OECD’nin PISA analizinde ortaya koyulduğu üzere, üniversite mezunlarının istihdam için yeterince donanımlı olarak işgücü piyasasına çıkmamalarıdır. Bu doğrultuda kapsamlı bir meslek eğitim reformu eşliğinde yükseköğrenimin muhtevasının yeniden tertip edilerek küresel standartlara çıkarılması gerekmektedir. Böylece piyasa ile uyumlu ve mesleki donanımının eksiksiz olduğu bir üniversite mezunu kitlesi arz edilmiş olacaktır.

REKABETÇİ ÜSTÜNLÜKLER VE İŞ YAPMA KOLAYLIĞI

Rekabetçilik, bir ülkenin verimliliğini belirleyen kurumlar, politikalar ve diğer faktörlerin birleşimi ile açıklanmaktadır. Verimlilik ise bir ülkenin zenginliğini belirleyen bir faktör olarak, yatırımlar vasıtasıyla, bir ülkedeki büyüme oranları üzerinde etkin rol oynamaktadır. Buna göre daha rekabetçi bir ülke daha yüksek oranlarda büyümektedir. Türkiye son yıllarda (i) altyapı, (ii) makroekonomik istikrarın temini, (iii) sağlık hizmetlerine ulaşılabilirlik ve etkinlik, (iv) mal piyasasında etkinlik, (v) finansal piyasaların etkinliği, (vi) piyasa odaklılık, (vii) iş ikliminin gelişmişliği alanlarında belli bir mesafe almıştır. Buna rağmen Türkiye'nin küresel rekabetteki zaafı beş ana noktada toplanmaktadır: Bunlar; (i) kurumsal kalite, (ii) yükseköğretim kalitesi, (iii) inovasyon düzeyi, (iv) teknoloji odaklılık (v) emek piyasası katılıklarıdır. Bu yüzden, Türkiye 2005-2011 yılları arasında iş yapma kolaylığında en üst basamaklarda yer alan ülkelerle arasındaki farkı yeterince kapatamamış ve sıralamada dönem boyunca aynı düzeylerde kalmıştır. Türkiye ekonomisi, iş yapma kolaylığında karşılaştırmalı olarak yüksek gelirli OECD ülkelerinin fazlaca gerisinde kalmıştır.

Açıktır ki; Türkiye gibi bölgesel ve sektörel gelişme farkları çok derin olan ülkelerde, yapılacak iktisadi düzenlemelerle bilhassa fiyat rekabetinde zorlanmakta olan düşük katma değerli, emek yoğun geleneksel sektörlerin geri kalmış bölgelere transferi, ilgili ülkeye belli bir zaman için rekabetçi üstünlük kazandıracaktır.

İkinci ve daha kalıcı tepki ise çağdaş yükselen sektörlerde bir yenilikçilik dalgası yaratmak ve verimlilik patlamasını başarmaktır. Böylece bir yandan maliyetleri düşürürken, bir yandan da yenilikçi ürün çeşitliliğini artırarak rakiplerin önüne geçerek, daha hızlı davranarak fiyat rekabeti alanından çıkmak mümkün olabilecektir. Aksi takdirde verimliliğin ihmal edilmesi durumunda Türkiye'nin geleneksel sektörleri göç ederek istihdam ve gelir kayıplarına neden olurken, modern sektörler bilhassa nitelikli ara mallarda yüksek ithalat bağımlılığı edeniyle dış açık vermeye devam edecektir.

DEZENFLASYON VE “FEDAKÂRLIK ORANI”

Türkiye’de dezenflasyon programı, enflasyon düzeyini ve dolayısı ile nominal faiz oranlarını düşürmek, böylece yatırım ortamının iyileşmesini sağlamaktır. Ancak enflasyon oranı hedeflenen düzeye inip burada karar kılana kadar, yani fiyat istikrarı oturana kadar bu süreç işsizlik oranlarında bir artışa yol açabilmektedir. Bu durum iktisat literatüründe “fedakârlık oranı” olarak isimlendirilmektedir. Türkiye’de 2002 sonrası uygulanan dezenflasyon programının küresel rekabete rağmen işsizliği sabit bir düzeyde tutabilmiş olması demek, son derece anlamlı bir miktar istihdam yarattığı anlamına gelmekte olup, böylece program başarılı bulunmalıdır.

BELİRSİZLİKLER VE İŞSİZLİK

Bir ekonomide belirsizliklerin fazla olması iktisadi aktörlerin geleceğe yönelik karar almasını fazlasıyla zorlaştırır. Geleceği yeterince öngöremeyen hanehalkı ve firmalar, tüketim ve yatırım kararlarını alırken daha çekimser davranırlar. Belirsizliğin oluşturduğu bozulma etkisini gelecek dönemlerde makroekonomik değişkenler üzerinde göstermektedir. Ekonomide en az bir sonraki dönemi etkisi altına alan belirsizliğin boyutu ne kadar fazlaysa, gelecek dönemlerdeki gerçekleştirmeler o denli olumsuz etkilenir.

Türkiye’de iş, istihdam ve işsizlik ilişkisi yüksek olan iki alandaki belirsizlikler önem arz etmektedir. Bunlar reel döviz kuru belirsizliği ve enflasyon belirsizliği olarak dikkat çekmektedir.

- **Reel Döviz Kuru Belirsizliği:** Türkiye’de reel döviz kurunun düzeyi kadar önemli olan başka bir husus da, kur belirsizliğidir. Bu belirsizlik, sanayi istihdamında önemli etkiye sahiptir. Reel döviz kuru belirsizliğinin yüksek olduğu dönemlerde sanayide istihdam artışı sektöre uğrayabilmektedir. Dolayısıyla, reel döviz kuru belirsizliği istihdamın önünde bir engel oluşturarak işsizliğe neden olabilecek bir olgudur. Bunun yanında, bu tip bir belirsizlik kayıtdışılığı da desteklemektedir. Türkiye’de kur oynaklığı düzeyi henüz kritik olmamakla birlikte izlenmeye değer bir seyir sürmektedir. Kur oynaklığındaki artışın devam etmesi veya endeksin yüksek seyretmesi, ileride istihdam yaratmanın önünde engel teşkil edebilecek bir gelişmedir.
- **Enflasyon Belirsizliği:** Türkiye’nin kendi geçmişine göre enflasyonda geldiği düzeyin ne kadar başarılı olduğu not edilirken, aynı şekilde Türkiye’nin hâlâ enflasyon cephesinde riskli bir ülke olduğu gerçeğinin de dikkatle not edilmesi gerekmektedir. Geçmiş tecrübeler, enflasyonu kalıcı bir istikrara taşımadan sürdürülebilir büyümenin mümkün olmadığını göstermektedir. Buna göre, Türkiye’nin enflasyonla mücadele etme yönündeki ev ödevi halen devam etmektedir. Ancak, enflasyonun düzeyi kadar önemli olan bir başka husus da enflasyon belirsizliği ile ilgilidir. Belirsizliğin iş dünyası ve politika yapıcılar için olumsuz etkisi açıktır. Yapılan bazı çalışmalar belirsizliklerin yatırım ve istihdam kararlarında ‘bekle-gör’ stratejisine neden olduğunu ve ekonominin bu yolla durgunluğa girmesinin tetiklendiğine işaret etmektedir.

EMEK PİYASASI KATILIKLARI

Dünyada eğilim iş yapmayı kolaylaştırmaktır. Emek piyasasını ülkelerin rekabetçi dinamizmine katkıda bulunacak şekilde tasarlamak gereği yeterince açıktır. Emek piyasası katılımında Türkiye’nin önemli sorunları olduğu da bir o kadar açıktır. OECD verilerine göre emek piyasası katılımında Türkiye 34 OECD ülkesi ile AB’ye 6 aday ülkenin de içinde bulunduğu 40 ülke arasında en katı çalışma mevzuatı ile ilk sırada yer almaktadır. Belirli süreli sözleşme yapma ve yenileme serbestisi ile özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sistemini kapsayan

gösterge Türkiye’de 5 puan üzerinden 4,88 endeks değerine sahiptir. Bu veri, Türkiye’nin OECD ülkelerinden 2,8 ve AB ülkelerinden 2,7 kat daha katı uygulamalara sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu noktadan hareketle, gerek işadamları, gerekse uluslararası iktisadi kuruluşlar, emek piyasası katılıklarını Türkiye’nin en önemli rekabetçi dezavantajı olarak ön plana çıkartmakta, bu doğrultuda Türkiye’ye yaptıkları önerilerin başında, emek piyasası katılıklarının giderilmesi yer almaktadır.

- **Emek Piyasası Katılıkları:** Türkiye’de istihdam katılığını en fazla artıran uygulamalar, geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde ve kıdem tazminatının yüksekliğinde görülmektedir. Her krizin bedelinin emekçiye fatura edilmesi, adeta “hülle nikâhı kısılmış gibi” çalışan ilk fırsatta kapının önüne konulması gibi, istihdam edilen kişilerin adeta Katolik nikâhı ile işletmeye bağlandığı anlamına gelen uç yaklaşımlar iki ifrat-tefrit noktasını teşkil etmektedir. Türkiye bir yandan çalışma hayatından başlamak üzere bir toplumsal barışı tesis etmek, öte yandan da farklı bir gezegende yaşamadığından küresel rekabet gerçekleri ile uyumlu bir emek piyasası ikame etmek zorundadır.
- **Kayıtdışılık:** Emek piyasası katılıklarının en büyük zararı kayıtdışılık şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ekonominin yaklaşık yüzde 45-50’lik kısmının kayıtdışı olduğu ve istihdamın da bu düzeyde kayıtdışılığı içerdiği bir ortamda, emek yoğun ve aynı zamanda kayıtdışı faaliyet gösteren sektörlerden, ekonomideki verimlilik-yatırım ve büyüme ivmesine yeterli derecede katkı gelmemektedir. Verimlilik artışı ve büyümeyi sürükleyen firmalar kayıt altında ve daha verimli iken, emek yoğun üretim modeli kayıtdışında kalmak durumunda kalmıştır. Gerçekten de hem işlem ve işletme maliyetleri, hem de istihdam maliyetleri emek yoğun sektörlerde büyük bir kayıtdışılık baskısına dönüşmektedir. Ekonomik krizler her zaman toplumda gelir dağılımından görece düşük pay alan büyük çoğunluğun hayatını olumsuz etkilemiştir. İşsizlik ise bu durumun bir göstergesi olmuştur. Türkiye’de de işsizliğin en önemli sebebi olan piyasa darlığının (nüfusa göre) aşılması için girişimcilerin iş yapmasının önündeki engeller azaltılmalı, işgücünün dönüşüm sağlanarak ülkenin umumi rekabetçilik düzeyi artırılmalıdır.
- **OECD Önerileri:** OECD ve diğer uluslararası kuruluşlar ve işverenler Türkiye’de (i) kıdem tazminatının azaltılmasını, bir kıdem tazminatı fonunun kurulmasını (ii) özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sisteminin yasalaştırılmasını ve bu yolla istihdamdaki katılıkların azaltılmasını, (iii) isteğe bağlı olarak daha esnek biçimlerdeki iş akitlerine izin verilmesini önermektedir. Bu listedeki öneriler kuşkusuz mevcut küresel eğilimler altında dikkate şayandır. Ancak bunun toplumsal barış ve adalet açısından olmazsa olmaz şartı yanına çalışanın güvenliğini erozyona uğratmayacak dengeleyici mekanizmaların da tesis edilmesidir. Bu meyanda sürecin adı “taşeronlaştırma” olmaktan çıkartılmalı, bunun için siyasetin, ekonomin ve toplumun yollarının kesiştiği çok hassas bir alan olarak, emeğe yönelik düzenlemelerde toplumsal adaletin, üretim ve bölüşümde hakkaniyetin korunması gereğinin altı dikkatle çizilmelidir.

GÜVENCELİ ESNEKLİK

Avrupa başta olmak üzere “güvenceli işgücü piyasası esnekliği” hususu gittikçe önem kazanmaktadır. Bu konuda dört ana ilke vardır. Bunlar; (i) esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri, (ii) kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri, (iii) etkili aktif işgücü piyasası politikaları ve (iv) modern sosyal güvenlik sistemleridir. Burada güvenceli esneklik işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu kurumları gibi paydaşlar açısından haklar ve yükümlülükler arasında adil bir dengenin kurularak çalışanların uyum yeteneğini, istihdamı ve sosyal uyumu artırmayı amaçlamalıdır.

Bunların sonucunda; (i) işin daha iyi düzenlenmesinden, (ii) becerilerin artırılması sayesinde yukarı doğru hareketlilikten, (iii) çalışanların değişime uyum sağlama kapasitesinden ve eğitimi kabul etmesinden, (iv) işletme için verimlilik sağlayan eğitim yatırımlarından iki taraf da fayda sağlamış olacaktır.

Esnek çalışma biçimlerini içeren yasal düzenlemeler, zorunlu olarak işçi haklarının geriye gitmesine neden olmak durumunda değildir. Çalışma yaşamında esneklik, kuralların sadece katı özelliğini ortadan kaldırmakta; onların koruyucu niteliğini yok etmemekte, yasal düzenlemelerin gereksiz aşırılıklardan kurtarılması anlamına gelmektedir. Diğer bir ifade ile işverene zorunlu hallerde bir çıkış yolu sunan bu kolaylığın istismarını önlemeye yönelik dengeleyici mekanizmaların sunulması da gerekli olacaktır. Bu tedbir, zorunlu işten çıkarma hallerindeki sıkıntıyı giderirken, keyfiliğin de önünü kapatacak türden olmalıdır. Görüldüğü kadarıyla esneklik konusu hükümet programında ve “ulusal istihdam stratejisi” belgesinde zaten bu yönde sunulmaktadır.

Açıktır ki; “güvenceli-esneklik” devletlerin kendi özel koşullarına, işgücü piyasalarına ve sanayi ilişkilerine uyarlanmalıdır. Bunun anlamı, tek bir işgücü piyasası modeli veya tek bir strateji oluşturulup uygulanmasının mümkün olmadığıdır. Ancak güvenceli esneklik üzerinden reformların derinleştirilebilmesi için kesimler arasındaki güven sorununun aşılması gerekmektedir. Konu, niyete, bölüşüm ilişkilerine ve küresel rekabetin gereklerine olan yaklaşım biçimiyle ilgilidir. Burada esas olan, “ben yaptım oldu” şeklindeki emrivakiler ile değil, şeffaf bir diyalog ortamında bu güven açığının kapatılmasıdır.

ASGARİ ÜCRET

Açıktır ki, asgari ücret uygulaması piyasalara bir müdahale şeklidir. Bunun arkasında sosyal ve insani kaygılar vardır. Gerçekten de Türkiye’de işsizlik yüksek, yoksulluk yaygın, eğitim çok yetersiz, mesleksizlik had safhada, bölgeler ve sektörler arası gelişmişlik farkları derin ve gelir dağılımı çok bozuktur. Hal böyle olunca asgari ücret refah, toplumsal adalet ve sürdürülebilir bir büyüme açısından önem arz etmektedir.

Ancak burada dikkat çekilmesi gereken husus, sonuçlardan çok süreçlerle ilgilenilmesi gereğidir. Diğer bir ifade ile ekonominin neden yeterli iş üretmediği ve ücretlerin neden düşük kaldığı konusu gibi “yapısal olguların” üzerine gidip ortadan kaldırmak gerekirken, asgari ücret gibi düzenlemeler kendini başka şekillerde dışa vuracaktır. Bu meyanda ilk olarak, asgari ücret sayesinde bir kısım çalışanın daha yüksek ve “adil” bir ücret elde etmesinin bedeli olarak, asgari ücret uygulamasının olmaması durumunda iş bulma imkânı ve ihtimali olan başka bir kısım kişinin de işsiz kalması göze alınmalıdır.

Türkiye’de toplam çalışanların yaklaşık yüzde 35’i ya da her 10 çalışandan 3’ü asgari ücretlidir. Bu oran Avrupa’da kabaca yüzde 10’lar civarındadır. Asgari ücretlilerin bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısı da yaklaşık 10 milyon olarak ifade edilmektedir. Sayı bu kadar kabarık olunca, konu hem işveren hem de çalışanlar açısından hayati öneme haiz olmaktadır.

Türkiye’de asgari ücret iki ucu keskin bıçak gibidir. Asgari ücretin düzeyi ile ilgili olarak iki temel gözlem yapılmalıdır: Emekçi açısından, Türkiye’deki hayat standartları, pahalılığı, fakirlik ve açlık sınırı gibi veriler dikkate alındığında, özellikle asgari ücret miktarından kaynaklanan bir “katıllığın” söz konusu değildir.

İşveren açısından ve küresel rekabet baskısı dikkate alınarak bakıldığında ise, asgari ücretin, beher çalışanın ürettiği katma değere oranının Türkiye’de yüksek kaldığı görülmektedir. Zaten ücretlerin rekabetçiliğe yaptığı negatif etki, asgari ücretin işçi başına düşen katma değere oranı ile ölçülmektedir. OECD’nin verilerine göre bu oran Türkiye’de yüzde 60’lar civarında iken, örneğin, G. Kore, Polonya ve İspanya’da yüzde 45’ler düzeyindedir. Yine Türkiye’de kişi başına düşen GSYH bazında mukayese edildiğinde, Türkiye’nin asgari ücretinin de kendileriyle rekabet ettiği benzer gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksek kaldığı anlaşılmaktadır. Bu veri, asgari ücretlerin rekabetçiliğe negatif bir katkı yaptığını açıkça göstermektedir.

Asgari ücretlerin seviyesi konusunda kalıcı ve sürdürülebilir çözüm tam da bu noktada aranmalıdır. Şöyle ki; veri olan asgari ücret satın alma gücüne ve hayat standartlarına göre çalışanı “açlık sınırının altında” tutarken, öte yandan hâlâ ekonomiyi baskılayan, tedarikçi, markalaşamamış, fiyat rekabetinden çıkamamış, ihracatın birim değerinin çok düşük kaldığı klasik sanayilerde işverenin küresel rekabet koşullarında zorlanmasına neden olmaktadır.

Dolayısı ile “asgari ücret düzeyi sorunu” iki kesim açısından da ancak üretim paradigmasının mahiyet değiştirerek yeni bir patikaya sıçratılmasıyla aşılabılır. Buradan çıkan sonuç, Türkiye’de sanayinin dönüştürülmesi ve katma değer oranının artırılması suretiyle rekabetçiliğin geliştirilmesi ve Türkiye’nin “ucuzcu” ülkelerle olan fiyat rekabetinden uzaklaşabilmesidir. Türkiye’nin genel rekabetçilik standartlarının yükseltilmesi durumunda, emek üzerinde kurulmuş olan ağır baskının daha dengeli olarak diğer faktörler üzerine kaydırılması, emeğin korunması açısından önem arz etmektedir. Türkiye’de rekabet ve verimlilik denildiğinde ilk akla gelen ücretler üzerinde baskı kurulması gibi çeşitli yollardan emeğin istismarından ancak bu şekilde kurtulmak mümkün olacaktır.

Öte yandan Avrupa’da asgari ücretin Türkiye’ye göre yüksek olduğu bilinmektedir. Bunlardan Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya’nın günümüzde kriz sarmalına girdiği de görülmektedir. Bu ülkelerde kamu borçlarının arttığı, sanayinin rekabet gücünün azaldığı ve ekonomilerin bu yükü taşıyamadığı görülmektedir. Buna göre, verimlilik ve rekabetçilikle ilintilendirilmeyen bir ücretlendirme ve emek piyasası katılıklarının ülkelerin küresel krizde sarsılmasına katkıda bulunan faktörlerden olduğu görülmektedir.

KRİZDE İSTİHDAM POLİTİKALARI VE SONUÇLARI

2009 krizi sırasında ve sonrasında sosyal diyalogun arttığı, doğru ölçekte uygulanan ekonomi politikaları vasıtasıyla işsizlik sorununda önemli kazanımlar sağlamışlardır. Bu ülkeler, istihdamı koruma ve yeni istihdam yaratma adına, aktif işgücü eğitimi ve sosyal güvenlik ağını güçlendirme gibi alanlarda başarılı örnekler sunmuşlardır. Bunun dışında, salt vergi indirimine ve işçi ücretlerinde düşüşe giden ülkeler sonuç alamamıştır.

2009 yılından beri alınan tüm tedbirlere rağmen, örneğin, OECD bölgesinde işsizlik 2011 yılında yüzde 10 bandını aşmıştır. Dahası, küresel işsizlik ve durgunlukla ilgili bir çözümü adreslemeden ortaya konulan sert istikrar tedbirleri ve kemer sıkma politikaları nedeniyle, 2012 yılında da işsizlikteki artışın devam edeceği anlaşılmaktadır.

Türkiye böylece krizden çıkış sürecinde (2010 ve sonrası) bir yandan hızla özel sektör odaklı yüksek büyüme patikasına dönmüş, öte yandan da kamu maliyesindeki göreceli erozyonu hızla toparlamış, istihdamda büyük artışlar kaydetmiş, finans sisteminin “stres göstergeleri” hep sağlam bir düzeyde korunmuştur.

Buna rağmen yüksek büyümenin kendini cari açık ve bilhassa 2011 yılında enflasyon baskısı olarak gösterdiği görülmüş, Avrupa başta olmak üzere dünyada ortaya çıkan borç krizi nedeniyle Türkiye’nin de büyüme süreci 2011 yılının ikinci yarısı itibarıyla olumsuz bir baskı altına girmiştir.

Krizin en kötü dönemi olan 2009 yılının ilk yarısında Türkiye, “ekonomisi en çok küçülen ve işsizliği en çok yüzde puan artan ülkeler” grubunda yer alırken, 2010-2011 döneminde Türkiye, dünyanın önde gelen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kıyasla, “GSYH’si yüzde 5’in üzerinde büyüyen ve aynı zamanda işsizlik oranını da 2 ile 5 yüzde puan düşüren tek ülke olmuştur.

Gerçekçi olmayan “istihdam yaratmayan büyüme olgusunun” da kriz sonrası dönemde tümüyle ortadan kalktığını gözlemek mümkündür. Şöyle ki, kriz öncesi Ağustos 2008’de 22,5 milyon olan istihdam, ekonominin daraldığı 2009 ilk çeyreğinde (Şubat 2009) 19,7 milyona kadar gerilerken, 2011 Ağustos itibarıyla 24,8 milyon düzeyine ulaşmıştır. Diğer bir deyişle, Türkiye’de kriz öncesine göre 2,8 milyon, krizin Şubat 2009’daki dip noktasına göre 5,1

milyon iş yaratılmıştır. Aynı şekilde, gözleneceği üzere, çalışan sayısı Ağustos 2008 - Ağustos 2011 arasında yüzde 12,7, Şubat 2009 - Ağustos 2011 arasında yüzde 25,8 artmıştır. Kriz öncesi ile kriz sonrası (Ağustos 2008 - Ağustos 2011) karşılaştırıldığında sanayi istihdamı 149.000 artarken, erkek çalışan sayısı 9.000 azalmış, kadın çalışan sayısı 158.000 artmıştır. Bu durum 2008 yılındaki iş kanunu değişikliğinin kadın istihdam eden işletmelere yönelik sunduğu avantajların bir ürünü olarak göze çarpmaktadır. Bu noktada, kadın istihdamında 2008 yılındaki kanun değişikliği sonrası beklenen artış tezahür etmiştir. Toplumsal mutabakata dayalı olmak şartıyla Türkiye'nin emek piyasası reformlarına devam etmesi gereklidir ve bunu yapması durumunda istihdam artışı da devam edecektir.

YATIRIM TEŞVİKLERİ VE İSTİHDAMDA YENİ DÖNEM

Küresel kriz sonrasında Türkiye ikili bir meydan okumayla karşı karşıya kalmıştır. Bunlardan birincisi 2001 krizi sonrasında Türkiye'nin yapısal dönüşüm ve küresel düzene eklemlenme sürecinde zaten kendini gösteren meydan okumaların devam ediyor oluşu. İkincisi ise kriz sonrasında ortaya çıkan ve bu bölümün başında kısaca incelenen “yeni normal” ve Türkiye'nin bu sürece etkin uyum sağlama göreviyle ilgilidir.

2012 yılının ilk yarısı itibariyle şekillenerek ve 2012 yılının başından itibaren yasalaşarak yürürlüğe giren Yeni Teşvik Sistemi (YTS) ile Türkiye ekonomisinin yapısal problemleri neticesinde ortaya çıkan cari işlemler açığı ve uzun vadede karşı karşıya kalmadan atlamamız gereken eşik olan Orta Gelir Tuzağı adreslenmiştir. Öncelikli olarak üçüncü AK Parti Hükümeti döneminde ekonominin mimarisini şekillendirmek üzere bakanlıklarda yeni bir kurgulanmaya gidilmiş, bağlı kurumlar, kuruluşlar ve görev alanları yeniden tarif edilmiştir. Piyasa ile bürokrasi ve siyaset arasındaki koordinasyonu daha etkinlikle hayata geçirmek üzere birçok bakan yardımcılığı ihdas edilmiş, uygulaması çok zor olmakla beraber, bakanlık müşavirlikleriyle birlikte uyumlu, sinerji içinde, paralel ve tamamlayıcı olarak hizmet etmeleri beklenmektedir.

Yeni Teşvik Sistemi'nde üç esas yenilik dikkat çekmektedir: Birincisi Türkiye'nin coğrafi esaslara göre değil, gelişmişlik esaslarına göre bölge ve alt bölgelere kadar ayrıştırılmış olması. İkinci olarak, ilk defa stratejik öncelikli yatırım destek ve teşviklerini verilmiş olması. Üçüncü olarak da destek sürelerinin ilk defa bu kadar uzun bir süreye yayılarak devletin ne tür sektörlerin arkasında durmakta olduğuna dair güçlü bir sinyalin verilmiş olmasıdır.

2009 yılında uygulamaya konulan Yatırım Teşvik Paketi'nde olduğu gibi, Yeni Teşvik Sistemi'nin de belirli amaçları gerçekleştirmek istediği anlaşılmaktadır. Bunların başınca dış açıkların kapatılması ve ilgili dövizin içeride tutulması başta gelmektedir. Böylece Türkiye'nin büyümesini (kısa vadeli) kredi girişlerinden kalıcı olarak park eden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına dayandırmak, işadamlarının eğitime ve işgücünün dönüşüme olan doğrudan katılımını ve katkısını sağlamak, istihdam imkânları oluşturmak, bölgesel ve sektörel dengesizlikleri

gidermektedir. Bu amaçları gerçekleştirmek üzere geçmişteki uygulamalara ilaveten bu yeni teşvik sisteminde birçok yeni unsurlar da devreye sokulmuştur. Bilhassa en geri kalan bölgelerde (6. Bölge) istihdam ve faiz desteklerinin miktar ve süresi dikkat çekicidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Geldiğimiz aşamada Türkiye'nin işsizlikle mücadelesinde gerekli kilometre taşları yeterince berraklaşmıştır. Bu çerçevede yapılması gereken ilk uyarı, konunun salt bir “emek piyasası katılıklarını giderme” kolaycılığı ve tek bir kesime bedel ödetici bir yaklaşımla ele alınamayacağı ile ilgilidir.

Konunun kalıcı çözümü için bir genel denge modeli içerisinde, çağın ger(ç)eklerine uygun tutarlı bir “Rekabet, Üretim, İstihdam ve İşgücü Politikalarının” oluşturulması gereği vardır. Bu politika ile sorunların daha iyi anlaşılması, üretim ve işgücü piyasasının değişen teknoloji ve bilgi toplumuna uyumu ve düzenlenmesi, modernizasyonu, emek arz ve talebi arasındaki dengenin kurulabilmesi mümkün olabilecektir. Buradan hareketle, sürdürülebilirlik sınırları içerisinde Türkiye’de potansiyel büyüme düzeyini mevcut yüzde 5 bandından yüzde 7 seviyesine yükseltecek değişim ve dönüşümün makro, mikro ve sektörler düzeyinde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için;

- (i) Emek piyasalarının reformu,
- (ii) İşgücünün dönüştürülmesi,
- (ii) Mesleki ve yüksek eğitim reformunun etkinlikle hayata geçirilmesi,
- (iii) Etkin iş modelleri bağlamında özel-kamu kesimi ve üniversite ilişkisinin güçlendirilmesi,
- (iv) Siyasi istikrarı garantileyecek toplumsal mutabakatı sağlayacak anayasal bir düzenin ikame edilmesi gerekmektedir.

Türkiye için günümüzde sürdürülebilir büyüme ve toplumsal barış açısından kritik formül; “emek piyasası reformu-işgücünün dönüşümü-dış açıklar ve işsizlik” arasındaki zincirin isabetle kurulması ve etkinlikle idare edilmesi şeklinde formüle edilebilir. Bunun gereği olarak son yıllardaki makroekonomik kazanımlar feda edilmeden, mevcut finansal istikrar odaklı yaklaşımları, üretim ve rekabetçilik odaklı, tutarlı ve bütüncül bir mimariye taşıyarak zenginleştirmektir.

Türkiye’de son yıllarda makroekonomik istikrarın temin edilmesinde önemli mesafeler kat edilmiştir. Ancak bu alanda sorunun bitmediği, kazanımların kalıcı hale gelmediği ve bu konuların sürdürülebilir büyüme ve istihdam ile yakından bağlantısının sağlanamadığı görülmektedir. Bu meyanda Türkiye’de;

- (i) Fiyat istikrarının ikame edilmesi,
- (ii) Dış açıkların makul seviyelere geri çekilmesi,

- (iii) Bunun için ulusal tasarrufların artırılması,
- (iv) Enerjide dışa bağımlılığın asgari düzeye çekilip rekabetçi maliyetlerden enerji arz güvenliğinin sağlanması,
- (v) Türkiye'nin dış ekonomik ilişkilerini daha stratejik bir yaklaşımla ele alarak etkin bir yabancı sermaye stratejisi ve yol haritasının geliştirilmesi gerekir.

Hedef, makroekonomik istikrarı muhafaza edip derinleştirerek sıfırdan yatırımlara odaklı, teknoloji transferini hedefleyen ve markalaşarak Avrupa'nın tedarikçiliğinden çıkıp, kritik sektör ve alt sektörlerde Türk markalarını dünyaya sunmak olmalıdır. Ekonominin umumi rekabetçiliğini artıracak reformlar kısaca şu başlıklardan oluşmaktadır:

- (i) Eğitim ayağında; üniversite, mesleki ve teknik eğitimde kapsamlı ve mimarisi olan bir eğitim reformunun hayata geçirilerek iş gücünün etkin dönüştürülmesi.
- (ii) Emek piyasalarında; rekabetçiliği, işçi haklarını ve iş güvenliğini destekleyecek bir emek piyasası reformunun yapılması.
- (iii) Şirket ve girişimcilik ayağında; rekabet kapasitelerini artırıcı, sermaye birikimine teşvik edici, doğru ölçek ekonomilerine zorlayan yasal çerçevenin geliştirilip derinleştirilmesi, "kuluçka merkezlerine daha çok eğilerek girişimciliğin geliştirilip sayısının artırılması,
- (iv) Teşvikler ve seçim alanında; etkin yani sonuç/performans odaklı, Ar-Ge, icat ve yenilikçiliklerin desteklenmesi.
- (v) Bürokrasi ayağında performans odaklı, piyasa ile sinerji içinde bir kamu personel reformunun yapılarak bürokrasiyi daha etkin kılmak gerekmektedir.

Her teşvikin bir seçim, her seçimin de kaynakların kıt olduğu bir ortamda bir vazgeçiş anlamına geldiği, bu boyutu ile aslında somut bir rant-gelir aktarma mekanizması olduğu unutulmamalı ve uzun vadede kamusal çıkarlar adına bunun meşruiyeti için çaba sarf etmek gerekmektedir.

Her şeyden önce teşvikler (i) haksız kazanç ve eksik rekabete sebep olmayacak, (ii) ataleti, tembelliği ve bedeli ödenmemiş yolculuğu (free-rider) özendirerek kişileri kariyer ve eğitim merakından, meslek edinme ve çalışma dürtüsünden alıkoymayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bu meyanda teşvikler pozitif dışsallıkların yüksek olduğu kamusal mal niteliği arz eden alanlarda, uzun vadede kendi kendini amorti edecek türden, piyasa uyumlu, performans kıstasları tanımlanmış ve ölçülebilir olmalıdır.

Teşvik sisteminde seçim mekanizması da teşvikler kadar önemli yer tutmaktadır. Teşvikleri iyi seçimler yaparak, potansiyeli ve yapabilirliği yüksek olan yatırımcılara vermek, istihdam ve ihracat adına alınan marjinal katkıyı yükseltecektir. Yerli yatırımcının haricinde, yabancı yatırımcıları da bu teşvik mekanizması içerisinde ülke ekonomisine dahil etmek, doğrudan yabancı yatırım çekmek açısından son derece önemlidir. Politika yapıcılarının belirleyebileceği geleceğin hedef sektörleri üzerine yoğunlaşmış bir teşvik sistemi, yanına ihtiyaca göre şekillendirilmiş bir eğitim politikasını alır ise, uzun vadede Türkiye'nin belirli sektörlerde dünya lideri olması söz konusu olabilecektir.

Türkiye'nin ara eleman ya da yetenek uyuşmazlığı eksiği yaşamadan verimlilik odaklı bir şekilde yoluna devam edebilmesi için "eğitim arz ve talebi politikası" planlı bir şekilde yönetilmelidir. Bu bağlamda temel eğitim ve teknik eğitim de üniversite eğitimi kadar önem kazanmaktadır. Eğitime daha fazla pay ayrılmasının yanında eğitimin içeriğinin/kalitesinin/ağırlığının ülke hedefleri ile uygun olması da bir plan dahilinde mümkün görünmektedir. Mesleki eğitim politika ve uygulamalarının oluşturulmasında ve yönlendirilmesinde, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında, kamu ve özel sektördeki ilgili tarafların karar alma süreçlerine etkin şekilde katılacağı özgün mekanizmalar oluşturulmalıdır. Yine mesleki eğitim kurumlarında görev yapan yönetici ve eğitimcilerin niteliğini artıracak stratejilerin belirlenmesi ve toplumsal denetim mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir. Meslek liselerinin ülkemiz için ne denli önemli olduğu sıkça vurgulanıp özendirici politikaların belirlenmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin "en fakir ancak en katı emek piyasasına sahip ülke" olarak yoluna devam etme şansı yoktur. Türkiye'de istihdam katılığını en fazla artıran uygulamalar, geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde ve kıdem tazminatının yüksekliğinde görülmektedir. Verimlilik artışı ve büyümeyi sürükleyen firmalar kayıt altında ve daha verimli iken, emek yoğun üretim modeli kayıtdışı kalmak durumunda kalmıştır. Türkiye'de de işsizliğin en önemli sebebi olan piyasa darlığının (nüfusa göre) aşılması için girişimcilerin iş yapmasının önündeki engeller azaltılmalı, işgücünün olduğu kadar, emek piyasalarının dönüşümünün de sağlanarak ülkenin umumi rekabetçilik düzeyi artırılmalıdır.

Asgari ücretleri daha fazla aşağı çekmek yerine, artan refahtan daha çok pay sahibi kılacak çözümlere odaklanılmalıdır. Zira Türkiye'de asgari ücret an itibarıyla açlık düzeyinin altında iken, ücretleri düşürme önerisi kısa vadeci ve ağır sosyal sonuçları olabilecek bir öneridir. Bunun yerine, bir önceki uzun vadeli, ekonominin dinamiklerini dönüştürmeye, yeni büyüme patikasına geçmeye olanak tanıyacak altyapının oluşturulması hedefi çok daha adil ve refah artırıcıdır.

"Yeşil Ekonomi"ye geçiş bir yandan bireylerin sağlık ve refahına katkı yapabilecek iken, istihdam imkânları açısından da azımsanmayacak getiriler sunabilmektedir. Mevcut iş, yetenek ve firmaların dönüştürülmesinin ötesinde yeni iş imkânları ile ülke içindeki işsizlik açmazının önüne geçmek için güncel kıstaslarda, örnek çözümler getirilebilir. Temiz enerji, 2020'li yıllarda dünyada en önemli sektörler arasına girebilecek bir sektördür. Bir çok ülkenin pozisyon aldığı, stratejik plan hazırladığı bu alanda, Türkiye'nin hızla yatırımlarını buraya aktarması sayesinde, bu tip yatırımlardan alınacak yüksek marjinal katkı ile ekonomik faaliyetlerde ve istihdamda artış ortaya çıkacak, "sürdürülebilir insanlık" açısından daha temiz bir çevre elde edilecektir.

Birinci Bölüm

KÜRESEL EKONOMİNİN
DİNAMİKLERİ ve TÜRKİYE

GİRİŞ

Rahatlıkla ifade edilebilir ki, Osmanlı Devleti Karlofça Antlaşması (1699) ile başlayıp, Yaş Antlaşması (1792) ile biten gerileme devrinde, 1922 tarihi itibarıyla son bulan dağılma döneminde ve sonrasındaki “yeniden kuruluş” döneminde değişim, dönüşüm ve gelişme alanlarında büyük oranda dış tesirlerin altında kalmıştır. Bir açıdan Türkiye’nin reform ve ıslahatlarının yerli değil, ithal, ısmarlama ve yukarıdan tabana doğru bir emrivaki şekilde geliştiği ifade edilebilir. Bu nedenle Türkiye’nin iktisadi, siyasi ve hatta kültürel modernleşmesi çelişkiler, yapbozlar ve aceleciliklerle dolu olup, en temel eksikliği ise doku uyumunun sağlanamamış olması, hatta bu yüzden beraberinde çözümünden ziyade toplumsal ayrışmaya neden olmuş olmasıdır.

Söz konusu büyük resim, ekonomi alanında da fazlası ile geçerlidir. Güçlü dönemlerde verilen ve imparatorluğun lehine olan, ancak zayıf dönemlerde kaldırılamadığı gibi, derinleştirilen bir tavizler silsilesine dönüşerek imparatorluğun altını oyan kapitülasyonlardan sonra, Osmanlı’nın artan dış borçlarının yönetimi ve tahsilatını garanti altına almak üzere kurulan Düyun-u Umumiye (1872-1939) ile dış etkiler iyice derinleşmiştir. Birinci Dünya Savaşı ile başlayıp, İkinci Dünya Savaşı ile biten süreçlerde merkez ülkelerin içine girdiği kriz

döneminin çevre ülkelere belli bir rahatlama getirdiği ifade edilebilir. Bu boşluklardan neşet eden nispi “bağımsız kalabilme” şansı nedeniyle Türkiye’de kapitülasyonlar kaldırılmış, Kabotaj Kanunu çıkartılarak denizlerde taşımacılık Türkiye’ye devredilmiş, yine Borçlar İdaresi de bu dönemde lağvedilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında çok partili hayata geçilmesiyle ve Soğuk Savaş’ın derinleşmesiyle birlikte Türkiye, Soğuk Savaş şartlarında yeniden Batı’nın ve bilhassa ABD’nin tesirine girmiş, ekonomide de 1960’lara varmadan Türkiye IMF ile yeniden etkileşime geçmiş bu ilişki parçalı olarak ve sonuç vermeyen bir tarzda devam etmiştir. Bütün dünya ile birlikte Türkiye’yi de etkisi altına alan ve sonuçları 2008 küresel krizine kadar uzanan derin gelişmeler, 1970’lerin krizlerinin tetiklediği bir süreçte gelişip derinleşmiştir.

Türkiye ekonomisinde büyüme-istihdam-işsizlik üçlemesi bu çalışma kapsamında kısaca aşağıdaki değişkenler muvacehesinde ele alınacaktır: (i) Türkiye ekonomisinin dönüşümü üzerinde küresel düzenin etkisi, (ii) makro ekonomik istikrarın temini, (iii) ekonomideki umumi verimlilik artışı, (iv) tarımsal dönüşümün etkisi, (v) ekonomi geneline yayılan yaygın kayıtdışılık, (vi) emek piyasasındaki uyumsuzluklar, (vii) uluslararası rekabet baskısı ve Türkiye’nin rekabetçiliği.

1.1. 1970’LERİN KRİZLERİNDEN 2000’LERİN KÜRESELLEŞMESİNE

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki elli senelik sürede iki on yılı neredeyse tümüyle kayıp hanesine yazmak zorunda kalmıştır. Bunlardan birincisi 1970’lerde, diğeri ise 1990’larda yaşanmıştır. 1970’lerdeki kısaca “siyasi kargaşa, enerji krizi ve döviz darboğazı” olarak adlandırmak yerinde olur. Merkezi plan ekonomilerinin çökerek yerini piyasa ekonomisine “geçiş sürecine” bıraktığı ve böylece Soğuk Savaş’ın sona erdiği 1990’lı yıllar, normal şartlar altında birçok açıdan Türkiye için hamle dönemi olma potansiyeli barındırmakta idi. Oysa tersi oldu ve Türkiye “kendi iç siyasi çatışmaları” nedeniyle bu on yılı da sektirdi.

Esasen bu iki dönem dünya için de kolay geçmiş değildi. Ancak ortaya çıkan krize herkes kendi kabiliyetine göre tepki vermiş ve “krizi fırsata çevirebilme” derecesi bu tepkinin niteliğine göre değişmiştir. Soğuk Savaş’ın kızıştığı 1970’lerde büyük bir dönüşümü zaruri kılan gelişmeler kısaca aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- (i) Art arda gelen petrol şokları,
- (ii) ABD’nin arkasından çekilmek zorunda kalmasıyla beraber altın para standardının ve Bretton Woods sisteminin çökmesi,
- (iii) İktisadi durgunluk ve küresel enflasyon dalgasından oluşan derin stagflasyon,
- (iv) Kamunun uzun yıllar devam eden ekonomi üzerindeki yaygın müdahale,

- regülasyon ve yönlendirmesi sürecinde zaman içinde ortaya çıkan derin ahbap- çavuş ilişkileri, yaygın yolsuzluk ve verimsizlikler,
- (v) Yaygın işsizlik sarmalı,
 - (vi) Arkadan gelen sonradan sanayileşen ülkelerin önden giden ülkelere yakınsaması (*convergence*),
 - (vii) Fiziksel anlamda savaş yıkımının büyük oranda bitip, kalkınmanın sınırlarına gelinmiş olması ve sermayenin getirisinin düşmüş olması.

Bütün bu gelişmeler “işin böyle gitmeyeceğine”, dünya ekonomisinde yeni bir sürecin başlayacağına işaret etmiştir. Bu dönemde yapısal dönüşüme giren ve bunu başaran ülkeler 1980’lerde yalpaladıktan sonra 1990’lardaki hız, bilgi ve verimlilikten oluşan “*yeni ekonomi*”yi hayata geçirebilmişlerdir. Merkezi plan ekonomilerinin çökmesi ve diğer devletlerin de küreselleşme sürecine girmesiyle birlikte büyük pazarlar ortaya çıkmış, 1990’larda *yeni ekonomide pozisyon alabilen şirketler, eskiden şirketlerin ancak bir asırda ulaşabildikleri büyüklüklere çok kısa zaman zarfında ulaşmışlardır*. 1970’lerin kargaşasının tetiklediği ve 1980’lerin başında ivme kazanan, bugün yaşadığımız krize ve sonrasına da gönderme yapan küreselleşme dinamiklerini kısaca aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

1.1.1. 1980 Dönümü ve Finans Kapitalin İlkesiz Yükselişi

İlk olarak, 1980’lerin başında devreye sokulan neo-liberal küreselleşme sürecinde devletler, şeffaflık, verimlilik ve etkinlik adına ekonominin denetim ve düzenleme alanının dışına çıkartılmıştır. Bu değişimler kendini yaygın özelleştirmeler ile finansal ve ticari serbesti şeklinde göstermiştir. Rekabet ve verimlilik iddiasıyla küresel sermayenin önündeki tüm “dikenler” ayıklanırken, siyasi kadrolar, bürokratlar, ekonomi yönetiminin temel kurumları, adeta küresel sermayenin birer hizmetkârı, daha doğrusu birer taşeronu düzeyine düşürülmüştür. Görevleri neredeyse sadece onların önünü açarak “akıllı olmak” ve yaptıkları hizmetin karşılığında çeşitli adlar altında komisyonlarını, teşviklerini almaya indirgenmiştir.

Denetim ve düzenlemelerin devreden çıkartıldığı bu ortamda, gözü kısa vadeli kazançtan başka bir şey görmeyen sermayedarın ve diğer yatırımcıların “risk alma iştahını” kamçılarak üzere çeşitli içi boş türev ürünler geliştirilmiştir. Bu dönemin felsefesi, “şirketlerin varlık sebebi hisse sahiplerinin payını azami düzeye çıkarmaktan ibarettir” (Rappaport, A., 1986) şeklinde lanse edilmiştir. Böylece geniş toplumsal paydaşların hukuku ikincil plana atılırken, aslında “azami kâr dağıtma” karşılığında hisse sahipleri de şirket yönetiminden uzak tutulmuş, adeta “kozmetik” bir hale getirilmiştir (Greider, William, 2003). Bu süreçte “icat edilen” sanal refah algısı ile tüketim için sınırsız bir alan üretilmiş, ancak bu arada reel ekonomi ile para ekonomisi (finans kapital) arasındaki makas da sürdürülemez bir şekilde açılmıştır (Kindleberger, Charles, P., 2002). Kazanç dürtüsüyle sınır ötesi hareketlere yönelen sermaye ile ulusal çıkarlar ayrışmaya, devletler ile sermayenin yolu ilk defa bu kadar net bir şekilde farklılaşmaya başlamıştır.

1.1.2. 1990’lar: Merkezi Planlamanın Çöküşü, Teknolojik Devrimler

Modern iktisat tarihini belli başlı devrelere ayırarak inceleyen yaklaşımlar, gelişmeleri, adına Konradiev dalgaları dediğimiz 60-70 senelik zaman aralıklarına göre tasnif etmektedirler. Birinci Sanayi Devrimi (1780) ile başlatılan bu tasniflere göre günümüze kadar olan süreç temel beş döneme ayrılabilir (Tablo 1.1). Görüldüğü üzere bütün bu devreler bir teknolojik icat dalgasına dayanmakta olup, adeta bir önceki devreyi kapatıp, üstüne yeni değerler koyarak, Schumpeterci bir yaklaşımla ifade etmek gerekirse, bir “yaratıcı yıkım” sarmalında devam etmektedir. Bu dönemlerin bir özelliği de yükselen sektöre ve bu sektörlerin sürdürülmesini, büyüyüp gelişmesini mümkün kılan temel girdilere dayanmış olmasıdır. Zira temel girdi tedarik garantisi olmadan sektörleri devam ettirmek imkânsızdır. Bu nedenle 1780’lerden başlayıp günümüze gelene kadar pamuk, kömür, demir-çelik cevheri, ucuz emek, petrol, başlıca emtialar dünya bölüşüm haritasının şekillenmesinde önemli rol oynamışlar, savaşlar ve sömürgecilik bu hatlar üzerinden ilerlemiştir.

Günümüzde bu kaynaklar devreden çıkmış değildir. Kalkınmanın sürekliliği açısından enerji finansman olmak üzere birçoğu önemini korumaya devam ederken, bilgi teknolojileri, Ar-Ge, inovasyon, kısaca yüksek beşeri sermaye, beyin gücü gerektiren alanlar merkeze yerleşmiş durumda olup, bütün çaba, bu varlıkların geliştirilmesi ve korunmasına odaklanmış durumdadır.

TABLO 1.1. Büyük İcat Dalgaları: Teknolojik Değişimler ve Kondratiev Dalgaları

	Tanım	Kritik Faktör
Birinci (1780-1840)	Sanayi devrimi ve tekstilin fabrikasyon üretimi	Pamuk
İkinci (1840-1890)	Buhar gücü ve demiryolu çağı	Kömür
Üçüncü (1890-1940)	Elektrik ve çelik çağı	Çelik
Dördüncü (1940-1990)	Otomobil ve sentetik mamullerin kitlesel üretimi	Enerji (Petrol)
Beşinci (1990-?)	Bilgi, iletişim, bilgisayar ağları, nano-mühendislik	Yarı iletkenler, mikro elektronik nano-teknoloji

Kaynak: Andrey Korotayev, Sergey Tsirel, “A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis”, The California Digital Library and The Berkeley Electronic Press.

İşte günümüzdeki küreselleşmeyi tetiklemek üzere bilhassa 1990’ların başından itibaren iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler hızla devreye girmiş, bilgi ve enformasyonun uygulama alanlarının yaygınlaşması ile 1990’larda “yeni bir ekonomi” yükselişe geçmiştir. Her şeyden önce yeni bir küreselleşme dalgası başlamış, ekonomilerde verimlilik ve rekabet ilkeleri çok öne çıkmıştır. Yatırımlar hantal iktisadi büyümeden, verimlilik, bilgi, iletişim ve yarı iletkenler odaklı olarak “yeni ekonomiler” alanına kaymıştır. 1950’lerden beri süre gelen azman büyüme ve silahlanmada yarışı başa baş götüren Sovyet Rusya (ve diğer merkezi

plan ekonomileri) yarışın odak noktası ticarileştirilebilir teknoloji ve iktisadi verimliliğe kaydığında hızla havlu atma sürecine girmiştir.

1.1.3. Yeni Pazarların Açılması ve Dengesiz Büyüme

Merkezi plan ekonomilerinin de dağılmasıyla Rusya, Çin ve dahi Hindistan gibi “çok büyük, çok fakir” (hatta çok istikrarsızlaşabilecek) ülkelerin sisteme dahil olmasıyla ortaya çıkan geniş piyasalar da küreselleşmenin taşıyıcı unsurları olmuştur. Gerçekten de küreselleşmenin bu safhasında bilhassa Çin ve Hindistan gibi “başlangıç koşulları” gerek sanayileşen ve gerekse diğer birçok gelişmekte olan ülkeden büyük farklılıklar arz eden ülkeler başta olmak üzere, yeni oyuncuların bitmek bilmez bir “büyüme iştihası” ile oyuna dahil olmasıyla, dünyada bir yandan yüksek büyüme-yüksek ticaret hacmi oluşurken, aynı süreç “dengesiz” bir yapıyı da beraberinde getirmiştir.

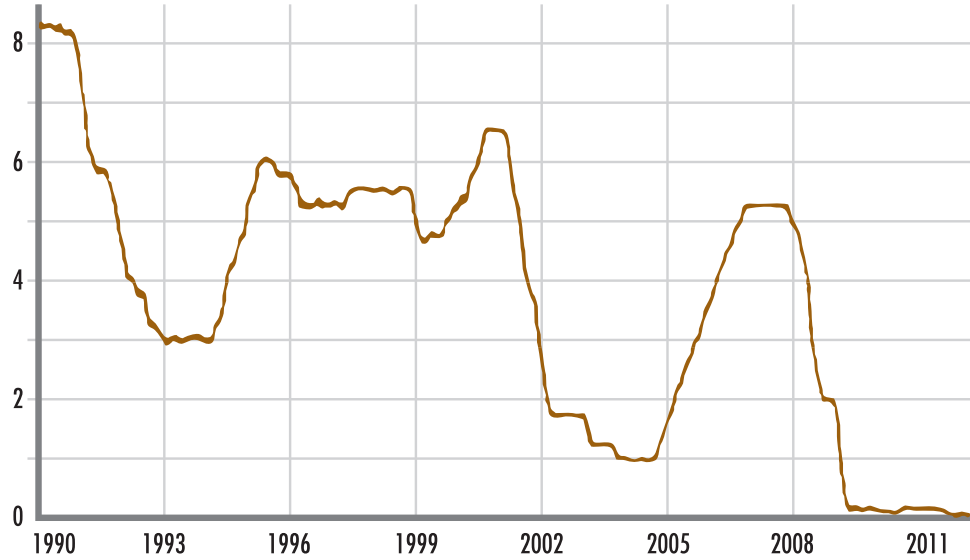
“Dengesiz büyüme”den kasıt sanayileşen Batı ülkelerinin artan bir eğilimle açık vererek büyürken, Doğu’nun gelişmekte olan ülkelerinin artan oranlarda fazla vererek büyümesidir. Aynı sürecin doğal bir parçası olarak, gelişmiş Batı ülkeleri artan oranlarda tüketim odaklı büyürken, Asya başta olmak üzere Doğu’daki ülkelerin artan oranlarda tasarrufa, yatırıma ve üretime yönelmiş olması da küresel düzendeki “dengesiz” büyümeyi ifade etmektedir. Bu dengesiz büyüme nedeniyle 2008-2009 krizi sonrasında geminin yan yattığı ve artık su almaya başladığı açık bir şekilde görülmektedir. Yaşanan bu küresel kriz sonrasında başlıca tartışmalarından biri de bu dengesizliklerin hangi mekanizmalarla ortadan kaldırılacağı noktasında yoğunlaşacaktır. Burada Doğu’nun daha çok tüketmesi, piyasalarını dışa açması ve tasarrufları düşürmesi talep edilmektedir.

1.2. KÜRESELLEŞMENİN SON DALGASI

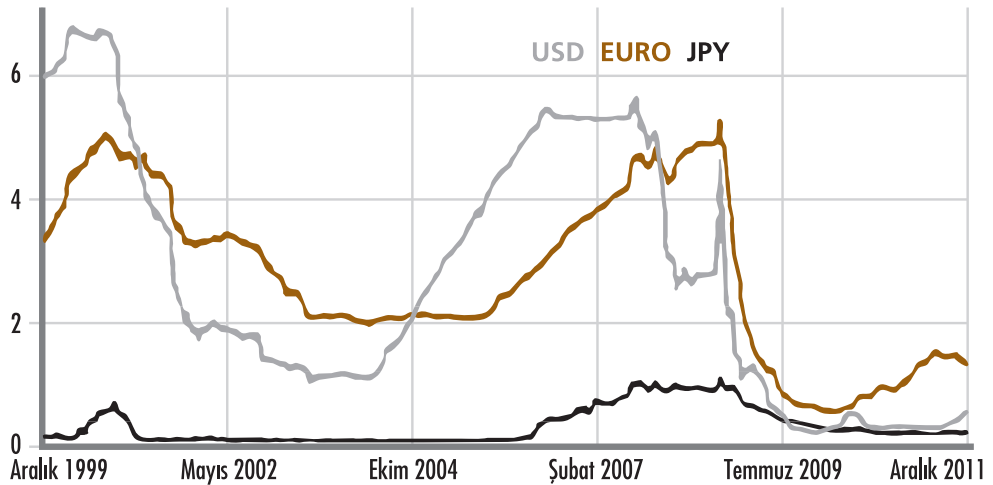
Yukarıda anlatılan ve sürdürülmesi zor küresel kurguya ilaveten, 2000’li yılların başındaki durgunluğu aşmak üzere başta ABD olmak üzere, dünyada takip edilen aşırı genişleyici para politikasının, yukarıda bahsedilen türden türev ürünlere dayalı sanal refah artışının da üzerinde durmak gerekmektedir. Talep artışını ve kredi genişlemesini tetiklemek üzere 2002 yılının başından beri sürdürülen düşük faiz-kolay kredi politikası güden ABD Merkez Bankası (FED), yüzde 5’ler civarındaki politika faiz oranlarını çok hızlı bir şekilde düşürmeye başlamış, faizler 2004 yılı itibarıyla yüzde 1 seviyelerine kadar gerilemiştir. (Şekil 1.1). Merkez bankalarının izlediği genişleyici para politikaları, çok geçmeden karşılığını denetimsiz finansal sistemde bulmuştur.

ŞEKİL 1.1. 2000’li yıllarda gelişmiş ülkelerde faiz eğilimleri.

ABD Merkez Bankası’nın (FED) Politika Faiz Oranları (%) (1990 - 2011)



ABD’de Üç Aylık Libor Faizi (%) (1999 - 2011)

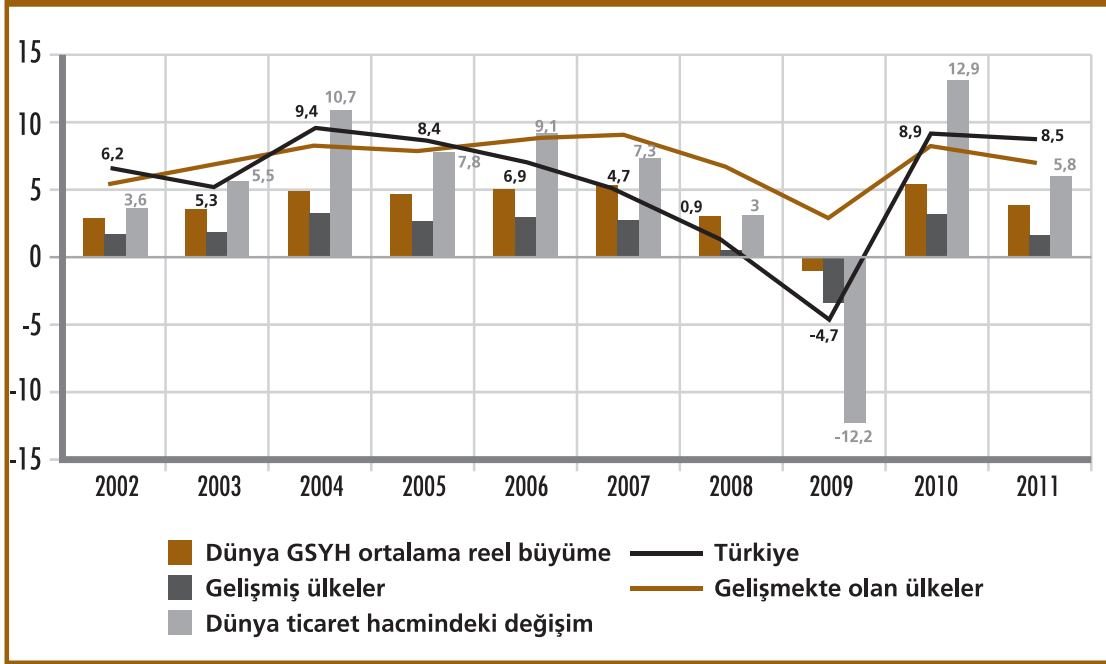


Kaynak: FED, OECD.

Yukarıda özetlenen böyle bir sanal kurgu içerisinde dünya ekonomisinde 2002 yılından itibaren yüksek ve kesintisiz bir büyüme dönemi kaydedilmiştir. 2002 yılında yüzde 3 büyüme kaydederek yüksek büyüme patikasına giren dünya ekonomisinde büyüme temposu artarak devam etmiş ve 2005-2007 yılları arasında yüzde 5 düzeyine kadar çıkmıştır. 2000’li yıllarda kaydedilen bu büyüme dalgasında sanayileşmiş ülkeler de büyük oranda yer almış olmalarına rağmen, bu son küreselleşme dalgasının cereyan ettiği alan, genel olarak yükselen piyasa ekonomileri, özel olarak da Güneydoğu Asya olmuştur. Burada esas tetikleyici dinamizmin ise üretimin ve pazarın büyük bir eksen kaymasına uğrayarak doğuya doğru göç etmesidir. Maliyet ve rekabet baskısı nedeniyle üretim coğrafyası değişince, bu beraberinde ticaretin ve finansmanın da hareketlenmesini getirmiştir. 2002-2008 arasında

kaydedilen büyümenin sürükleyicisi bir yandan yıllık artış oranı yüzde 10-12'leri bulan küresel ticaret (Şekil 1.2), diğer yandan da küresel sermaye hareketlerinin hacminin artmış olmasıdır (Şekil 1.3).

ŞEKİL 1.2. Dünyada büyüme ve küresel ticaret eğilimleri (2002-2011).

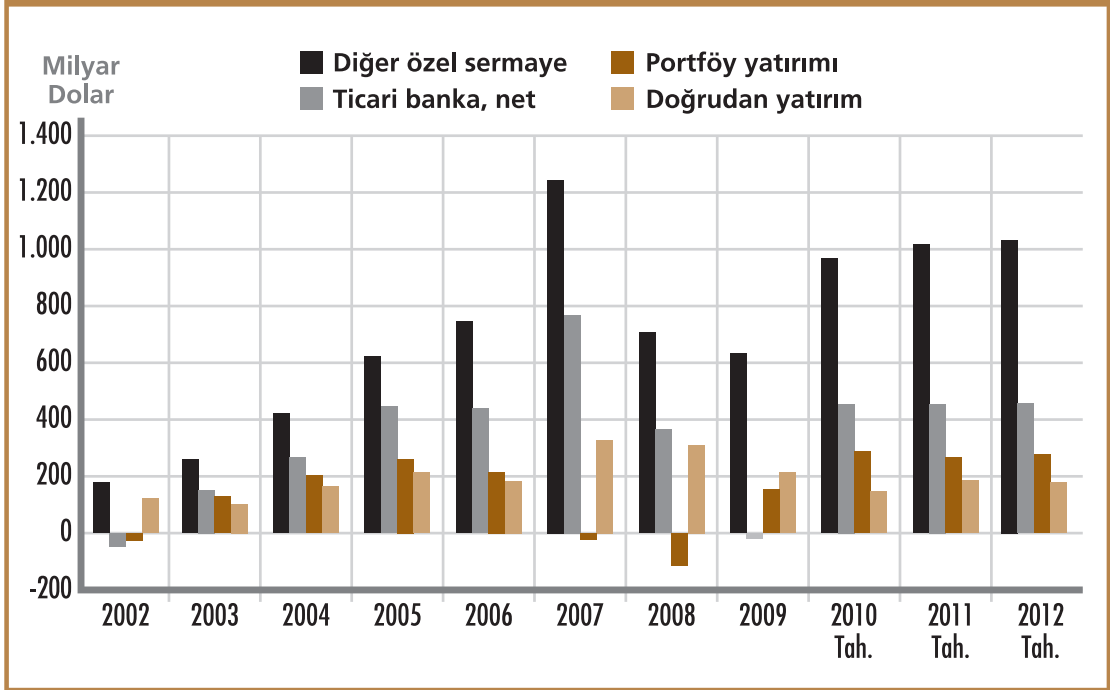


Kaynak: DTÖ ve OECD istatistiklerinden derlenmiştir.

Adeta bir balon şeklinde şişen dünya ekonomisinde bir yandan da kriz bulutları büyümekte idi. Bahsedildiği şekilde bütün dünyada sanal varlıklara olan yatırım, sözde refah artışıyla gelen tüketim, üretim ve büyüme baskısına ilaveten denetimsiz “oynak fonların” spekülatif hareketleri sonucunda enerji ve diğer tüm emtia fiyatlarının hızla artmasına neden olmuş, bu gelişme büyümenin sürdürülebilirliğini tehlikeye atmıştır. Nitekim bu süreçte bilhassa 2005 yılından sonra hem maliyet, hem de talep enflasyonu kendini göstermeye başlamıştır. Buna paralel olarak hem kamu borçları, hem de bütçe açıkları ABD, AB ve Japonya gibi doyum noktasına ulaşan gelişmiş ülkelerde hızla artma eğilimine girmiştir.

Küresel kriz patlak vermeden önce de Avrupa, ABD ve Japonya gibi ülkelerde bütçe ve mali disiplin tümüyle kaybolmuş olmasına rağmen, bu gerçeğin üzeri örtülmüştür. Gerçeğin karartılması sürecinin “taşeronluğu” ise küresel sermayenin öncülüğünde kurulan Kredi ve Derecelendirme Kurumlarına devredilmiştir. *Bu kurumlar, paranın gücü sayesinde kendi kendini meşrulaştıran bir ortamda istediği ülke ve şirketlerin notunu en yüksekte verip “güvenli liman” (safe heaven) ilan etmiş ve böylece bir yandan ucuz finansman ile yatırımları bu ülkelere kanallandırmış, öte yandan da istediği ülkeyi “riskli” ilan ederek borçlanma maliyetlerini artırıp, böylece küresel kaynak transferine, finans kapitalin emsalsiz sömürüsüne kapı açılmıştır.*

ŞEKİL 1.3. Gelişmekte olan ülkelere yönelik net finansal akımlar (2002 - 2012 milyar dolar).



Kaynak: Uluslararası Finans Enstitüsü (IIF).

Sürdürülmesi imkânsız olan bu saadet zincirinin kopmasına neden olan ise; ekonomiyi soğutarak enflasyonu kontrol altına almak üzere FED'in 2006 yılı ve sonrasında faiz oranlarını yukarı çekmek zorunda kalmasıdır. Böylece ilk karmaşa, devasa konut sektöründe (*mortgage*) başlamıştır. İş, geliri ve hatta varlığı olmayan ya da yetersiz olan kesimlere açılan ve adına daha çok "NİNJA kredileri" (NİNJA-no income, no job, no asset) denilen konut kredilerinin değişken maliyetinin artmasıyla sektörde ödeme sıkıntısı derinleşmiştir. Bu aksaklık, zincirleme olarak önce bankacılık sektörünü, türev ürünleri paketleyip maharetle çeşitli fiyatlardan pazarlayan yatırım bankalarını ve ellerindeki sözde varlıkları satarak likidite etmeyi uman yatırımcıları vurmuştur.

ABD'nin dev yatırım bankası Lehman Brothers'ın 2008 yılının Eylül ayında çökmesiyle piyasalarda güven dibe vurmuş, panik ortaya çıkmış, varlık fiyatları serbest bir şekilde düşmeye başlamış ve içinden geçtiğimiz küresel kriz süreci 2008 yılının üçüncü çeyreği itibariyle zaten var olan ancak gizlenen kriz "resmen" başlamıştır. Kriz öncesindeki 2008 yılında dikkat çeken bir oranda ivme kaybeden küresel büyüme tekrar yüzde 3 bandına geri çekilmiş, nihayet krizin gelip vurmasıyla dünya ekonomisinde yüzde 1'e varan oranda bir daralma ile İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki en büyük küçülme yaşanmıştır (Şekil 1.2).

Dünya ekonomisinde kaydedilen bu son 30 senelik gelişmeler ile Türkiye'nin yol güzergâhı bazen örtüşürken, bazen de bir hayli farklılaşmıştır. Aşağıda aynı dönemde Türkiye ekonomisinin değişim ve dönüşümü özetlenerek, küresel kriz sonrasında büyüme ve istihdam alanına dair gerekli dersleri çıkartabilmek için uygun bir zemin hazırlanacaktır.

1.3. TÜRKİYE’NİN DIŞA AÇILMASI VE DÜNYA EKONOMİSİNE EKLEMLENMESİ

Bilindiği üzere 1960’lı yıllarda Türkiye planlı kalkınma yoluna girmiş fakat bu planların uygulanmasında birçok aksaklıklar meydana gelmiş, sürecin sonunda yapısal dönüşüm eksik ve aksak kalmış, bu nedenle istihdamının ezici ağırlığı tarım sektöründen gelmeye devam etmiştir. 1970’li yıllarda Türkiye ekonomisi dünyaya çok az eklemlenmiş bir ülke olduğundan, yurtiçi iktisadi koşulların bu tablodaki etkisi öne çıkmıştır (Boratav, K., 2005). Alt dönemlere indirilerek bakılacak olursa, 1963-1970 döneminde yıllık ortalama yüzde 4,56 seviyelerinde seyreden işsizlik oranı, 1971-1976 döneminde yüzde 7,3’e yükselmiştir. 1977-1979 dönemlerinde yüzde 9,76 oranında gerçekleşerek 1980 öncesi dönemin en yüksek seviyesine çıkan işsizlik, 1980’li yıllarda yüzde 7 civarında dalgalanmıştır (Ansal, K., Onaran ve Orbay, 2000, s.14). 1988 yılından günümüze kadar Türkiye’deki işsizlik oranı yüzde 6,1 ile yüzde 12 gibi çok geniş bir aralıkta seyretmiştir. 1990’lı yıllar boyunca yüksek kamu açıkları pahasına sadece kısmen bastırılmış ya da ötelenmiş olan işsizlik, 2001 krizi ile birlikte yüksek bir platoya oturmuş ve 2000’li yıllarda yüzde 10-11 düzeyinde karar kılmıştır.

Küresel krizin etkisiyle büyüme oranlarının olumsuz dönmeye, beklentilerdeki olumsuz hava, kriz koşulları altında işgücü piyasasına daha fazla insanın girmesi gibi etmenler dolayısıyla Türkiye’de 2009 yılında yüzde 14 düzeyini gören genel işsizlik oranları, daha sonra inceleneceği üzere, krizden çıkış süreci olan 2010 ve 2011 yıllarında dikkat çeken bir oranda gerileyerek uzun süre sonra, yıllık bazda yüzde 9 bandına dönmüştür (Tablo 1.2).

TABLO 1.2. Türkiye’de Nüfus ve İstihdam Göstergeleri (2002-2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-1	2011-2
15+ Yaşta Nüfus	48.041	48.912	49.906	50.826	51.668	49.994	50.772	51.686	52.860	53.152	53.439
İş Gücüne Katılma Oranı	49,6	48,3	48,7	48,3	48	46,2	46,9	47,9	48,6	48,5	50,5
Sivil İşgücü	23.818	23.640	24.289	24.565	24.776	23.114	23.805	24.748	25.665	25.766	26.995
Sivil İstihdam	21.354	21.147	21.791	22.046	22.330	20.738	21.194	21.27	22.854	22.802	24.445
İşsiz	2.464	2.493	2.498	2.520	2.446	2.376	2.611	3.471	2.811	2.964	2.550
İşsizlik Oranı (%)	10	11	10,3	10,3	9,9	10,2	10,2	14	11	11,5	9,4
Kent	14,2	13,8	13,6	12,7	12,1	12	12,8	16,6	13,2	13,3	11,6
Kır	5,7	6,5	5,9	6,8	6,5	6,8	7,2	8,9	6,5	7,8	5,4
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	-	-	-	-	-	12,6	13,6	17,4	13,7	14,2	12
Genç Nüfusta işsizlik oranı (%)	-	-	-	-	-	20	20,5	25,3	20,8	20,6	17,5
İstihdamın Sektörel Dağılımı											
Tarım	7.458	7.165	7.400	6.493	6.088	4.867	5.016	5.240	5.682	5.573	6.273
Sanayi	3.954	3.846	3.988	4.280	4.407	4.314	4.441	4.079	4.667	4.652	4.777
Hizmetler (İnşaatı içerir)	9.942	10.135	10.403	11.273	11.836	11.557	11.737	11.958	10.968	11.240	11.627
İnşaat	958	965	1.029	1.171	1.267	1.231	1.241	1.306	1.536	1.338	1.769
Tarım dışı istihdam	13.896	13.981	14.391	15.553	16.243	15.871	16.178	16.037	15.635	15.892	16.404

Kaynak: TÜİK-DPT.

1.3.1. 1980 Krizi ve Zoraki Dışa Açılma

1970'lerin dünyasının başlıca karakteristiği yukarıda sunulmuştur. Dışarıda böyle zorlu bir süreç yaşanırken, içerideki gelişmelerin mani olmasıyla Türkiye'nin zamanında ve uygun tepkiler vermesi pek mümkün olmamıştır. Tam tersine, (i) içeride yoğunlaşan ve ülkeyi esir alan ideolojik kardeş kavgaları, (ii) Kıbrıs Barış Harekatı ve ardından gelen Batı ambargosu, (iii) stagflasyon (iktisadi durgunluk, dolayısı ile işsizlik ve enflasyonun bir arada olması hali), (iv) ekonomide planlı kalkınma hedeflerinin bu dönemde neredeyse tümünün sektirilmiş olması, (vi) aşırı döviz darboğazı ve (vii) siyasi istikrarsızlık ve karmaşa ortamında gelip son "darbeyi vuran" askeri ihtilal nedeniyle Türkiye, 1970'leri bütünüyle kayıp hanesine yazdırmıştır.

Böylece seçim şansı bırakılmayan Türkiye, 1980'lerin başından itibaren IMF Programları eşliğinde başlıca karakteristiği yukarıda çizilen neo-liberal düzene uygun bir dönüşüm sürecine sokulmuştur. Türkiye hazır olmadığı halde 1980'lerin başında ticari serbestiye, dönemin sonuna doğru da finansal serbestiye geçmiştir. Bir yandan da devleti küçülterek verimsizlikleri bertaraf etmek üzere özelleştirmelere ağırlık vermeye çalışmıştır.

Şu ifade edilebilir ki; 1980'ler boyunca Türkiye, tutarlı bir mimariye dayandıramadan ve parça parça da olsa dünyadaki değişimin iktisadi cephesini yakalamaya çalışırken, bunun siyasi ve devlet yönetimi ayağına dokunamamıştır. Etkin çalışacak bir piyasanın kurumları ve kuralları ikame edilmediğinden; bu meyanda, demokrasi ve mülkiyet hakları hayata geçirilmediğinden, 1980'lerin başında girilen bu yol, yaygın çeteleşme, mafyalaşma ve cunta yapılanmalarına dönüşmüş, kuralsızlıkların egemen olduğu böyle bir ortamda, adeta "güçlü olanın ayakta kaldığı" bir vahşi kapitalizm ve yolsuzluk ekonomisi köklemiştir. Türk ekonomisinde yaşanan krizle ilgili olarak konunun siyasi boyutuna yapılan bu vurgu yersiz bulunmamalıdır (Öztürk, 2002). Zira ekonomik alanda patlak veren bu krizler, başlangıçtan beri politiktir ve çözüm alanı da burada aranmalıdır. Ünlü yönetim bilimci Peter F. Drucker, siyasi alana yansımayan tek ayaklı ekonomik serbestleşmenin kaçınılmaz sonuçlarını daha 1990'ların başında öngörmüştür:

"Serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı bir ülkede tüm kurumları ile işleyen bir sivil toplum kurulamamışsa bazı kişiler zenginleşebilir ama ekonomi –maddi zenginlik üretmeyeceğinden– yoksul kalacak, yolsuzluklar artacaktır. Sivil toplum alt yapısı oluşmamışsa serbest piyasa ekonomisinin yarattığı ekonomik büyüme kısa ömürlü olur. Bu büyümenin ardından ya çöküş gelir ya da spekülatif büyüme devamlı şişirilen bir balon gibi eninde sonunda patlar. Güvenilir bir hukuk sistemi, sağlam finansal kurumlardan oluşan bir alt yapı ve yeterli bir eğitim sistemi yoksa, serbest piyasa ekonomisi çalışmaz." (Alıntılan; Türkoğlu, 2001)

Gerçekten de bütün bu öngörüler Türkiye'de fazlasıyla gerçekleşmiştir. Refah açısından kalıcı bir artışa, adil bir bölüşüme katkı sağlamayan bu parçalı, çelişkili iktisadi dönüşüm

ve gelişim sürecinin yarattığı tatminsizlik ortamında, 1990'lı yıllarda ülke yeniden koalisyon hükümetlerine ve bunun kaçınılmaz sonucu olan popülizme teslim olmuştur. Türkiye ekonomisi 2002'den sonra yeni bir sürece girerken, 1980'lerden beri yapılan yatırımlar sayesinde dünyada 1970'li yılların dayattığı dönüşüm de meyvelerini vermeye başlamıştı. Dünyada bir "yeni ekonomi" furyası başlamış, istihdam alanları büyük oranda sanayi ve tarımdan hizmetler sektörüne, kısaca önceki bölümde incelenen "yeni ekonomi"ye doğru kaymıştı. 1990'lı yılların sonuna doğru gelişmiş ülkelerde iktisadi katma değer in yüzde 80'den fazlası yeni ekonomi eksenli verimlilik unsurlarından gelirken, daha sonra tartışılacağı üzere, Türkiye hâlâ istihdamı tarımdan, gelişmeyi sermeye girişlerinden, yani verimsiz ve azman bir büyümeden beklemekte idi.

Türkiye'de 1970'li yılları kan gölüne döndüren irade, bu sefer varlık alanını sürdürmek için teröre sarılmış, siyasi istikrarsızlık ve artan terör ortamında, 28 Şubat post-modern askeri darbesinin oluşturduğu baskı ve belirsizlik ortamında, bir de ardı ardına gelen deprem ve musibetlerle beraber ekonomi hızla topyekûn bir çöküşe sürüklenmiştir. 1980'lerin göreceli rahatlamasından sonra, 1970'lerde olduğu gibi, Türkiye 1990'ları da tümüyle kayıp hanesine yazdırmıştır. 1994 ekonomi ve 1996 siyasi krizinden sonra, ekonomi bir kez daha 1999 yılında derin bir daralmaya maruz kalmış, nihayet 2001 yılındaki krizle birlikte statüko direnme, işi çeşitli "şark kurnazlıkları" ve kısa vadeci göz boyama yöntemleriyle geçiştirme şansını tümüyle kaybetmiştir.

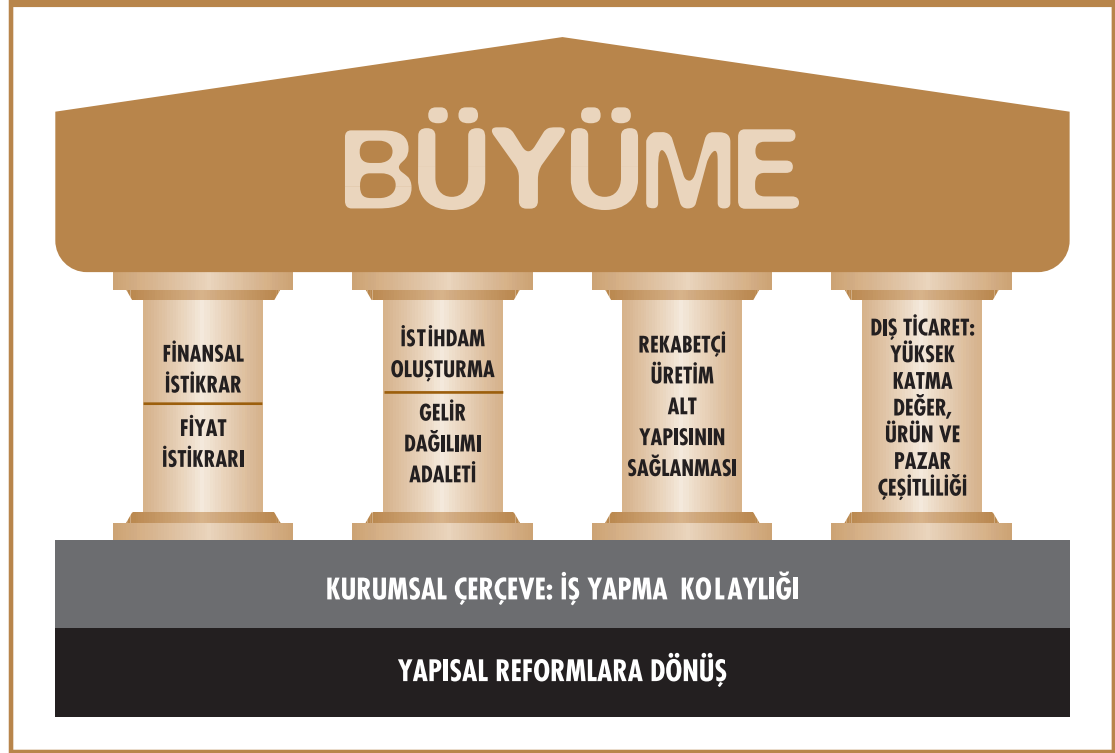
1.3.2. 2001 Krizi ve Sonrasında Ekonominin Kurgusu

Bilindiği üzere Türkiye 2001 krizine ağır bir borç yükü, tarumar olmuş bir mali yapı ile girmiştir. Krizde kaydedilen iktisadi daralma ve işsizlik ile bir dönem kapanırken yeni bir dönemin de pimi çekilmiştir. Türkiye krizin öncesinde olduğu gibi hemen sonrasında da IMF ve AB çıpaları sayesinde gerekli birtakım doğruları hayata geçirmiştir. Ancak kurulan bu yeni ekonomi mimarisi, ruhsuz bir beden gibi halkın nazarında anlamsız kalmıştır. Zira dış yönlendirme ile ikame edilen bu yeni ekonomi mimarisinin siyasi sahipleri 28 Şubat militarizminin bir ürünü olup, ekonomik krize giden sürecin siyasi sahipleriydiler. 2002 yılının Kasım ayında gelen Genel Seçimler Türkiye'ye böyle bir arınma imkânı vermiş, Türkiye'de tek parti hükümetine dayanın güçlü bir hükümet kurulurken, eski siyasi yapılar tümüyle tasfiye edilmiştir. Yeni hükümet böylece uygulanan ekonomi programına meşruiyet kazandırıp toplumsal destek sağlamıştır.

Kalkınma yolunda uzun yıllar gereğinden fazla vakit kaybeden Türkiye, 2001 krizi sonrasında kalkınma yolunda yeni bir patikaya girmiştir. İç ve dış koşulların bir hayli değiştiği 2000'li yıllardaki kalkınmanın bu yeni evresinde temel makroekonomik değişkenlerde önceki dönemden kopuşun izlerine rastlanmaktadır (Öztürk, ed., 2010). Şöyle ki, son 10 yılda makroekonomik istikrar adına Türkiye ekonomisi önemli bir yol kat etmiştir. Mali disiplin, fiyat istikrarının nispi olarak tesisi ve özel sektör odaklı büyüme

önceliklerine dayalı bu dönüşüm, özellikle 2008-2009 küresel krizi döneminde ve sonrasında Türkiye'nin kazandığı mukavemeti açıkça ortaya çıkarmıştır. Türkiye'nin 2001 sonrasında hayata geçirdiği modelin ana unsurlarını kısaca Şekil 1.4'teki gibi tarif etmek mümkündür. Görüldüğü üzere modelin merkezinde büyüme vardır. Ancak sürdürülebilirlik açısından bu büyüme bağımsız değil, bağımlı bir değişken olarak ele alınmıştır.

ŞEKİL 1.4. Türkiye'de büyümenin bileşenleri nasıl kurgulanmalıdır?



Şöyle ki;

- (i) Büyüme, fiyat ve finansal istikrarın ikame edilip korunması şartına bağlıdır.
- (ii) Ekonomide yapısal dönüşüme dayalı olarak rekabetçi bir üretim ve hizmet altyapısının tesis edilmesi esastır.
- (iii) Dış ticarete yüksek katma değerli, ürün ve pazar çeşitliliğine dayalı bir yapıya geçilmesi hedeflenmiştir.
- (iv) İstihdam oluşturma, hem bu süreçlerin bir fonksiyonu olarak görülmüş, hem de istihdamı geliştirecek reformlara ve sosyal politikalara önem verilmesi hedeflenmiştir.

Zira sürdürülemez ve şişkinlik yaratan, verimsizlik nedeni olan bir suni istihdam politikası kalıcı olmayacaktır. Bütün bu unsurların yerine getirilerek sürdürülebilir bir büyümenin kapısını kalıcı olarak aralayabilmek için kurumsal çerçeve geliştirilmeli, iş yapmanın ve adil rekabetin önündeki engeller kaldırılmalı, yapısal reformların mikro iktisadi ayağındaki derinleşme çabaları sürdürülmelidir.

Acaba Türkiye bugün sözü edilen bu kurgunun neresindedir? Türkiye'nin 2002-2007 yılları arasında bir yandan finansal ve fiyat istikrarını ikame etme konusunda kalıcı adımlar

atarken, öte yandan bunu yüksek büyüme içinde gerçekleştirebilmiş olması son derece dikkat çekici bir başarı hikâyesidir. Bu başarıda içeride reformlarla düzeltilen sistem, iktisadi mimari kurgusu ve tek parti hükümetiyle gelen siyasi istikrar ve güven kadar, dış âlemin Türkiye'ye sağladığı "itici" etki de son derece önemli olmuştur. Dünyadaki kredi ve pazar ortamının da tetiklemesiyle Türkiye de dünyada yaşanan "kapitalizmin bu altın çağından" nasiplenmiş, hızla büyüme sürecine girmiştir. Bu başarılı adaptasyonda, Türkiye'nin 2001 krizi sonrasında hayata geçirdiği birçok yapısal reform ve beraberinde gelen denetim ve düzenleme mekanizmasındaki şeffaflığın ve etkinliğin de önemli katkısı olmuştur. *Böylece, Türkiye tarihinde belki de ilk defa, dışarıdaki fırsatlara, içerideki uyum kalitesini üst düzeye taşıyarak etkin tepki vermiştir.*

1.4. 2000'LERİN DÖNÜŞÜMÜ VE MODELİN PERFORMANSI

Türkiye'de 1990'ların "kayıp on yıl" olarak kayıtlara geçmesinde kısa vadeci siyasi popülizm-verimsizlik sarmalında kuşatılan bir ekonomide, kaçınılmaz olarak ortaya çıkan iç açıklar, yani bütçe açıkları, önemli bir rol oynamıştı. Bu açıkların kapatılmasında başvurulan enflasyonist finansman politikaları ve faiz sarmalı da bu sorunun beraberinde getirdiği diğer yıkıcı iki damarı teşkil etmişti. 1990'lı yılların sonuna doğru bütçe açıkları ile dış ticaret açıklarının GSYH'ye oranı yüzde 10 gibi oldukça yüksek ve sürdürülemez bir seviyeye çıkmıştır. Türkiye iç ve dış açıklarını artan oranlarda kısa vadeli ve bir hayli oynak sermaye girişleri ve yüksek maliyetli iç borçlanma ile finanse edilmiştir.

Çok büyük, çok fakir, çok istikrarsız bir ülkenin, bu kadar açık ve bu kadar verimsizlikle gidebileceği bir yer pek olamazdı ve nitekim öyle de oldu. 1994, 1999 ve 2011 yıllarında ekonomi üç defa karaya oturdu. Üçüncü de ise kızağa çekildi ve baştan sona rektifiyeden geçirildi. Birçok yapısal reform yapılarak kamu ekonomisine çeki düzen verildi. 1990'ların kamu eksenli zaafları giderildi. Bütçe açıkları 2004 yılı itibarıyla GSYH'nin yüzde 3'ü civarına çekilerek tehdit olmaktan çıkartıldı. 2005-2008 yılları arasında açıklar yüzde 1-1,5 civarında dalgalandı. 2009 krizinde zaruri nedenlerle bir miktar bozulan bütçe dengeleri, 2010-2011 yıllarındaki yüksek büyüme ve yüksek vergi gelirleri ile yeniden toparlandı ve 2011 sonunda Türkiye denk bütçenin eşiğine kadar geldi.

Büyümede, ihracat hamlesinde, fiyat istikrarında, kamu maliyesinde, finansal sistemdeki gelişmelerde alınan bütün bu mesafelere rağmen, Türkiye hâlâ reel ekonomi alanında birçok yetersizliklerle maluldür. Türkiye yoğunlaşan küresel rekabet ortamında gerek mal ticaretinde, gerekse hizmetler sektöründe rekabet etmekte zorlanmaktadır. Bu zorlanmanın iki karşılığından biri cari açık, diğeri de yüksek işsizlik olarak belirginleşmektedir. Keza, cari açık gibi her büyüme hamlesinde tedirgin edici bir şekilde artma eğilimine giren enflasyon da Türkiye'nin potansiyel büyüme düzeyini yukarı çekecek yapısal eksikliklerinin olduğuna işaret etmektedir. *Dolayısı ile Türkiye'nin "istikrar programından" çıkarak daha rekabetçi bir ekonomi yoluna girdiğini gösterecek iki veri cari açık ve işsizlik olarak tespit ve tayin edilebilir.*

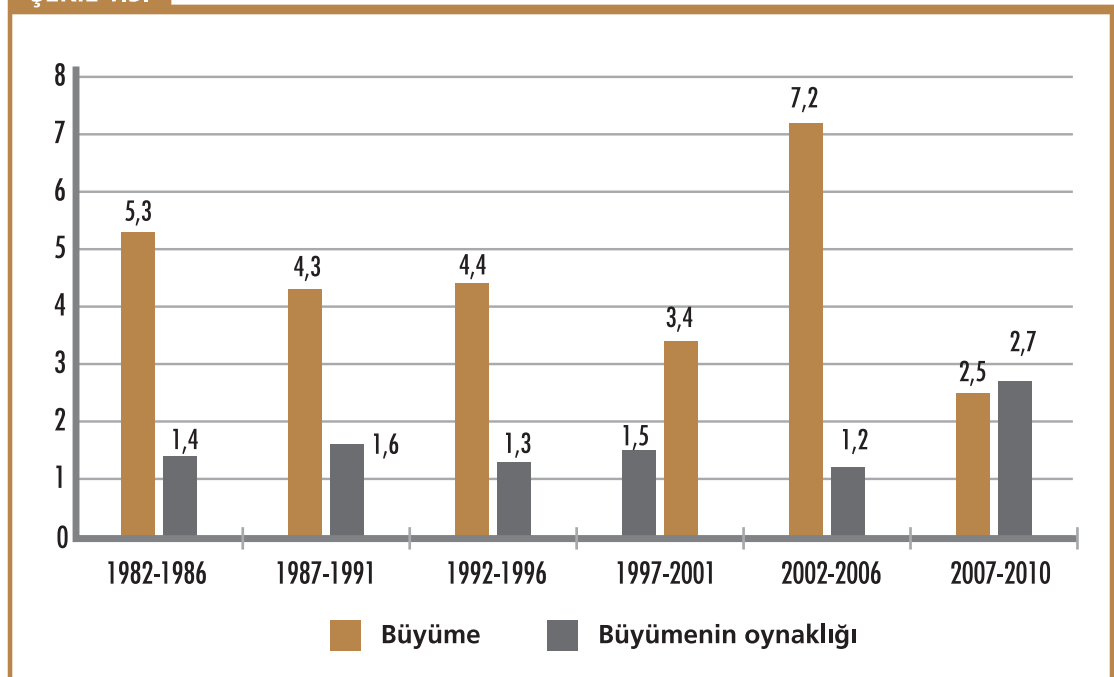
Aşağıda kısaca 2001 krizi sonrasında takip edilen iktisadi kurgunun başarılı sonuçları ele alınacak, ardından bu modelin “yan etkileri” mercek altına alınacak, üçüncü aşamada bu yan etkilerden işsizlik-istihdam sorununa küresel kriz ortamında dünya çapında kısa bir bakış atılacak, ardından Türkiye’nin 2002 yılından beri takip ettiği modelin istihdam ve işsizlik açısından sonuçları irdelenecek. Bu irdeleme esnasında, Türkiye işlemek piyasasının temel sorunlarına değinilecek ve aynı anda çözüm önerileri de tartışılacaktır. Çalışma sonuç bölümü ile bitirilecektir.

1.4.1. Büyüme ve AB’ye Reel Yakınsama

Türkiye 2002-2007 döneminde ortalama olarak reel tabanda yaklaşık yüzde 7 oranında büyümüştür. Bu büyümeyi de 2008 yılının ilk dokuz ayı itibariyle 27 çeyrek kesintisiz olarak sürdürmüştür. Böylece Türkiye yakın tarihin en yüksek ve kesintisiz büyüme performansını yakalamış, dışa açıklık oranının yüksek olmasına rağmen, büyümenin oynaklığı da bu dönemde mukayeseli olarak geçmiş dönemlerden daha düşük kalmıştır (Şekil 1.5).

Kısaca hatırlatmak gerekirse, birinci Özal hükümeti dönemine (1982-1986) tekabül eden yüzde 5,3’lük büyümeden sonra Türkiye’de büyüme, 1987-1994’e kadar yüzde 4 bandında dalgalanmıştır. Öte yandan 1991, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında dört kez çeşitli büyüklüklerde küçülen ekonomide ortalama büyüme, 1997-2001 yılları arasında sadece yüzde 1,5 düzeyinde kalmıştır. 2002-2007 dönemindeki yüzde 7’ye varan büyümeden sonra, dünyanın kriz ortamına girdiği 2008-2011 döneminde yaklaşık yüzde 3,5 oranında büyümüştür.

ŞEKİL 1.5. Türkiye’de dönemlere göre büyüme ve oynaklığı (% ,1982 - 2010).



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

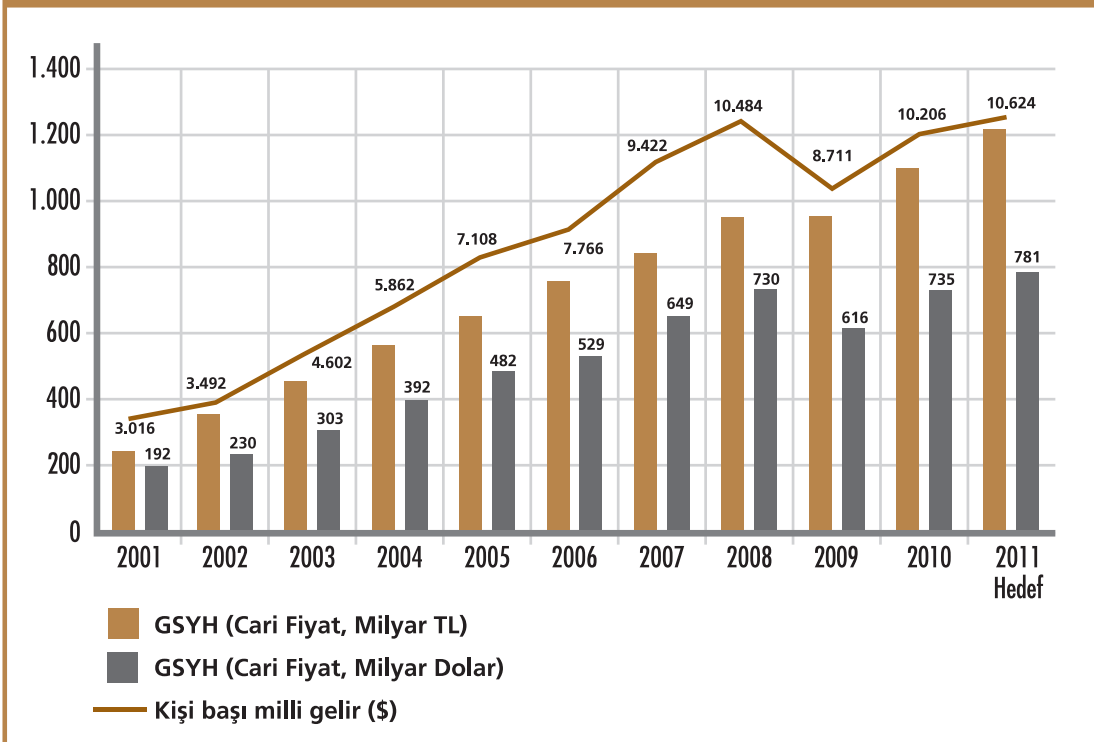
2002-2007 döneminin, yukarıda sözü edilen geçmiş dönemlerden bir farkı da bir istikrarsızlık göstergesi olan “büyümedeki oynaklıkların” en aza inmiş olmasıdır. Reel büyüme oranlarının oynaklık katsayısı 1997-2001 arasında yüzde 3,4 değişirken, 2002-2008 arasında bu oran sadece 0,6 düzeyinde kalmıştır. Ancak 2008 ve özellikle kriz yılı olan 2009, bu verilerin olumsuz yönde değişmesine neden olmuştur. 2008 yılının son çeyreğinde başlayan daralma süreci, dört çeyrek sonra, 2009 yılının son çeyreğinden itibaren yerini yeniden güçlü bir büyümeye bırakmıştır. 2009 yılının son çeyreğinden, 2011 yılının sonu itibarıyla ekonomideki büyüme eğilimi soluksuz devam etmiş, 2010 yılında yüzde 8,9, 2011 yılında ise yüzde 8,5 oranında bir büyüme kaydedilmiştir (Tablo 1.3).

TABLO 1.3. Milli Gelirdeki Gelişmeler ve İşsizlik Oranındaki Gelişmeler (2002-2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GSYH (Milyon TL)	3.0476	454.781	559.033	648.932	758.391	843.178	950.534	952.559	1.103.750	1.281.454
GSYH (Milyon \$)	230.494	304.901	390.387	481.497	526.429	648.754	742.094	616.703	734.929	766.374
GSYH Büyüme Hızı (%)	6,2	5,3	9,4	8,4	6,9	4,7	0,7	-4,7	8,9	8,5
Kişi Başına GSYH (\$)	3.492	4.559	5.764	7.022	7.586	9.240	10.438	8.559	10.067	10.363
İşsizlik Oranı (%)	10,3	10,5	10,8	10,6	10,2	10,3	11	14	11,9	10,5

Kaynak: TÜİK.

ŞEKİL 1.6. Türkiye’de yıllara göre büyüme, GSYH ve kişi başı gelir eğilimleri (2001-2011)

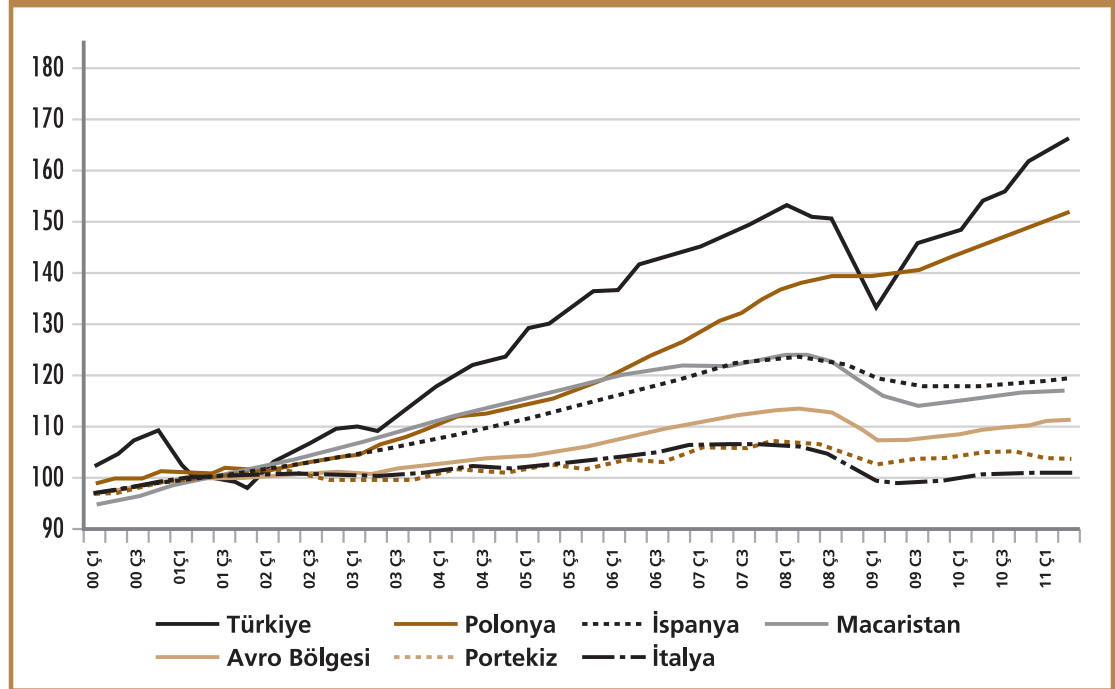


Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK).

2002-2007 arasındaki büyüme performansı sayesinde, 2001 yılı sonunda sabit fiyatlarla (1998) 68 milyar TL'ye kadar düşen Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH), 2008 yılı sonunda 102 milyar TL'yi aşmıştır. Aynı dönemde cari fiyatlarla milli gelir 2001 yılındaki 240 milyar TL seviyesinden, 2008 sonunda 950 milyar TL'ye kadar çıkmış, 2009 krizi sonrasında, 2010 yılında gelen yüksek büyüme ile de GSYH 1 trilyon TL'yi aşmıştır. TL'de kaydedilen değerlenme nedeniyle GSYH'deki artış, dolar cinsinden çok daha hızlı olmuştur. Nitekim aynı dönemde kişi başına düşen GSYH de sabit fiyatlarla 4.100 dolar civarından (2001), 2008 yılı sonu itibarıyla 5.500 dolara, cari fiyatlarla ise 10.000 dolar bandına kadar çıkmıştır (Şekil 1.6).

Yine bu dönemdeki büyüme, Çin ve özel koşulları olan bazı küçük ülkeler hariç orta büyüklükte ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki en yüksek büyüme performanslarından birine tekabül etmiştir. Türkiye'nin ve Avrupa ülkelerinin reel büyüme performanslarına mukayeseli olarak bakıldığında (Şekil 1.7), 2001 yılını baz alan çalışmaya göre, bu hamlelerin sonunda, Türkiye dönemsel olarak büyümede tüm Avrupa'nın açık ara önünde gitmiş ve hızla artan kişi başı reel GSYH sayesinde AB ile nispi bir reel yakınsama sürecine girmiştir. Bu bağlamda, 2002 yılında Türkiye'de kişi başına düşen gelir AB ortalamasının yüzde 30'u mesabesinden, 2010 itibarıyla yüzde 47'si mesabesine kadar çıkmıştır. Küresel kriz sonrasındaki gelişmeler, Türkiye'nin bu yakınsama sürecini hızlandırdığını göstermektedir.

ŞEKİL 1.7. Türkiye'nin AB ve AB ülkelerine reel yakınsama süreci (2000:Ç1- 2011:Ç1).



Kaynak: OECD, 2010 ve Hazine Müsteşarlığı.

1.4.2. Fiyat İstikrarı-Büyüme-İstihdam Zinciri Kurulurken

Enflasyon olgusuna parasalcı ve yapısalcı olmak üzere başlıca iki açında yaklaşmak mümkündür. Öncülüğünü Milton Friedman'ın yaptığı Parasalcı Okul'un (Monetarist School) yaklaşımlarına göre "bir ülkede enflasyon varsa, son tahlilde bunun arkasında yanlış para politikalarının aranması gerekir." Bunun anlamı, reel ekonominin gerektirdiğinden fazla para basılmasıdır. Para basıldığında ekonomide reel olan üretim, istihdam değişmeyecek, buna anında tepki verecek yegâne değişken fiyatlar olacaktır (para nötrdür). Buna rağmen neden para basarak ekonomi idare etmeye çalışmak bu kadar cazip görülmektedir?

Türkiye'de siyasi istikrarsızlığın bir sonucu olarak kendini belli eden aşırı "kısa vadecilik" hükümetleri, neticesini alma ve reye tahvil etme imkânı olmayan büyük, kalıcı ve dönüştürücü projelerden alıkoymuş, sonucu hemen rey olarak yansıyacak popülist, yani faydası zararından çok daha az olan uygulamalara zorlamıştır. Türkiye'de 20 seneye yakın yüzde 70'lerde katılan enflasyon bu alanda çok tipik bir örnek teşkil etmektedir.

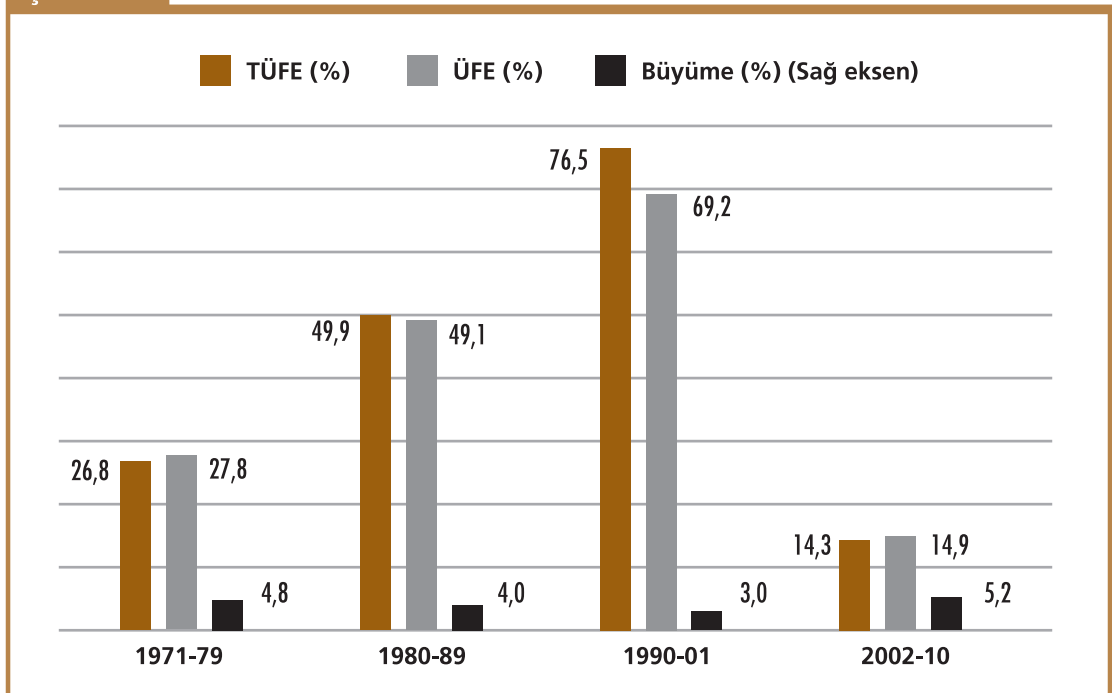
- İlk olarak, kısa vadede enflasyonun harcamaları öne çekerek büyümeyi tetiklediği varsayımından hareketle büyüme dostu olarak görülmüştür.
- İkinci olarak, enflasyon bir vergi toplama ve kamu finansman aracı olarak görülmüştür. Şöyle ki, enflasyon bir dolaylı vergi toplama yoludur. Vergi tarh etmek hem rey kaybettirir, hem de dışallığın yaygın olduğu ülkelerde toplanması da bir hayli zordur. Oysa doğrudan tüketimden alındığından enflasyon çok kolay, garantili –hele hele alışkanlığa dönüştüğünde– rey kaybına neden olmayan "dolaylı bir vergi toplama şekli" olarak daha kolay ve risksizdir. Keza, enflasyon bütçe açığı veren ve sürekli borçlanmak zorunda kalan hükümetlerin başvurduğu bir çeşit kamu finansman yöntemi olarak da kendini belli eder. Zira enflasyon, kısa vadede, borçlu lehine, borç veren aleyhine olarak, verilen borcun reel değerini düşürür ve geriye ödemede borçluya kolaylık sağlar.
- Üçüncü olarak, yine siyasi iktidarlar enflasyonu kısa vadede "şapkadan tavşan çıkarma" yolu olarak görerek, bu aracı kullanarak kolayca illüzyon yaratırlar. Şöyle ki, bilhassa toplu sözleşmelerde, kontratlarda ücretleri görsel olarak (nominal) artırarak göz boyamaya, bir yanılsamaya neden olunurken, aslında enflasyonun aşındırması nedeniyle reel olarak hiçbir şey değiştirilmiş olmaz. Gerçek alım gücü yerinde sayar. Hele imzalanan kontratlardan sonra oluşturulacak enflasyon, reel ücretleri gerileterek büyük sermayenin ve kamunun maliyetleri düşürmesi için bir araç olarak da kullanılır.
- Dördüncü olarak, enflasyon girişimciliği, uzun vadeli planlamayı, yani öngörülebilirliği yok eden bir "karartma" operasyonu olduğundan, enflasyonist

ortam şirketleri uzun vadeli, maliyetli iktisadi davranışlardan, kısa vadeli kazanç kapıları bulmaya zorlar. Bu yol, ekonomide aşırı bir finansallaşmasına yol açar. Şöyle ki; aşırı borçlanma eğiliminde olan bir ülkede, girişimciliğin en kolay ve risksiz şekli, gerekli borcu temin etmek üzere vergi muafiyeti dahil olmak üzere birçok taviz vermeye hazır olan kamu kesiminin çıkardığı bono ve tahvillere yatırım yapmaktır. Böylece ekonomide borçlanılabilir fonlar piyasası, kamunun kendini amorti etme kabiliyeti çok düşük olan açıklarını finanse etmeye yönelik harcamaların baskısı altına girer, reel faizler yükselir. Uzun vadede verimlilik düşmüş ve özel sektör, devletle girdiği “daha yüksek faizi kim verebilir” yarışını kaybetmiş olarak reel ekonomiden dışlanmış (*crowding out*) olur. Dolayısı ile bu kanaldan da enflasyon uzun vadede büyümenin altını oyar.

- Beşinci olarak, enflasyonla ilgili bir başka sorun da gelir eşitliğini bozmasıyla ilgilidir (Romer ve Romer, 1999). En olumsuz etkiyi de ortalama gelirin en düşük olduğu sabit gelirli kesim üzerinde yapar (Easterly ve Fischer, 2001). Kısaca adına “bordrolular” dediğimiz sabit gelirli işçi ve memur kesimi kendini enflasyona karşı koruyabileceği imkânlardan mahrumdur. Zira mal ve hizmetlere gelen her zam, onların alım gücünü tahrip eder. Zaman içinde gelir dağılımının aşırı bozulması, zaten toplam talebin düşmesine ve büyüme düzeyinin gerilemesine neden olur.

Görüldüğü üzere enflasyonist para ve maliye politikaları ile ekonominin sürdürülebilir bir büyüme patikasına oturması imkânsızdır. *Bir kere yüksek enflasyon ve makroekonomik dalgalanmalar bir ülkede büyüme oranlarının uzun vadede düşmesine, işsizliğin artmasına ve yüksek*

ŞEKİL 1.8. Türkiye’de uzun vadede enflasyon-büyüme ilişkisi. (1971 - 2010).



Kaynak: TÜİK, TCMB.

enflasyonun da kendini besleyen bir kısır döngüde katılaşılarak kalıcı olmasına neden olur. Bu ilişkiyi literatürde “uzun vadeli Philips Eğrisi” açıklamaktadır. Şekil 1.8’de gösterildiği üzere, Türkiye örneği de zaten buna uygun seyretmiş, 1970’lerden sonra enflasyon dönemlere göre ortalama olarak sürekli daha yüksek bir platoya otururken, aynı dönemlerde ortalama büyüme gerilemiş, istikrarsızlaşmış ve büyümenin oynaklığı artmıştır. Tam tersine olarak da 2002 yılından sonra enflasyon yaklaşık önceki on yılın onda birine düşerken, geçmiş dönemlere göre ortalama büyüme daha yüksek, büyümenin oynaklığı ise daha az olmuştur. O halde istikrarlı ve yüksek büyüme, esasen, fiyat istikrarının olduğu bir ortam gerektirir.

İşsizlikle-enflasyon arasında uzun vadede ilişkinin kopmuş olmasını oyun teorisi yaklaşımıyla ifade etmek gerekirse, bir defalık alışverişlerde ya da mübadelede taraflardan biri başlangıçta taahhütlerine uymayarak kârlı çıksa da, tekrarlanan sürekli ilişkilerde taraflar geçmişten öğrenmiş ve doğru pozisyon almayı başarmış olacaklardır. Sonuçta taraflardan bu ilişkiye mecbur olan başlangıçta mukaveleye uymamış olmanın bedelini ödeyecektir. Bu durumu hem ücret pazarlıklarında hem de kamunun borçlanma çabalarında takip etmek mümkündür. Şöyle ki, toplu sözleşmelerde sendikalar geriye doğru “enflasyonist kayıpların” telafisinde ısrarcı olacak, reel ücretler düşmüş olmayacak, neticede istihdam da bu nedenle artmış olmayacaktır. Borç verenler de yeni borç verme esnasında daha yüksek bir “risk primi” isteyecek ve böylece devletin başlangıçtaki “şark kurnazlığı” boşa çıkmış olacaktır.

Türkiye’de enflasyona sebep olan yukarıdaki türden politika tercihlerinin yanı sıra, yapısal ve kurumsal nedenler de bir hayli önemlidir. Kurumsal açıdan bakıldığında, Türkiye’de 80’li ve 90’lı yıllar boyunca görülen Merkez Bankası’nın yönetim zafiyetleri ve yüksek kamu açıkları enflasyonu önemli ölçüde yüksek tutan başlıca etkenlerdi. Merkez Bankası’nın otonomisinin olmadığı bir ortamda Hazine borçlanması ile bütçe açıkları arasındaki ilişki kopartılamayacak, sonunda fasit bir daire başlayacaktır. Tam bağımsız bir para politikası uygulanamamış olması, enflasyonun kontrol altına alınmasını engelleyecektir.

Enflasyona neden olan yapısal nedenler, piyasaların hâlâ yeterince derin olmaması, aksak ve eksik rekabet koşulları, verimlilik ekonomisinin yeterince yerleşmemiş olması, tarımsal dönüşüm ve üretimde görülen sorunlar, uluslararası piyasalardaki fiyat artışları, döviz kurunda meydana gelen oynaklıklar ve değişimler şeklinde özetlenebilir.

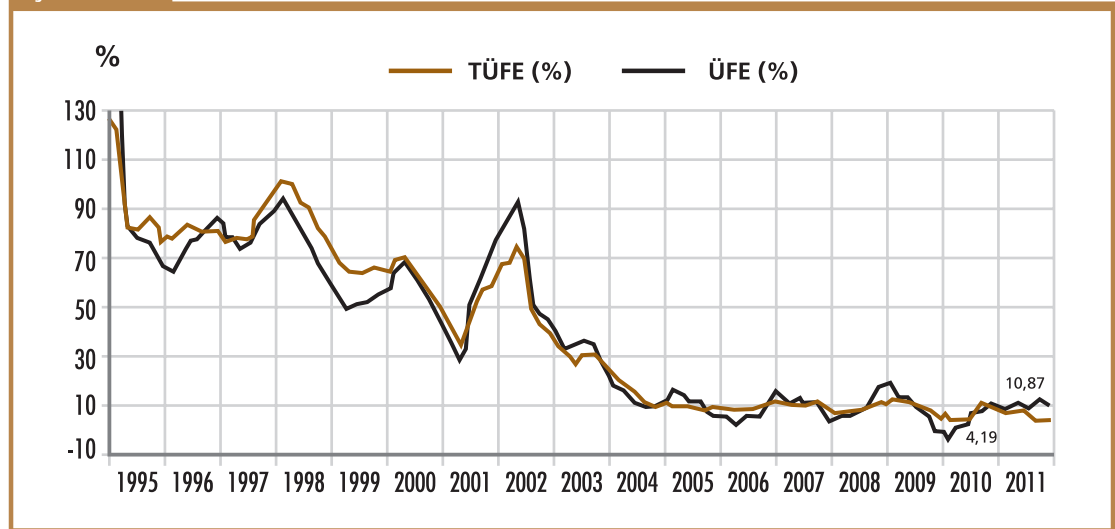
Nitekim 2001 yılı sonrasında yapılan reformlar ve alınan kurumsal tedbirlere paralel yeni bir dönem başlamıştır. 25.4.2001 tarihli Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın (TCMB) 4. Maddesi değiştirilmiştir. Buna göre, “bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamak” şeklinde tanımlanmıştır. Keza, “Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler”¹ şeklindeki yasa maddesi de değiştirilmiştir. Böylece dezenflasyon programının

1. Bkz. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/tcmbkanun.html>

getirdiği sıkı para-maliye politikalarıyla yüksek kamu açıklarının “bozucu” etkilerinden uzaklaşmış ve enflasyon hedeflemesi rejimi ile fiyat istikrarını sağlamak adına kararlı bir duruş sergilenmiştir. Nitekim, 2002 yılından itibaren kamu maliyesinde sağlanan disiplin ile birlikte enflasyonist politika tercihleri denilebilecek durum önemli ölçüde ortadan kaldırılmıştır.

Dezenflasyon programı TCMB tarafından 2002 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. 2002-2005 arasında “kapalı enflasyon hedeflemesi”, 2005’ten sonra da “açık enflasyon hedeflemesi” ile enflasyon kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır. Şöyle ki, Türkiye’de yıllık ortalama enflasyon oranları, 1983-1994 döneminde yüzde 62,7, 1995-2001 döneminde yüzde 71,6 iken, 2002-2010 döneminde yüze 11,6 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyonda 2004 yılıyla birlikte tek haneli seviyeler görülmeye başlanmış, küresel durgunluğun yaşandığı 2009-2010 yıllarında ise enflasyon yüzde 6 düzeyine kadar düşmüştür (Şekil 1.9).

ŞEKİL 1.9. Türkiye’de enflasyon eğilimleri (TEFE ve TÜFE, 1995-2011).



Kaynak: TÜİK.

Bu noktada enflasyonla mücadele ile işsizlik sorunu arasında daha yakından bir ilişki kurmak gerekmektedir. Açıktır ki, on yıllarca bir katı kültüre dönüşmüş olan yüksek enflasyondan, kısa sayılacak düşük enflasyon seviyelerine geri dönmenin de elbette bir “fedakârlık” gerektireceği açıktır. Literatürde buna “fedakârlık oranı” (*sacrifice ratio*) adı verilmektedir. Philips Eğrisi kullanılarak bu ilişki aşağıdaki şekilde kurulabilir:

$$\pi_t - \pi_{t-1} = -\alpha(u_t - u_n)$$

Burada;

π_t , t yılındaki enflasyon,

π_{t-1} , t-1 yılındaki enflasyon,

u_t , t yılındaki işsizlik seviyesi,

u_n , işsizliğin doğal seviyesini göstermektedir.

Buradan hareketle,

$$\text{Fedakârlık oranı} = 1/\alpha = (u_t - u_n) / (u_{t-1} - u_t)$$

= (İşsizliğin normal seviyesinin ne kadar üzerinde kaldığı (%)) x İşsizliğin normal seviyesinin üzerinde kaldığı yıl sayısı / (Enflasyondaki toplam düşüş) olarak hesaplanmaktadır.²

İşsizliğin doğal seviyesini hesaplamak her ne kadar pek mümkün olmasa da, Türkiye’de dezenflasyon programı boyunca işsizlik oranları ortalama yüzde 9-11,5 aralığında seyrederken, enflasyon oranı 2002-2010 arasında, bir önceki on yıla göre ortalama yüzde 70’lerden, yüzde 7-10’lar düzeyine çekilmiştir. Literatürdeki çalışmalardan Çetinkaya ve Yavuz (2002), Benes, Branco ve Vavra (2007) ve Tunay’ın (2003) ortak bulguları, enflasyonu düşürmek için katlanılan fedakârlık oranının diğer benzer ülke örneklerinde gözlemlenen oranlara kıyasla Türkiye’de düşük kaldığına işaret etmektedir. Fakat bu çalışmaların hiçbirisi 2002 sonrası dezenflasyon sürecini baştan sona analiz etmiş değildir. Bununla birlikte söylenebilir ki; 2002 sonrası uygulanan dezenflasyon programı, işsizliği artırmış değildir. Burada not edilmesi gereken gerçek, dezenflasyon sürecinin, doğası gereği işsizlik cephesinde bir sıkışmayı mecbur kılacağıdır.

Bilindiği üzere, dezenflasyon sürecinde enflasyon baskı altına alınırken, yoğun rekabet koşullarında firmaların fiyata yüklenme gücü kırılmaktadır. Enflasyonun uzun yıllardır yüksek seyrettiği süre zarfında firmalar fiyat artışlarını daha kolay yapabilirken, görece düşük enflasyon döneminde fiyatlara yukarı yönlü baskı yapmak, firmanın rekabet gücünü kaybettireceği için firmalar maliyet kısıtlayıcı kararlar ile rakipleriyle olan rekabette öne geçebilecek fırsatların arayışına girmek durumunda kalmaktadırlar. Artan rekabet koşullarında da verimlilik ekonomisine geçiş bir önkoşul olmuştur.

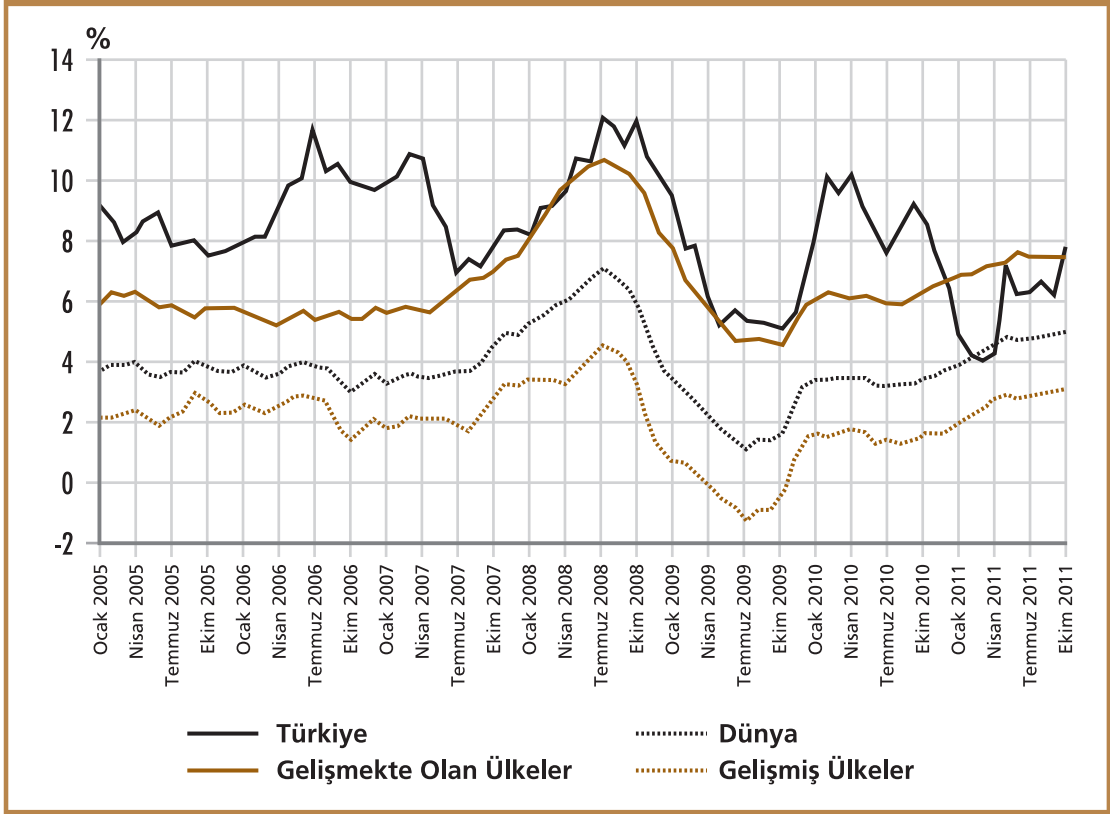
Enflasyon-işsizlik ilişkisi ile ilgili olarak gündeme getirilmesi gereken son husus da, Türkiye’de varlığı devam eden göreceli fiyat istikrarsızlığının, Türkiye’nin büyümesi ve istihdam oluşturma kapasitesini sınırladığı gerçeğidir. Türkiye’nin enflasyon liginde dünyadan tümüyle kopuk olduğu 1990’lı yıllarda yapılan anket ve diğer çalışmalar, işadamları açısından iş yapmanın önündeki en büyük engellerin başına enflasyonun geldiğini göstermekte idi. Oysa Türkiye 2004 yılından beri “normalleşme” eğilimine girmiş, zaman zaman yarıştığı diğer gelişmekte olan ülke enflasyon ortalamalarını da yakalamıştır. Hatta Şekil 1.10’da gösterildiği üzere, küresel kriz ortamında Türkiye’nin tüketici enflasyonu (TÜFE), ilk defa gelişmekte olan ülkeler ortalamasının altına sarkmıştır.

Ancak 2010 yılından beri devam eden yüksek büyüme baskısı, emtia fiyatlarındaki artış, TL’de meydana gelen değer kayıpları ve nihayet mali zaruretlere açısından yapılan vergi düzenlemeleri nedeniyle Türkiye’de TEFİ ve TÜFE yeniden artış eğilimine girmiş, 2011 yılını çift hanede, yüzde 10,45 seviyesinde tamamlamıştır. Ancak TCMB’nin hesaplamalarına göre, bu enflasyonun içinde yaklaşık 4 puanlık bir kısım dövizden kaynaklanmış, yine anlamlı bir kısmı da bir defalık etkisi olacak zamlardan kaynaklanmıştır. Bu bağlamda söz konusu artışın geçici

2. Bkz. Blanchard, O., *Macroeconomics*, 4. ed., s. 194.

olduğu ve 2012 yılının ilk çeyreği sonunda, önce tek haneye dönmesi, yılsonunda ise yüzde 7 bandına kadar gerilemesi beklenmektedir.

ŞEKİL 1.10. Türkiye’de ve dünyada enflasyon eğilimleri (% , 2005 Ocak - 2011 Ekim).



Kaynak: Hazine.

Burada Türkiye’nin kendi geçmişine göre enflasyonda geldiği düzeyin ne kadar başarılı olduğu not edilirken, aynı şekilde Türkiye’nin hâlâ enflasyon cephesinde riskli bir ülke konumunda olduğu gerçeğinin de dikkatle not edilmesi gerekmektedir. Geçmiş tecrübeler, enflasyonu kalıcı bir istikrara taşımadan sürdürülebilir büyümenin mümkün olmadığını göstermektedir. Buna göre, Türkiye’nin enflasyonla mücadele etme yönündeki ev ödevi halen devam etmektedir.

1.4.3. Enflasyon Belirsizliği, Üretim, Yatırım ve İstihdam

Yukarıda enflasyonun büyüme, iş ve istihdam açısından nasıl bir etken olduğu ve dezenflasyon sürecinde işsizlik üzerindeki yukarı yönlü, ancak geçici olan baskı incelendi. Öte yandan enflasyonun düzeyi kadar önemli olan bir başka husus da enflasyon belirsizliğidir. Belirsizliğin iş dünyası, politika yapıcılar ve elbette yatırım kararları üzerindeki olumsuz etkisi açıktır. Yatırım ve paralelindeki istihdam kararları büyük oranda talep ve beklentiler tarafından şekillendirilir. İktisat literatüründe enflasyon belirsizliğine ilk olarak Arthur Okun (1971) dikkat çekmiştir. Okun’a göre yüksek enflasyon dönemlerinde önceden tahmin edilmesi fazlasıyla zorlaşan para politikası tercihleri, enflasyon ve enflasyon beklentisi arasında pozitif yönlü bir ilişkiye neden olmaktadır. Ardından Milton Friedman, para politikasının enflasyonist gelişmelere eşlik etmesiyle yüksek enflasyonun, enflasyon belirsizliğini arttırarak, gelecek

enflasyona ilişkin tahminleri zorlaştırdığını ileri sürmüştür (Friedman, M., 1977). *Bu nedenle belirsizlikler yatırım ve istihdam kararlarında ‘bekle-gör’ stratejisine neden olmakta ve ekonominin bu yolla durgunluğa girmesini tetiklemektedir.*

Türkiye ekonomisinde enflasyon belirsizliği üzerine yapılmış çalışmalara bakıldığında, Neyaptı (2000), 1982-1999 aralığı için enflasyon ve enflasyon belirsizliği arasında güçlü bir bağlantı bulmuştur. Yine Nas ve Perry de (2000), 1960-1998 yılları arasında enflasyonun, enflasyon belirsizliğini güçlü ve pozitif yönde etkilediğini öne sürmüşlerdir. Bu çalışmalarda ampirik bulgularının açıklaması olarak da yapısal ve politik faktörlerin etkin olduğunu savunulmuştur. Telatar’ın (2003) 1987-2001 dönemini kapsayan çalışmasında ise Türkiye’de enflasyon-enflasyon belirsizliği bağlantısı ve politik belirsizlik-enflasyon-enflasyon belirsizliği bağlantısı eş zamanlı olarak ortaya konulmuştur. Son olarak, Çetin (2004), 1985-2003 yıllarında enflasyondan, enflasyon belirsizliğine doğru pozitif ilişki olduğunu göstermiştir.

Bu ilişkinin ikincil etkileri de beklenmelidir. Nitekim, Berument ve Güner (1997), 1987-1997 döneminde *enflasyon ve enflasyon belirsizliğinin 3 aylık vadeli mevduat faiz oranlarını³ artırdığını tespit etmişlerdir.* Açıkça ki; faiz oranlarının enflasyon-enflasyon belirsizliği bağlantısıyla artması, yatırım ortamının kötüleşmesi, dolayısıyla yeni istihdam imkânlarının daralması anlamına gelmektedir. Nitekim, Artan (2008) da 1987-2003 dönemi için Türkiye’de enflasyonun ve enflasyon belirsizliğinin büyümeyi negatif yönde etkilediğini göstermiştir. *Bu çalışmadaki en çarpıcı bulgu; enflasyon oranındaki yüzde 1’lik bir artışın büyümeyi yüzde 0,56 oranında azaltırken, enflasyon belirsizliğindeki yüzde 1’lik bir artışın, büyümeyi yüzde 3,95 gibi çok yüksek bir oranda azalttığını göstermektedir.* Böylece, *enflasyon belirsizliği, enflasyona göre büyümeye negatif etki yapma adına çok daha etkin olmaktadır.*

Nihayet Türkiye’deki durumu ölçen son çalışmalardan biri de son zamanlarda Merkez Bankası “Ekonomi Notları” arasında yayımlanmıştır (Arslan, A. ve arkadaşları, 2011). Bu çalışma da “belirsizlik ile iktisadi faaliyet arasındaki negatif ilişkiye” işaret edilmektedir. Ayrıca, belirsizliğin iktisadi faaliyeti beş ay öncülediği gösterilmekte, yüksek ve negatif yönlü bu ilişkinin tek taraflı olarak, belirsizlikten iktisadi faaliyet yönünde olduğu ortaya konulmaktadır. Ekonometrik ölçüm ve hesaplamalara göre, belirsizlikte gözlenen bir standart sapmalık artışın, iktisadi faaliyette beş aylık bir gecikmeye ve yüzde 0,5’lik bir düşüşe sebep olabildiği anlaşılmaktadır (Arslan, Y., Demirhan, A. A., Hulagu T., Şahinöz S., 2011).

Bu bulgular hiçbir şekilde şaşırtıcı gelmemelidir, çünkü enflasyondaki belirsizlik; (i) piyasadaki nispi fiyatların yapısının bozulmasına, (ii) gelecek için olumsuz beklentilerin oluşmasına, (iii) uzun vadeli kontratlarda riskin yükseleceği beklentisi ile risk priminin de yükselmesine neden olmaktadır. Özetle, sinyal akışı bozuldukça, iktisadi aktörlerin

3. Bu tip fonların % 100’ü devletin mevduat sigortası kapsamında olduğundan ötürü, risksiz oran (*risk-free rate*) olarak değerlendirilmiştir.

davranışları da rasyonaliteden uzaklaşmaktadır. Ortaya çıkan bu türden etkinsizlikler sebebiyle ekonomik büyüme olumsuz etkilenirken, yatırımların niteliğinde uzun vadeli büyümeyi bozan negatif bir kayma oluşmaktadır.

2002 yılı sonrasında, Türkiye’de enflasyonun önemli ölçüde düştüğü, enflasyonun hedeften sapma aralığının bir hayli daraldığı, enflasyon oynaklığının daha statil bir patikaya döndüğü yukarıda ifade edilmişti. Bu nedenle günümüzde enflasyonist belirsizliğinin geçmişe nazaran bir hayli azaldığı açıktır. Duruma biraz daha kuşkucu yaklaşıldığında, *enflasyon belirsizliğinin tamamen ortadan kalkmadığı, fakat enflasyonun önemli ölçüde kontrol altına alındığı enflasyon hedeflemesi rejiminde⁴ enflasyon belirsizliğinin etkisinin azaldığı beklentisi gerçektir.* Omay’a (2008) ilaveten Sever ve Demir (2008), 1987-2007 yılları arasında Türkiye’de enflasyonun, enflasyon belirsizliğini arttırdığını; enflasyondaki pozitif şokların, negatif şoklara göre enflasyon belirsizliğinde daha fazla etkili olduğunu göstermişlerdir. Bunun yanında, Hülalü ve Şahinöz (2011), TCMB beklenti anketi verilerini kullanarak yaptıkları tahminde, 2006 yılına kadar (açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilene kadar) enflasyon belirsizliğini saptamışlardır. *Bu iki bulgu, Türkiye’de istihdam oluşturma önünde enflasyon belirsizliğinin 2006 yılına kadar etkin olduğunu göstermektedir.*

2002-2006 arasındaki kapalı enflasyon hedeflemesi döneminde enflasyon belirsizliğinin görülmesi (i) iktisadi aktörlerin yüksek enflasyon tecrübelerinin taze olmasına, (ii) Merkez Bankası’nın kredibilitesinin tam oturmamış olmasına, (iii) enflasyon hedeflemesi için gerekli koşulların tamamının Merkez Bankası içinde de henüz (o dönem için) oluşturulmamış olmasına, (iv) para politikasının kontrol alanı dışında oluşan enflasyonist⁵ etkilere bağlanılabilir.

2009 kriz ortamında yüzde 6 bandına kadar gerilemesine rağmen enflasyon, 2011 yılında yeniden ve büyük ihtimalle geçici olarak, çift hanenin üzerine çıkarak yılı yüzde 10,45 düzeyinde kapatmıştır. *Daha sonra tartışılacağı üzere, Türkiye’nin enflasyonda kalıcı olarak yüzde 3-4 gibi düşük enflasyon patikasına dönebilmesi için, reformlarla ekonominin yapılarının değiştirilmesi ve verimlilik ekonomisinin eşliğinde potansiyel büyüme seviyesinin yukarı çıkartılması zaruridir.*

1.4.4. Mali İstikrar Yolunda

Türkiye’de “kamu açıkları-enflasyon-kur ayarlaması (devalüasyon)” şeklinde bir fasit daire 1990’lı yıllara damgasını vurmuştur. Bu dönemden farklı olarak Türkiye’de 2002-2007 döneminde kaydedilen yüksek büyümeye rağmen bu yapı büyük ölçüde tersine dönmüştür.

4. 2002-2006 kapalı enflasyon hedeflemesi. 2006 sonrası açık enflasyon hedeflemesi.

5. O dönemde küresel piyasalarda artan emtia fiyatları

TABLO 1.4. Kamu Maliyesi Göstergeleri (2002 - 2011).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-40.184	-40.208	-29.128	-6.903	-4.643	-13.708	-17.432	-52.761	-40.081	-2.000
Faiz Giderleri (Milyon TL)	51.728	58.527	56.491	45.680	45.963	48.753	50.661	53.201	48.299	42.610
Bütçe Gelirleri/ Bütçe Giderleri (%)	66,4	71,5	80,8	95,7	97,4	93,3	92,3	80,3	86,4	92,9
Vergi Gelirleri/ Bütçe Gelirleri (%)	76	81,6	81,6	78,3	79,2	80,3	80,2	80	82,8	85,7
Bütçe Giderleri/ GSYH (%)	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	24,2	23,9	28,2	26,7	24,4
Bütçe Gelirleri/ GSYH (%)	22,7	22,2	22	23,5	22,9	22,6	22,1	22,6	23	22,7
Faiz Dışı Fazla/ GSYH (%)	3,3	4	4,9	6	5,4	4,2	3,5	0	0,7	1,6
Vergi Gelirleri/ GSYH (%)	17,2	18,1	18	18,4	18,1	18,1	17,7	18,1	19,1	19,5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH (%)	10	7,3	3,6	-0,1	-1,9	0,1	1,6	5,1	2,3	1

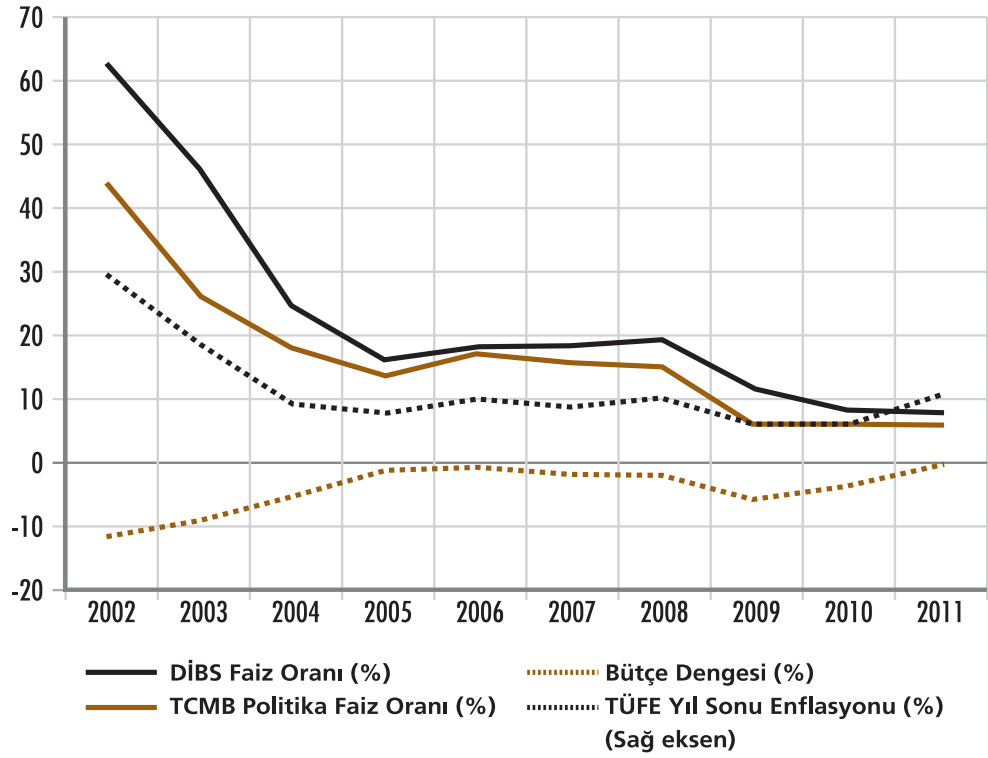
Kaynak: TCMB, TÜİK, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.

Bilhassa devlet harcamalarını kontrol altına alan yapısal reform ve yasal düzenlemelerle beraber, Türkiye’de bütçe açıkları azalıp faizler gerilerken, borç döndürme oranları tedricen gerilemekte, kamu sektörü borçlanma gereği ortadan kalkmaktadır (Tablo 1.4). Bütün bunların bir sonucu olarak Avrupa Birliği (AB) tanımlı (brüt) kamu kesimi borç stoku GSYH’nin yüzde 74’ünden (2002), yüzde 40’larına kadar gerilemiş ve tehdit olmaktan çıkmıştır.

Bu borç stokundan Türkiye’de kamunun alacakları çıkartıldığında geriye kalan “net kamu borç stoku” da aynı dönemde yüzde 60 bandından yüzde 30 bandına kadar gerilemiştir. Bütçe açıkları da milli gelirin yüzde 13’leri seviyesinden (2001), yüzde 1’lerin altına (2011) düşmüştür. Türkiye’de son yıllarda ilk defa kamunun borçlanma gereği eksiye düşmüş, borç döndürme oranları yüzde 80’ler bandına gerileyerek piyasalara net kaynak bırakılmaya başlanmıştır.

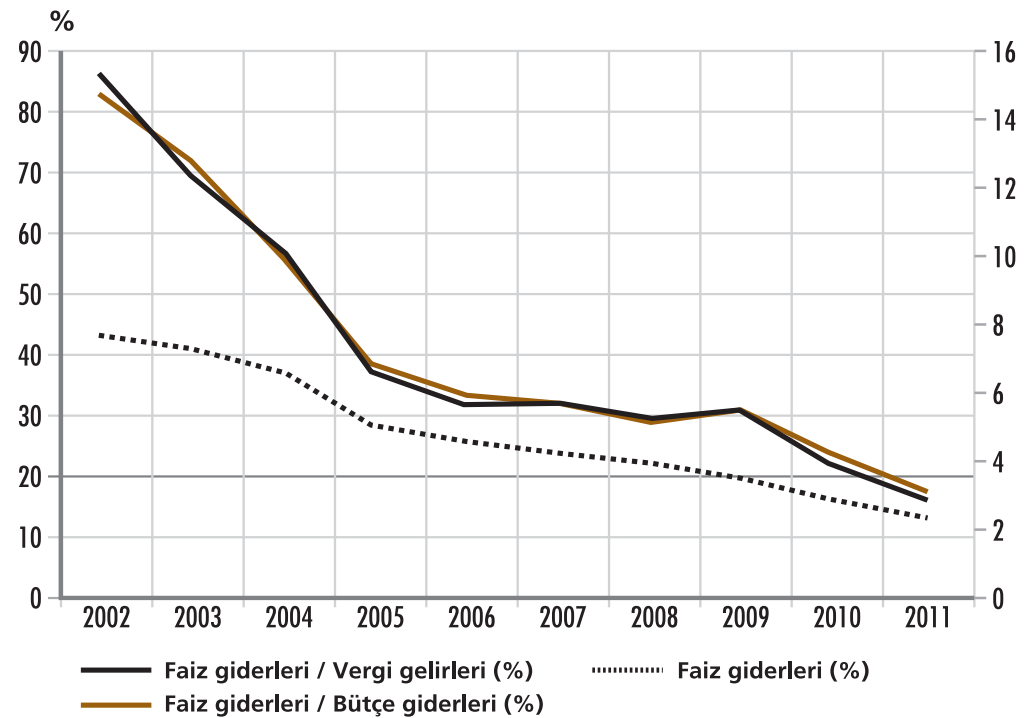
Yüksek büyümeye ve ağır bir borç sarmalına rağmen bu dönemde Hazine’nin uzun vadeli nominal borçlanma faizleri yüzde 90 bandından 2009 yılı itibariyle, üstelik küresel ekonominin ve finansman kanallarının daraldığı kriz ortamında, yüzde 10’ların altına, reel faiz oranları ise yüzde 20’ler bandından önce yüzde 5’ler bandına kadar, küresel kriz sonrasında ise yüzde 2’ler bandına kadar geri çekilmiştir (Şekil 1.11). Bu gelişmelerden sonra kamunun faiz ödemelerinin payı bütçenin yüzde 80’lerini alıp götürürken, günümüzde bu

ŞEKİL 1.11. Bütçe açığı, enflasyon, faiz ilişkisi (2002-2011).



Kaynak: TCMB, TÜİK, Hazine.

ŞEKİL 1.12. Bütçe ve milli gelir üzerindeki faiz yükü gelişmeleri (2002-2011).



Kaynak: Hazine, Maliye Bakanlığı.

oran yüzde 15'lere kadar, GSYH'den aldığı pay da yüzde 15'lerden, yüzde 3'lere kadar geri çekilmiştir (Şekil 1.12). Doğal olarak bu “yeni normalleşme ortamında” elde kalan kaynaklar nedeniyle bütçe esnekliği bir hayli artmış, bu doğrultuda Türkiye'nin sağlık, eğitim, bilimsel araştırma ve ulaşım olmak üzere diğer kritik altyapı hizmetlerine kaynak aktarması mümkün hale gelmiştir. Bütçe harcamalarındaki dağılım yeniden şekillenip, kısaca daha çok silahtan, daha çok eğitime kaydırılmıştır.

1.4.5. Dış Açıklar Artarken

Türkiye'nin son yıllardaki mal ticareti dengesindeki gelişmeler ve eğilimler Tablo 1.5, Şekil 1.13 ve Şekil 1.14'te özetlenmektedir. Türkiye'nin ihracatı 2002-2011 arasında yaklaşık 4,5 kat artarak 135 milyar dolara, ithalatı ise 5,5 kat artarak 237 milyar dolara çıkmış, ihracatın ithalatı karşılama oranı ise en kötü düzey olan yüzde 51 (2000 yılı) ile en iyi düzey olan yüzde 80 (2001 yılı) arasında geniş bir bandta dalgalanmıştır. 2009 krizi durgunluğundaki geçici iyileşme bir kenara bırakılacak olursa, ihracatın ithalatı karşılama oranının 2011 yılı itibarıyla “tehlikeli” bir şekilde yeniden yüzde 55 bandına gerilediği görülmektedir.

TABLO 1.5. Ödemeler Dengesi Bilançosu Başlıca Kalemleri ve TCMB Rezervleri (2002 - 2011)

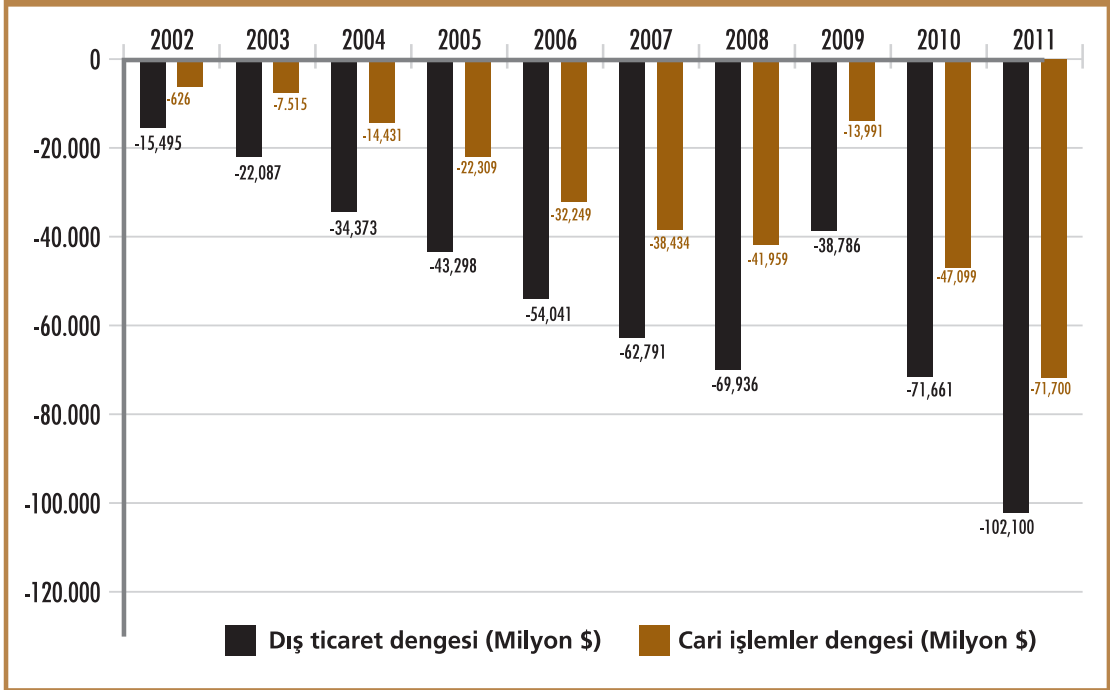
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
İhracat (FOB) (Milyon \$)	36.059	47.253	63.167	73.476	85.535	107.272	132.027	102.143	113.883	134.800
İthalat (CIF) (Milyon \$)	51.554	69.340	97.540	116.774	139.576	170.063	201.964	140.928	185.544	236.900
Net Doğrudan Yabancı Sermaye (Milyon \$)	939	1.222	2.005	8.967	19.261	19.941	16.955	6.858	7.620	11.000
TCMB Brüt Döviz Rezervleri (Milyon \$)	26.807	33.616	36.009	50.515	60.912	73.317	71.008	70.716	80.721	90.000

Kaynak: TCMB, TÜİK, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.

Bir genelleme yapmak gerekirse, 2001 ve 2009 yıllarında olduğu gibi, kriz veya ekonominin derin bir küçülmeye maruz kaldığı ortamlarda ihracatın ithalatı karşılama oranının geçici olarak yüzde 80'lere kadar çıktığı, krizlerin öncesinde ise genel olarak bu karşılama oranının yüzde 50'lere yaklaştığı görülmektedir. Diğer şartların da elverişli olması durumunda, ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 60 ve üzerinde kaldığı durumlarda ise sürecin “nispi olarak kontrol altında olduğu” görülmektedir.

2009 yılında patlak veren küresel krizin en derin olduğu aşama hariç, Türkiye ekonomisinde 2004-2008 yılları arasında artan oranlarda bir cari açık ortaya çıkarken, büyüme ivmesi tedricen gerilemiştir. 2004 yılında yüzde 9 oranındaki bir büyümeden, 2008 yılında yüzde birin altına düşen büyüme sürecinde, cari açığın GSYH'ye oranı da yüzde 3 bandından yüzde 7 seviyesine kadar sürekli artış göstermiştir. Büyüme üzerindeki bu “sıkışmada”, artan cari

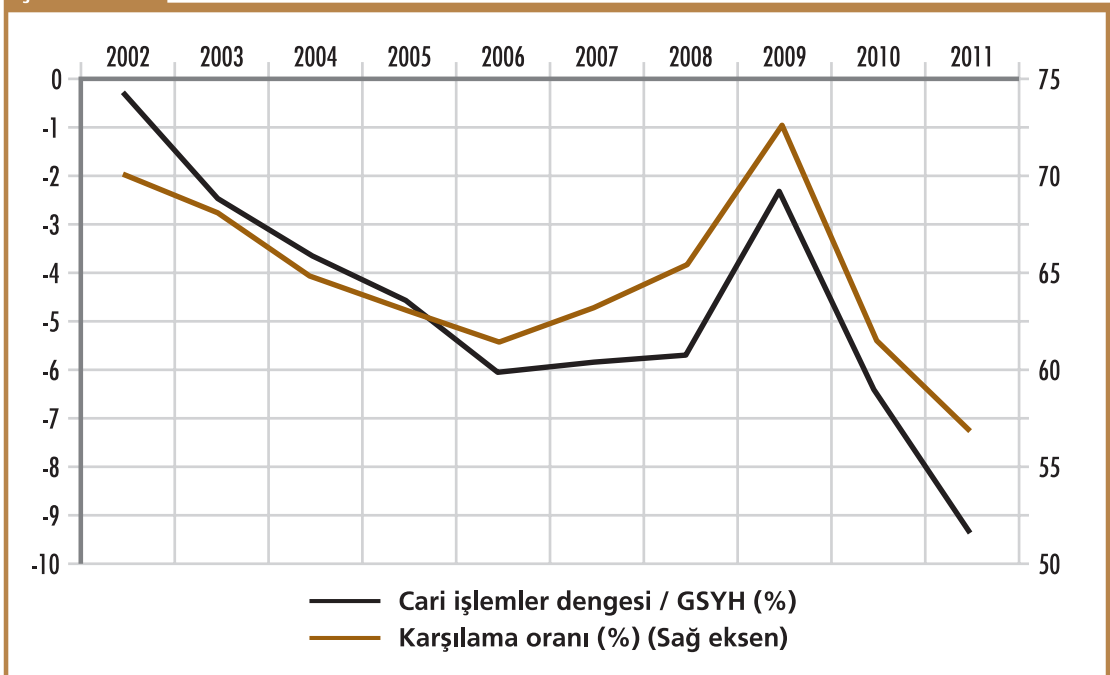
ŞEKİL 1.13. Dış ticaret açıkları ve cari açıktaki gelişmeler (2002-2011).



Kaynak: TCMB, DTM (2011 verileri geçici).

açık riski kadar, bilhassa 2007 yılından sonra gittikçe artan küresel enflasyon baskısının da büyük etkisi vardır. Krizden çıkış dönemi olarak görülen 2010 yılı ile 2011 yılında Türkiye ekonomisi hızla büyümeye dönmüştür. Ne var ki, ekonominin yüzde 8,9 ve 8,5 büyüdüğü 2010 ve 2011 yıllarında cari açıktaki artış eğilimi adeta “kontrolden çıkmış”

ŞEKİL 1.14. Cari işlemler açığı ve ihracatın ithalatı karşılama eğilimleri (2002-2011).



Kaynak: TCMB, DTM (2011 verileri kesin değil).

bir görüntü sergilemiş, 2010 yılında yüzde 8 düzeyini yakaladıktan sonra 2011 yılında da yüzde 10 bandına kadar tırmanarak tarihi bir “erozyona” işaret etmiştir (Şekil 1.13).

Türkiye’de son yıllarda ortaya çıkan dış açıklar konusunda kamuoyunda büyük bir kafa karışıklığı vardır. Süreçlerden çok sonuç odaklı ve genellikle “tek faktörlü” açıklamalar ve toptancı yaklaşımlarla sürüp giden tartışmalar kısaca şu noktalarda yoğunlaşmaktadır: (i) dış açıkların sürdürülebilirliği, (ii) açıkların finansman kalitesi, (iii) dış açıklarda enflasyon hedeflemesi rejimi, (iv) kur ve faiz politikaları gibi iktisat politikalarının rolü, (v) yapısal sorunlar ve bunların giderilmesi konusundaki eksiklikler.

Görüldüğü üzere, yukarıda zikredilen bütün bu başarıların sürdürülmesini tehlikeye atabilecek ciddi birtakım yan etkiler de yeterince birikmiş durumdadır. Bunlar; modelin aşırı dışa bağımlılığı ve böylece dış şoklara açık hale gelmesi, dış açıkların artması, ulusal tasarrufların hızla erimesi ve yüksek işsizlik şeklinde belirginleşmektedir.

İkinci Bölüm

KÜRESEL KRİZ VE TÜRKİYE'DE BÜYÜME MODELİNİN DERİNLEŞEN ZAAFLARI

GİRİŞ

2002 yılından beri tarihi bir genişleme sürecinde olan dünya ekonomisi ve küresel ticaretteki artış, büyük oranda Türkiye'ye de olumlu yönde yansımış iken, maliyet şoklarıyla enflasyon ve cari açık baskısının tezahür ettiği 2007-2008 yıllarında Türkiye süreçten olumsuz yönde etkilenen başlıca ülkelerden olmuştur. 2006 yılının ikinci yarısında finansal piyasalarda yaşanan olumsuz dalgalanmanın içeriye yansımalarıyla başlayan süreç, daha sonra yerini emtia fiyatlarında baş gösteren büyük artışların neden olduğu bozulmalara bırakmıştır.

2007-2008 yıllarında emtia fiyatlarındaki baş döndüren artış ve yüksek iç talep Türkiye'de bir yandan enflasyon baskısının artmasına ve tayin edilen hedeflerden anlamlı ölçüde sapmasına neden olurken, cari açık da GSYH'nin yüzde 6'larını bularak apaçık bir risk unsuru oluşturmuştur. Bütün bu son iç ve dış iktisadi gelişmelerin gösterdiği gibi, *yapısal dönüşümünün eksik kaldığı bir ortamda, dış ekonomik koşulların da olumsuz yönde seyretmesiyle, Türkiye ekonomisinin büyüme ivmesini sürdürmesi bir hayli zorlaşmaktadır. Bilhassa 2007 yılı ve sonrasında artan oranlarda belirginleşmeye başladığı gibi, Türkiye'nin her büyüme hamlesi daha yüksek dış açık ve enflasyon baskısı olarak geriye dönmektedir.*

Türkiye küresel krize ekonomide yapısal dönüşümü sektirmiş, konjonktür idaresine mahkûm olmuş ve siyasi riskleri tavan yapmış bir şekilde yakalanmıştır. Aşağıda Türkiye'nin

takip ettiği istikrar modelinin yan etkileri, krizde maruz kaldığı hasarın tespiti mukayeseli olarak ele alınmaktadır.

2.1. BÜYÜME-KÜÇÜLME DEVRELERİ, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

2.1.1. Büyüme Performansı

1988 ve 2008 arasında Türkiye ekonomisi beş defa çeşitli büyüklüklerde daralmıştır. Bunlardan 2008 yılındaki dış kaynaklı iken, diğerleri ağırlıklı olarak iç kaynaklı gelişmiştir. 1990'ların "kayıp on yılından sonra" Türkiye önce 2002-2007 arasındaki beş senelik dönemde, yıllık ortalama olarak yüzde 6,8 düzeyinde yüksek sayılacak bir oranda büyüme kaydetmiştir. Böylece Türkiye, 2000'lerdeki istisnai büyümeye ayak uydurabilmiş, ancak aynı dönemde yüzde 6,9 oranında büyüyen gelişmekte olan ekonomiler (GOE) grubundan pozitif yönde ayrışabilmiş değildir. İkinci olarak, diğer bir alt dönem ise 2008-2011 dönemidir. Türkiye'nin yapısal zaaflarla malul dışa bağımlı "kırılgan büyüme" hikâyesi bu dönemde belirginleşmiştir. Dört senelik bir dilime yayılan bu "yeni kriz konjonktüründe" Türkiye ortalama olarak yüzde 3,4 oranında bir reel büyüme kaydederken, GOE yüzde 5,4 düzeyinde, yani Türkiye'nin yaklaşık yüzde 70 daha üzerinde büyümüştür. Kaldı ki krizin dip yaptığı 2009 yılında Türkiye yüzde 4,7 oranında küçülürken, GOE yüzde 2,2 oranında büyümüştür.

2010-2011'de Türkiye GOE üzerinde bir büyüme performansı gösterirken, artan dış açıklar ve enflasyon baskısı nedeniyle büyümenin "sürdürülebilirliği" sorunu bir kez daha baş göstermiş, yapısal sorunlarına çözüm üretemediği bu dönemde "ayağını yorganına göre" uzatmak üzere yine daraltıcı yöndeki politikalara dönmek zorunda kalmıştır. İşte bu şekilde hamle yapmak yerine, "konjonktür idaresi" ile zaman kazanmaya çalışan Türkiye, yıllık GSYH büyüklüğü itibarıyla dünyadaki mevcut 17. büyük ekonomi sıralamasından daha iyi bir sıraya çıkmayı hedeflerken, 2011 yılı sonunda yerini Endonezya'ya bırakarak 18. sıraya gerilemiştir.

TABLO 2.1. Dünyada ve Türkiye'de Büyüme (% , 2002 - 2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gelişmekte Olan Ülkeler	4,7	6,2	7,5	7,1	7,9	8,3	5,9	2,2	7,5	6,2
Türkiye	6,2	5,3	9,4	8,4	6,9	4,7	0,9	-4,7	8,9	8,5

Kaynak: IMF ve OECD.

Son olarak 2002-2011 arasındaki on seneye genel olarak bakıldığında, GOE'nin birikimli olarak yüzde 63,5 ve yıllık ortalama olarak da yüzde 6,35 oranında büyürken, Türkiye'nin birikimli olarak yüzde 54,5, yıllık ortalama olarak ise yüzde 5,45 oranında büyüyerek gelişmekte olan ülkelerin gerisinde bir performans sergilediği görülmektedir.

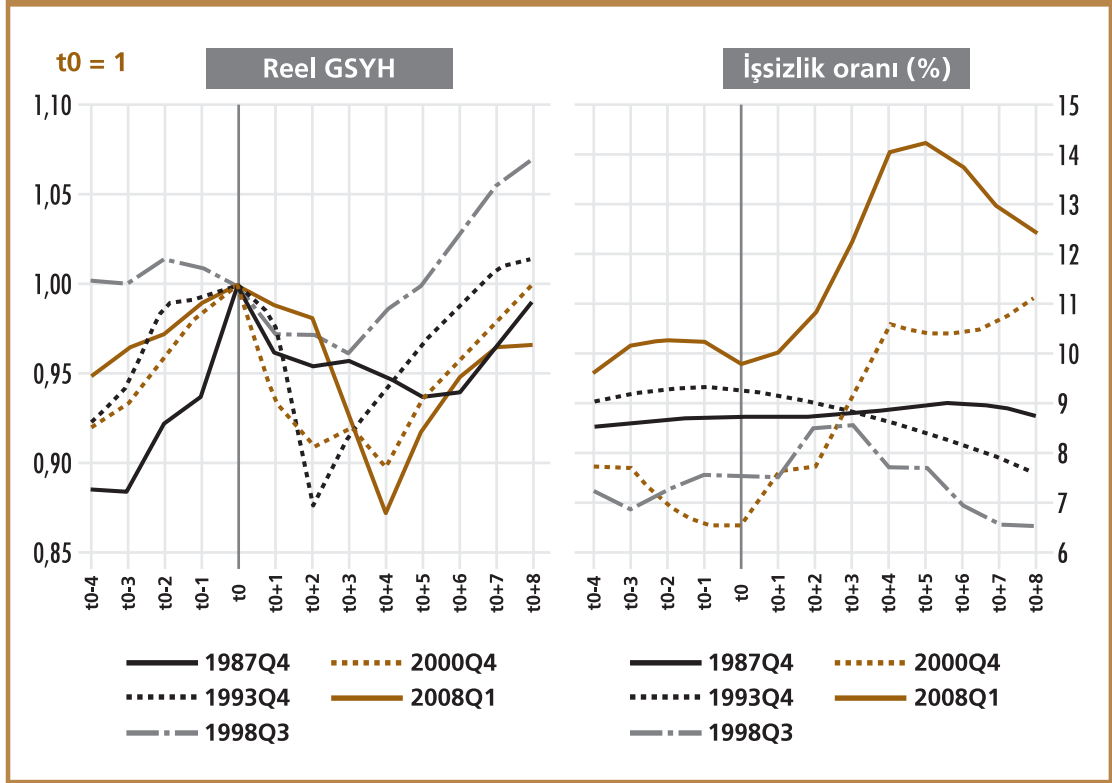
Türkiye'nin 2005 yılından beri yapısal reformları yavaşlatmasının ve bu nedenle “zaman kaybının” en önemli nedenlerinden biri kuşkusuz 2007 başından beri içerideki siyasi devranın çok bozulmuş olmasıdır. Türkiye tam da bu siyasi istikrarsızlık süreçleriyle boğuşmaya, ekonomideki sıkışıklıkları yönetmeye çalışırken, 2007 yılı Temmuz ayındaki genel seçimlerin ülkeyi rahatlatması beklenmiştir. Yapılan genel seçimlerde halk mevcut hükümeti yüzde 47 gibi bir hayli yüksek rey ile ve önceki seçimlere nazaran daha da güçlendirerek iktidara taşımış olmasına rağmen, demokrasi karşıtı yapılanmalar, buna saygı duymak bir yana, seçimin hemen akabinde iktidar partisine karşı son derece mesnetsiz ve maşeri vicdanda hiçbir karşılığı olmayan bir kapatma davası açmıştır. *Dahası, 2009 krizinde bir kez daha görüldüğü üzere, dış âlemdeki bozulmayı “kaldıraç olarak kullanıp”, içeriği karıştırıp iktidarını pekiştirmek şeklinde sürüp gelen bir siyasi karmaşa geleneği vardır.* Dünyanın bir krize doğru sürüklendiği ortamda, böylece Türkiye tam bir belirsizlik kuşağına sokulmuş, zaten hemen ardından gelen küresel kriz, işleri çok daha da içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir.

İçeride bu gündemle uğraşırken, dışarıda da AB cenahından Türkiye'ye yönelik olarak son derece şevk kırıcı, istikamet bozucu haksız talep ve tepkiler gelmiştir. Nihayet, Türkiye 2008 yılının sonu itibarıyla küresel kriz ile başka bir aşamaya taşınmış oldu. *Türkiye tarihsel olarak her zaman hamlelerini dış destek ve dış ortamın müsait olmasıyla yapabildiği gibi, bozulduğu dönemlerde de ayakta kalmayı pek başarabilmiş, dış krizleri iç fırsatlara çevirebilmiş bir ülke değildir.*

Hem Türkiye, hem de dünya ekonomilerinde kaydedilen 2007-2008 arasındaki sıkışmanın, dünya ekonomisinin olumsuz bir gelişmeye gebe olduğunu açıkça göstermiş olmasına rağmen, bunun para ve maliye politikalarındaki birtakım “pansuman tedbirlerle” ötelenebileceği yanılgısı söz konusu olmuştur. Böyle bir ortamda tek başına ülkelerin alabileceği tedbirler esasında ekonomileri soğutmaktan öteye geçmemiştir. Hatta sıkışmanın aşılmasından ziyade, bu enerji dolu fay hattının ilk önce hangi coğrafyada kırılmaya maruz kalacağı daha önemli bir merak konusu olmuştur. Dikkat çeken nokta, risk göstergelerinin sürekli yükselen piyasa ekonomilerine işaret etmiş olmasına rağmen, krizin gerçek kaynağı olan ABD'de patlak vermiş olmasıdır. Buna rağmen uluslararası kredi ve derecelendirme kuruluşlarının da içinde yer aldığı bir “küresel karartma operasyonunda”, ABD gibi ülkeler bütün çarpıklıklara rağmen “en risksiz ve güvenli liman” olarak ilan edilmiş, dikkatler yükselen piyasalara çekilerek bu ülkelerin borçlanma maliyetleri artırılmıştır.

Nihayet ABD'de yatırım bankası Lehman Brothers'ın 15 Eylül 2008'de batmasıyla kriz dalgası yayılıp derinleşmiştir. Bu arada dış gelişmelere oldukça duyarlı olan Türkiye, içeride de siyasi kırılganlık ve yakın geçmişten kalan “kriz hafızasının” canlı olması nedeniyle sert bir küçülme sürecine girmiş, yılın üçüncü çeyreğinde tamamen “sıfırlanan” büyüme, yılın son çeyreğinde yerini yüzde 6,2 oranında bir daralmaya terk etmiştir. Aynı daralma süreci 2009 yılının ilk yarısında yüzde 11 düzeyinde gerçekleşmiş, yılın ikinci yarısında hızla toparlanma sürecine giren ekonomide yılın tamamındaki daralma yüzde 4,7 düzeyinde gerçekleşmiştir. *Açıkçası krizin en kötü*

ŞEKİL 2.1. Türkiye’de uzun dönemli olarak büyüme ve istihdamdaki dalgalanmalar (1987 - 2008)



Kaynak: OECD, Country Surveys: Turkey, September, 2010.

olduğu dönemde bir hayli “sendeleyeyen” Türkiye, buna rağmen ilk defa bir krizde ayakta kalmış, bütün baskılara rağmen IMF ile anlaşmadığı gibi yollarını da ayırmayı başarmıştır.

Türkiye ekonomisi 2009 yılında küçülmüş olmasının ötesinde bu küçülmeyi telafi etme süreci de geçmiş krizlere nazaran daha yavaş olmuştur. Bütün bunların nedeni, dünyadaki ortam elverişli iken iç krizden çıkışın daha kolay, sorunun dışarı olması durumunda ise toparlanmanın daha yavaş olmasıdır. Bilhassa bu son daralmanın finansal alandan çıkıp reel ekonomiye sıçraması ve dış dünyanın elverişli olmaması nedeni ile dış pazarın ve kredi kanallarının daralmış olması, geçmiş dönemdeki krizlerden farklı bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Ayrıca bu krizde Türkiye’nin içinde bulunduğu siyasi gerilimler, belirsizlikler ve bozulan siyasi ve ekonomik beklentiler de önemli rol oynamıştır.

2.1.2. Büyüme-İstihdam-İşsizlik Eğilimleri

2002-2010 döneminde ekonomide birikimli olarak yaklaşık yüzde 55 oranında büyüme kaydedildiği bir ortamda, bekleneceği üzere istihdam artmış, işsizlik ise gerileme sürecine girmiştir. İstihdamda kaydedilen dönemlik artışa rağmen, “işsizlik ithalatına” neden olan küresel yapılanma ve içerideki derin yapısal dönüşüm nedeniyle işsizlik 2001 sonrasında genel olarak yüksek düzeyde seyretmiştir. Bu eğilim, 2008 küresel krizi ile birlikte artmış, 2009 yılında ortalama olarak yüzde 14 bandına kadar tırmanan işsizlik, 2010 ve 2011

yıllarında gelen yüksek büyüme ve alınan diğer istihdam dostu tedbirler sayesinde 2011 yılı itibariyle kriz öncesine dönme aşamasına gelmiştir.

Mukayeseli olarak bakıldığında geçmiş krizlere nazaran işsizlikteki en yüksek artış 2009 krizinde kaydedilmiştir (Şekil 2.1). İşsizlik kriz ortamında Mart 2009 itibariyle yüzde 16 düzeyini gördükten sonra yıl ortalaması olarak yüzde 14 civarında gerçekleşmiştir. 2002 yılından beri ekonomik yapıda kaydedilen yapısal değişim ve küresel rekabet koşulları nedeniyle işsizliğin uzunca bir süre bu seviyesini koruması beklenirken, daha sonra incelenecek dinamikler nedeniyle, Türkiye’de kriz sonrasında istihdam dostu yüksek bir büyüme kaydedilmiştir. 2011 yılının Eylül dönemi (Ağustos-Eylül-Ekim) itibariyle genel işsizlik oranı yüzde 8,8 oranına kadar gerileyerek 2002 yılından sonraki en düşük seviyeyi görmüştür. İstihdam oluşturma ve işsizliği azaltma konusundaki bu tecrübe ise, geçmişten olumlu yönde önemli bir kopuşa işaret edebilir. Ancak ivmenin kalıcılığı, 2012 yılı ve sonrasında dışarıda ve içerideki birçok şarta bağlı bir olacaktır. Bu bağlamda aşağıda Türkiye’nin büyüme modeli ile bunun istihdam-işsizlik bağıntısının kalitesi incelenmektedir.

İstihdamsız Büyüme Argümanları: Daha önce kısaca ifade edildiği üzere bilhassa 2002-2007 arasında kaydedilen yüzde 7’lere varan yüksek büyümeye rağmen Türkiye genelinde ortama işsizlik oranının yüzde 10 bandının altına düşmemiş olması bir “istihdamsız büyüme” tartışmasına neden olmuştur. İstihdam ile ekonomik büyüme arasındaki bağın zayıflaması ve sağlıklı bir istihdam artışının sağlanamaması; (i) ekonomik büyümenin genel olarak emek-dışı faktörlere dayalı olması, (ii) çalışanların ortalama çalışma saatlerinin uzun olması, (iii) teknolojik değişimlerin istihdama olan olumsuz etkileri, (iv) ekonomik büyümenin bölgesel olarak dengesiz olması, (v) genel olarak kayıtdışı istihdam oranının çok yüksek olması, (vi) çocuk işçiliğinin çok fazla olması ve nihayet (vii) etkin politikaların dayandığı sayısal verilerin yokluğu gibi birbiriyle bağlantılı/bağılantısız birçok nedenle de ilgilidir.

Bu sınırlandırmalar altında ele alındığında Türkiye’deki büyümenin bir “istihdamsız büyüme” olarak adlandırılması isabetli olmayacaktır. Türkiye’de yıllara göre toplam sivil istihdam ve bunun sınıai dağılımı Tablo 2.1’de gösterilmektedir. 2001 yılında toplam 21,5 milyon kişi olan istihdam 2011 yılı sonunda 25 milyona çıkmış, yani Türkiye’de 3,5 milyon kişi istihdam edilmiştir. Bu dönemde tarım istihdamı 1 milyon azalırken, sanayi istihdamı yaklaşık 800 bin kişi artmıştır. İnşaat sektörü istihdamı 500 bin kişi, hizmetler sektörünün ki ise 3 milyondan fazla artış kaydetmiştir. Bu on senede tarım toplam istihdamdaki payı yüzde 36’dan, yüzde 26’ya gerilerken, sanayinin ki yüzde 17,7’den yüzde 18,9’a, hizmetlerin payı yüzde 40’tan, yüzde 47’ye çıkmıştır.

Tarımın niteliğinden dolayı burada “tarım dışı” ayrımını yapmanın gereği yeterince açıktır. Zira mukayeseli olarak bakıldığında Türkiye ideal ve büyük ölçekli bir tarım ve hayvancılık

TABLO 2.2. Türkiye’de Sektörlere Göre İstihdam (2000-2011, miktar ve yüzde dağılımı)

Yıllar itibarıyla sivil istihdamın iktisadi faaliyetlere göre dağılımı (Bin kişi, 15+ yaş, yüzde)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 Haziran	2011 Haziran
TOPLAM (Bin kişi)	21.580	21.524	21.354	21.147	19.632	20.067	20.423	20.738	21.194	21.277	22.594	23.488	24.901
Tarım	7.769	8.089	7.458	7.165	5.713	5.154	4.907	4.867	5.016	5.240	5.683	6.233	6.600
Sanayi	3.810	3.744	3.954	3.846	3.919	4.178	4.269	4.314	4.441	4.079	4.496	4.536	4.697
İnşaat	1.364	1.110	958	965	966	1.107	1.196	1.231	1.241	1.306	1.431	1.580	1.863
Hizmetler	8.637	8.551	8.984	9.171	9.034	9.628	10.051	10.327	10.495	10.650	10.986	11.139	11.740
TOPLAM (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tarım	36,0	37,6	34,9	33,9	29,1	25,7	24,0	23,5	23,7	24,6	25,2	26,5	26,5
Sanayi	17,7	17,4	18,5	18,2	20,0	20,8	20,9	20,8	21,0	19,2	19,9	19,3	18,9
İnşaat	6,3	5,1	4,5	4,6	4,9	5,5	5,9	5,9	5,9	6,1	6,3	6,7	7,5
Hizmetler	40,0	39,7	42,1	43,4	46,0	48,0	49,2	49,8	49,5	50,1	48,6	47,4	47,1

Kaynak: TÜİK.

ülkesi olmamasına rağmen, tarımın toplam istihdamdaki payının dönemin başında yüzde 36, sonunda bile yüzde 26, öte yandan GSYH içindeki payının dönemin başında yüzde 14, sonunda ise yüzde 10 civarında bulunması yapısal dönüşümün eksikliğine bir örnek olarak görülmelidir. Diğer ülkelere kıyasla tarımın bu ağırlığı bazı ekonomik göstergelerin de yanlış okunmasına yol açabilmektedir. Bu sebeple, Türkiye’deki işsizliği analiz etmek için genel işsizlik oranı yerine, tarım dışı işsizlik oranına bakmak daha sağlıklı sonuçlar verecektir.

2002-2006 arası dönemde Türkiye’de 2,3 milyon tarım dışı istihdam artışı kaydedilmiştir. 2006-2008 döneminde yatay bir seyir izleyen tarım dışı istihdam, 2008 yılından, küresel krizin en ağır etkilerinin görüldüğü (dip noktasına) 2009 yılı ilk çeyreğine kadar 1 milyon kişi azalmıştır. Bu düşüşten sonra tekrar artmaya başlayan tarım dışı istihdam, 2011 ikinci çeyreğine gelindiğinde dip noktasına nazaran 1,3 milyon artmış ve toplamda hem kriz öncesi düzeyini aşmıştır (Tablo 2.2).

Yine Tablo 2.3’ten takip edileceği üzere, Türkiye ekonomisinde 2005-2010 yılları arasında kaydedilen büyümenin ne kadar bir istihdam yarattığı daha ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur. Buradan açıkça görüleceği üzere, 2005 yılından beri tarım dışında son derece anlamlı bir istihdam artışı kaydedilmiştir. Yine 2010 yılından beri Türkiye’de tarım dışı istihdamda büyük artışlar kaydedilmiştir. BETAM’ın hesaplamalarına göre, tarım dışı GSYH’nin ortalama olarak yıllık bazda yüzde 7,7 büyüdüğü kriz öncesindeki üç yılda (2005-2008) istihdam artışı yıllık ortalama olarak yüzde 3,7 düzeyinde gerçekleşmiş, böylece büyümenin istihdam yaratma esnekliği bu dönemde ortalama olarak 0,45 düzeyinde

gerçekleşmiştir. İlgili dönemdeki toplam faktör verimliliğinde (TFV) meydana gelen artışlar dikkate alındığında, bu seviyedeki bir esnekliğin düşük görülmesi gerçekçi görünmediği gibi, esasen kriz öncesindeki büyümeyi “istihdamsız büyüme” olarak nitelemek de isabetli olmayacaktır.

ILO’nun verilerine göre bu esneklik Batı Avrupa bölgesinde 0,42, Kuzey Amerika’da ise 0,23’tür. Keza, tahmin edildiği üzere tarımdaki esneklik sanayiden, onun da hizmetler

TABLO 2.3. İstihdamda mutlak artış (bin kişi) ve değişim oranı (%)

	Sanayi		İnşaat		Hizmetler		Tarım dışı	
	Kişi	Değişim %	Kişi	Değişim %	Kişi	Değişim %	Kişi	Değişim %
Kriz öncesi 2005 (1) - 2008 (1)	443.000	11,2	151.000	17,2	974.000	10,5	1.568.000	11,1
Kriz sonrası 2009 (3) - 2011 (3)	586.000	14,3	473.000	33	852.000	7,9	1.911.000	11,7

Kaynak: BETAM, Kasım 2011.

TABLO 2.4. Büyümenin İstihdam Yaratma Kapasitesi
(Esneklik: İstihdam yüzde değişim / GSYH yüzde değişim)

	Sanayi	İnşaat	Hizmetler	Tarım dışı
2005(1)-2006(1)	0,55	0,42	0,77	0,67
2005(2)-2006(2)	0,16	0,5	0,81	0,58
2005(3)-2006(3)	0,26	-2,39	0,52	0,53
2005(4)-2006(4)	0,43	0,75	0,61	0,6
2006(1)-2007(1)	0,23	0,25	0,55	0,42
2006(2)-2007(2)	0,87	0,58	0,49	0,6
2006(3)-2007(3)	-0,15	2,16	0,56	0,48
2006(4)-2007(4)	-0,25	-13,8	0,14	0
2007(1)-2008(1)	0,6	-2,31	0,04	0,3
2007(2)-2008(2)	0,85	-0,74	0,44	0,69
2007(3)-2008(3)	-53,68	0,59	1,2	9,38
2007(4)-2008(4)	0,14	0,08	-0,68	-0,15
2008(1)-2009(1)	0,42	0,04	-0,14	0,14
2008(2)-2009(2)	1,04	0,02	-0,18	0,34
2008(3)-2009(3)	2,18	-0,4	-5,79	0,4
2008(4)-2009(4)	-0,18	-2,17	0,4	0,32
2009(1)-2010(1)	0,38	1,29	0,45	0,45
2009(2)-2010(2)	0,93	0,61	0,54	0,68
2009(3)-2010(3)	1,45	0,34	0,4	0,7
2009(4)-2010(4)	0,9	0,5	0,24	0,47
2010(1)-2011(1)	0,57	1,23	0,39	0,52
2010(2)-2011(2)	0,88	1,28	0,34	0,57
2010(3)-2011(3)	0,41	2,24	0,6	0,73

Kaynak: BETAM, Kasım 2011.

sektöründen daha düşük olduğu bilinmektedir. Tarımın istihdam yaratma esnekliği sıfıra yakın ya da negatifken, sanayinin ve hizmetlerin esnekliği Batı Avrupa’da 0,5 ve 0,74, Kuzey Amerika’da ise 0,26 ve 0,6’dır. Oysa, Türkiye’de tarımın istihdam esnekliği negatifken, sanayinin istihdam esnekliği kriz öncesi üç senede 0,42’den kriz sonrasında 0,89’a; inşaatın esnekliği aynı dönemler için sırasıyla 0,69’dan 0,94’e; hizmetlerinki ise 0,44’ten 0,53’e çıkmıştır. Öte yandan, küresel krizin en ağır olduğu 2009 yılında bile istihdamda az da olsa bir artışın gerçekleştiği de yine dikkat çekmektedir. Keza, 2010 ve 2011 yıllarında da Türkiye’deki büyümenin çok güçlü bir şekilde istihdam artışına yansdığı görülmektedir.

O halde, Türkiye’de olup bitenleri anlamak için büyümenin hangi ölçüde işsizliği düşürebileceği üzerinde durmak gerekmektedir. Bilindiği üzere iktisat yazınında büyüme ve işsizlik oranları arasındaki zıt yönlü ilişkiyi Okun Yasası açıklamaktadır. İlk olarak Arthur Okun, 1962’de “Potansiyel GSYH: Ölçümü ve Anlamı” isimli makalesinde ekonominin tam istihdam düzeyinde seyretmesi için GSYH’nin yıllık ne kadar büyümesi gerektiğini hesaplamıştır. Buradan hareketle Okun Yasası,

$$U_t - U_{t-1} = -\beta(g_{yt} - g_{yn})$$

şeklindeki bir ilişkiye dayanmaktadır.

Bu ilişkide;

U_t , t yılındaki işsizlik oranı,

U_{t-1} , t-1 yılındaki işsizlik oranı,

g_{yt} , t yılındaki GSYH büyümesi,

g_{yn} , normal büyüme oranı

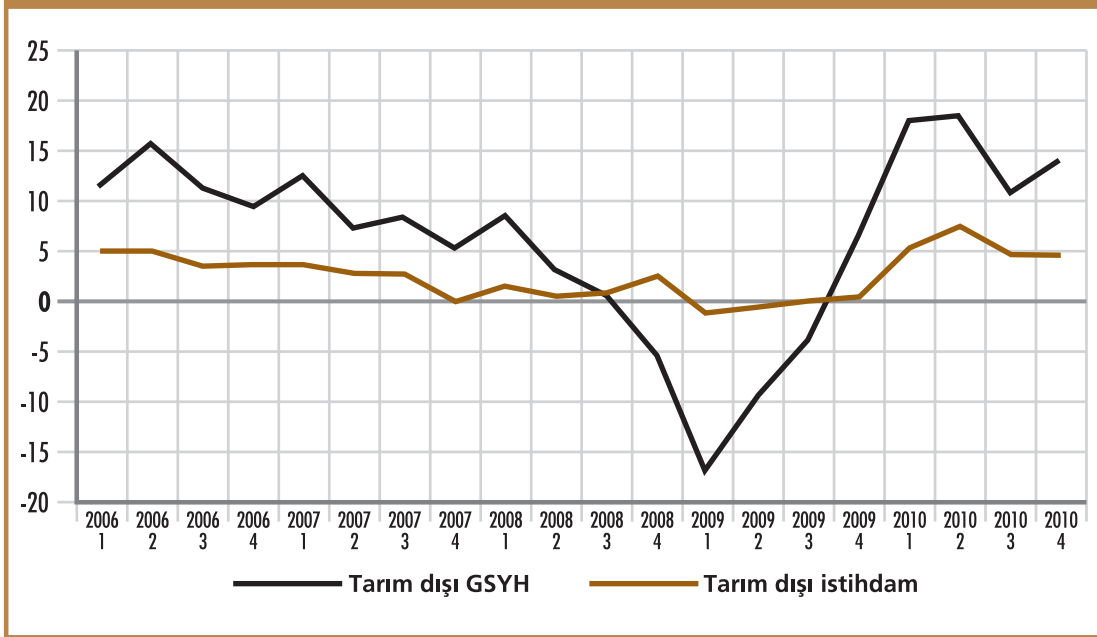
β ise Okun katsayısı olarak verilmektedir.

Normal büyüme oranı, ortalama işgücündeki yıllık yüzde artış ve yıllık ortalama verimlilik artışının toplamı ile elde edilmektedir. TÜİK verilerine göre, Türkiye ekonomisinde 2001 yılından beri yılda ortalama 800.000 kişi işgücü piyasasına dahil olmaktadır. Diğer bir deyişle işgücü piyasası her yıl ortalama yüzde 2,5 oranında büyümektedir. Diğer taraftan yıllık ortalama verimlilik artışı da genel ekonomide DPT-TÜİK verileri tarafından yüzde 3,5 düzeylerinde hesaplanmaktadır. *Dolayısıyla modeldeki normal büyüme oranı yıllık yüzde 6’ya tekabül etmektedir. Buradan hareketle, ekonomide ancak yıllık olarak yüzde 6’nın üzerinde bir büyüme performansı sergilenmesi durumunda genel işsizlik oranlarında bir düşüş mümkün olacaktır.* Fakat sadece büyüme oranlarının normal büyüme oranının üzerinde seyretmesi ile otomatik bir şekilde işsizlikte düşüş beklemenin sonuç vermediği durumlar olabilmektedir.

Ancak, Arthur Okun’un belirttiği üzere, burada bahsedilen ilişki, işsizliğin yüzde 3 ile yüzde 7,5 arasında seyrettiği ekonomilerde yakalanabilmektedir. Türkiye ekonomisinde işsizlik oranları son 10 yıl boyunca yüzde 7,5’in üzerinde ölçüldüğü için, ekonominin yıllık yüzde 6’nın üzerinde (yani buradaki ilişkide “normal büyüme” olarak tanımlanan oranının

üzerinde) büyümesi dahi işsizlik oranlarını düşürmeye yetmemiştir. Bu meyanda “istihdam yaratmayan büyüme” iddialarında iki hususu gözden kaçırmamak gerekmektedir. Bunlar; işsizlik oranlarının sabit seyretmesine rağmen toplam istihdamdaki “sınırlı” kazanımlar ile tarım sektörü dışarıda bırakıldığında, tarım dışı istihdamda görülen belirgin kazanımlardır. *Gerçekten de tarımdaki yapısal dönüşüm ve beraberinde gelen çözülme, gizli işsizlerin açık işsiz olarak işgücü piyasasına çıkmasına, uzun süreli işsiz olarak kalmalarına ve nihai olarak işgücü piyasasında niteliklerine uygun iş bulamamalarından, işgücü piyasasından çekilmelerine neden olmaktadır.* Önceden tarımsal üretimde marjinal verimlilikleri çok düşük olmasına rağmen istihdamda görülen bu kitle, “işinden” ayrılınca istihdam azalmış gibi olurken, işsiz gibi görüldüğünde işsizlik oranının düşürülmesi güçleşmektedir. Keza, işgücü piyasasından çekilince de işgücüne katılım oranları düşmektedir. *Bu nedenle tarım-dışı alanda oluşan istihdam artışı, tarım sektöründe oluşan istihdam azalmasının gölgesinde kalmaktadır.* Bu nedenle Türkiye’de tarım dışı istihdam artışına bakmak daha isabetli olmaktadır. Nitekim Şekil 2.2’den görüleceği üzere, tarım dışı istihdam artış oranının, GSYH reel büyüme oranının pek altında kalmadığı açıkça görülmektedir.

ŞEKİL 2.2. Türkiye’de büyüme-istihdam ilişkisi (2006-2010).



Kaynak: DPT-TÜİK.

KUTU 2.1. 1990’LARDA BİR GARİP ARİTMETİK: YÜKSEK İSTİKRARSIZLIK, DÜŞÜK YATIRIM, DÜŞÜK İŞSİZLİK!

Türkiye’nin “kayıp on yılı” olarak tarihe geçen 1990’lı yıllarda Türkiye’de işsizlik ortalama olarak yüzde 7’ler bandında tutulabilmiştir. 2001 krizi ile işsizlik oranı yüzde 10-12 patikasına sıçramış ve yüksek sayılabacak kesintisiz büyümeye rağmen, yukarıda açıklanan

nedenlerden ötürü bu düzeylerde kalmıştır. Burada 1990'lı yıllardaki “göreceli başarının” açıklanmasına ihtiyaç olduğu açıktır.

1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisi artan oranlarda iktisadi ve siyasi istikrarsızlığa sürüklenmiştir. Şöyle ki; büyüme oynak ve düşük kalmıştır. (ii) On yıllık yatırım oranı ve genel GSYH büyümesi sadece yüzde 3'lerde gerçekleşmiştir. (iii) DPT'nin hesaplamalarına göre toplam faktör verimliliğinin (TFV) büyümeye katkısı yüzde 5'ler düzeyinde çok düşük gerçekleşmiştir. (iv) Enflasyon yüzde 70'ler düzeyinde katılmıştır. (v) Bütçe açıklarının GSYH'ye oranı yüzde 5-7 bandına çıkmıştır. (vi) Kamu borç stoku hızla yüzde 60'lık Maastricht kıstaslarının üzerine çıkmıştır. *O halde, kısaca az yatırım, düşük ve verimsiz büyüme, kaybolan fiyat ve mali istikrar ortamında işsizliğin nasıl olup da yüzde 7 bandında tutulduğu olgusu açıklanmaya muhtaçtır (Tablo 2.5).*

TABLO 2.5. 1990'lar ile 2000'li Yıllar İçin Bazı Göstergeler (%)

	1990-2001	2002-2007
Reel Büyüme	3	6,7
Yatırım Büyüme	3,1	14,2
Yatırım/GSYH	24,1	24
Sanayi Üretimi	3,8	7,4
Kapasite Kullanım Oranı	75,8	79,8
Enflasyon oranı (TÜFE)	74	14
Bütçe Açığı (GSYH'ye oranı)	7,5	5,5
İşsizlik	7,7	10,5
Tarım Dışı İstihdam Artışı	2,6	3,8
İhracat Artış Hızı	8,8	23,2
İhracat Artış Hızı	9,4	14,5

Kaynak: TCMB.

Bunun iki kritik açıklaması aslında yukarıda sıralanan verilerin içinde gizli bir şekilde görülmektedir. Popülist politikalarla kamu maliyesi tarumar edilerek sürdürülemez bir şekilde suni yollarla istihdam korunmaya çalışılmıştır. Bu konuyu biraz açmak gerekirse, ilk olarak, sürdürülemez bir model muvacehesinde devlet tarımsal destekleme alımlarıyla nüfusun yarısına yakın ve istihdamın yüzde 40 bandında dolaşan bir kısmını tarım sektöründe bloke etmiş, tarımın dönüşümü böylece ötelenmiştir. İkinci olarak Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) bir istihdam deposu olarak yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Sözde istihdam yaratma iddiasıyla gerek tarımda ve gerekse sanayideki KİT'lerde tam bir verimsizlik ekonomisi hâkim kılınmıştır. Böylece işsizliğin üzeri örtülmüş, sorun çözülmemiş, “gittiği yere kadar” mantığı ile sadece ötelenmiştir. Nitekim daha önce ifade edilen 1990'lı yıllar ile ilgili TFV bu durumu açıkça göstermektedir. *Bunu yaparken rekabetçi üstünlükleri yok olan bir ekonomi dışarıdan yalıtılmış, içerde ekonomi kamu ve özel sektör tekellerine terk edilmiş, enflasyonist ve açık finansmanına dayalı böyle bir “model” nedeniyle verimlilik ve katma değer eksikli bir yapılanma, uzun vadeli stratejik düşünme ve dönüşüm gereklileri gündemin dışına itilmiştir.*

İktisat teorisinde uzun dönemde yüksek refah ile yüksek verimlilik ekonomisi arasındaki ilişki açıkça gösterilmiş ve bir önceki bölümde detaylı bir şekilde incelenmiştir. Keza, kısa dönemde sağlanan “suni” refah artışının uzun dönemde ekonomik istikrarı bozucu etkisi de yeterince gösterilmiştir. Nitekim Türkiye 1994, 1999 ve 2001 yıllarında 3 defa ekonomik daralmaya maruz kalmış, ekonomide krizlerin arasındaki dönem her seferinde anlık tedbirler ile atlatılmaya çalışılmış ve kamu kesimi ekonomik bozulmanın ana eksenini teşkil etmiştir.

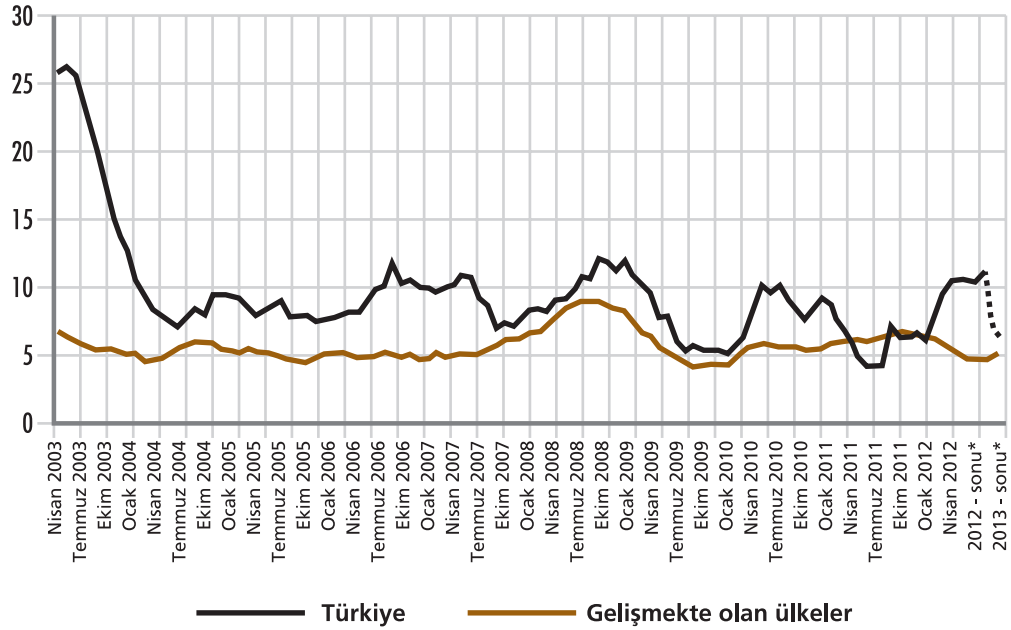
Sözü edilen bu mekanizma nedeniyle 1990’lı yıllarda yüzde 6-8 aralığında olan işsizlik, 2000-2001 öncesinde yüzde 8’in üzerine, 2001 sonrası ise yüzde 10 düzeyinde bir noktaya taşınmıştır. 2001 krizi kuşkusuz işten çıkarmalar ve yeni iş olanaklarının oluşturulmaması nedenleriyle istihdam piyasası etkinliğinin bozulmasına başlangıç oluşturmuştur. *2001 yılı sonrası işsizlik oranlarının tekrar kriz öncesi seviyelere dönmemesi ise yeni ekonominin kendine özgü dinamikleri nedeniyle gerçekleşmiştir. 2001 kriziyle birlikte, daha önceki dönemin gizli, ötelenen, halının altına süpürülen işsizliği daha görünür hale gelirken, kriz sonrasında zorunlu düzeltilmesi, yeniden konumlanma ya da rekabetçi yeniden optimizasyon nedeniyle, işsizlik çıktığı düzeyde karar kalmış oldu.*

2.2. İÇERİDE ENFLASYON

Türkiye, 2000’li yılların başında yüzde 75’ler düzeyinde katılaşan enflasyonu kısa sayılacak bir zaman aralığında, üstelik yüksek büyümeye rağmen, sıkı bir mali disiplin sayesinde 2004 yılı itibariyle tek haneye düşürmeyi başarmıştır. Ancak bu seviyelerde ciddi bir yapısal direnç bölgesine giren enflasyon, benzer ülkelerin üzerinde kalarak risk oluşturmaya da devam etmektedir (Şekil 2.3). *Türkiye’de büyümenin ve enflasyonun girdi maliyetlerindeki artışlara göreceli olarak daha fazla duyarlı olmasının bir nedeni, üretimde emek/sermaye ağırlığının yüksek, toplam faktör verimliliğinin (TFV) ise daha düşük olmasıdır. Bir başka ifadeyle, benzer ülkeler girdi maliyeti artışlarını verimlilik artışları ve yüksek katma değerli üretim yapan sektörleriyle emebilirken, Türkiye’nin henüz bu seviyede olmadığı ifade edilebilir.*

Buna rağmen Türkiye 2007-2008 döneminde *enflasyondaki artış eğilimini kontrol etmede en başarılı ülkelerden biri olurken, bunun bedeli olarak büyüme ivmesinin kaybolmasında mukayeseli olarak en ağır kayıpları veren ülkelerin de başında gelmiştir* (Şekil 2.4). 2011 yılının sonuna doğru ekonomideki aşırı ısınma, döviz kuru geçişkenliği ve bütçe zaruretleri sonucunda çeşitli ürün gruplarında yapılan zamlar nedeniyle enflasyon baskısı yeniden belirginleşmiş ve TÜFE, 2008 yılında sonra ilk defa yılı çift hanede, yüzde 10,45 düzeyinde kapatmıştır. 2012 yılının ilk çeyreğinde artış eğilimini sürdürerek yüzde 11 düzeyini aşan enflasyonun, yılın geri kalanında yeniden düşüş sürecine girmesi beklenmektedir. Ancak bu da beraberinde ekonomideki yavaşlamanın ne kadar sert olacağını, yani enflasyonun yeniden hedef patikaya (yüzde 7,5) çekilebilmesinin maliyetini gündeme getirmiştir.

ŞEKİL 2.3. Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Enflasyon (% , ağırlıklı ort., 2003-2012).

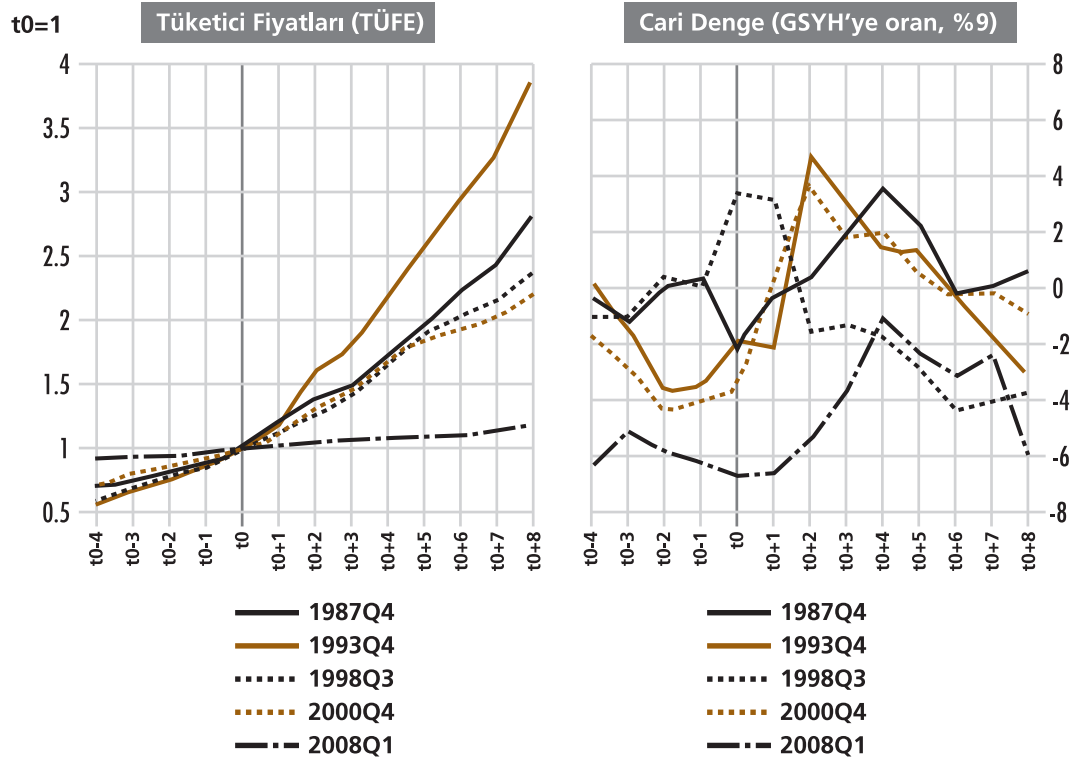


Gelişmekte olan ülkeler: Brezilya, Meksika, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Güney Afrika, Çin, Hindistan, Rusya, Türkiye, Endonezya, Arjantin, Tayland, Malezya, Kolombiya, Romanya, Ukrayna, Vietnam, Şili, Peru, Mısır, Fas, Lübnan ve S. Arabistan.

Kaynak: TCMB.

* 2012 ve 2013 yıl sonu tahminleri "Consensus Forecast"ten alınmıştır.

ŞEKİL 2.4. Tüketici fiyatları ve cari açık eğilimleri.

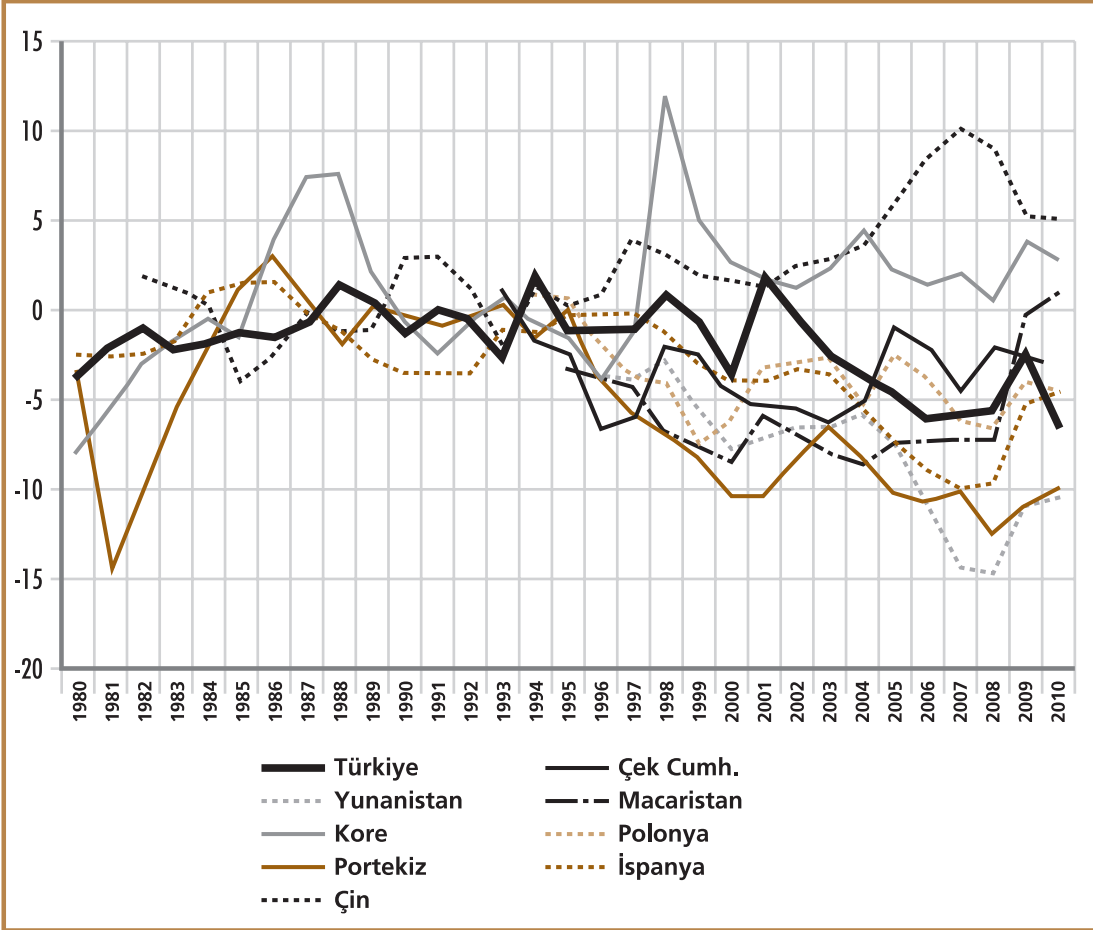


Kaynak: OECD, Country Surveys: Turkey, September, 2010.

2.3. DİŞ AÇIKLAR

Son on yılda finansal ve ticari alanda ileri sayılacak düzeyde küresel düzene eklemlenen Türkiye, yapısal dönüşümün tamamlanamaması nedeniyle 2007 yılından beri dünyada en çok dış açık vererek kırılganlık arz eden bir patikaya girmiştir. Türkiye’de 2002-2011 arasında ihracat 4,5, ithalat 5,5 kat artarken, dış ticaret açığı 6,5 kat artmış, ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 55’ler seviyesine kadar gerilemiş, cari açık tam 7 kat artarak 2011 yılı itibariyle GSYH’nin yüzde 9’unu aşmıştır. Bu açıkların finansman kalitesi bilhassa 2004-2007 arasında hızla düzeliş, borç yaratmayan, kalıcı olarak park eden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına (DYSY) kayarken, uluslararası ortamın bozulmasına paralel olarak finansman kalitesi 2009 yılından beri yeniden bozulma sürecine girmiştir (Şekil 2.5).

ŞEKİL 2.5. Türkiye’de ve diğer başlıca gelişmekte olan ülkelerde cari denge (1980-2010).



Kaynak: OECD.

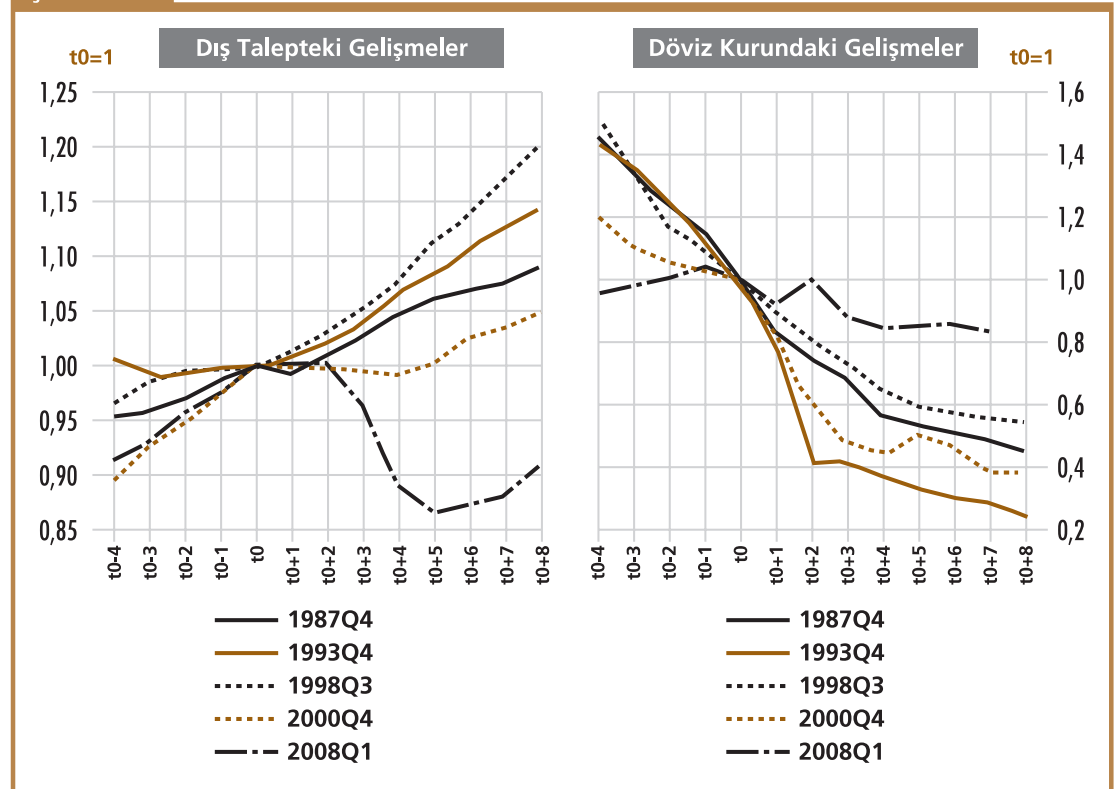
Not: Nominal efektif döviz kurundaki bir düşüş, TL'nin değer kaybetmesini göstermektedir.

Bilindiği üzere son on yılda içeriye giren DYSY ağırlıklı olarak finans (bankacılık ve sigortacılık), imalat sanayii, perakendecilik ve gayr-ı menkul sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, özelleştirmeler de dahil olmak üzere, satın alma ve birleşmelerin hatırı sayılır şekilde yeni istihdama, sıfırdan üretime, teknoloji transferine katkısı düşük kalmakta, daha çok da iç

piyasa ağırlıklı olarak ticarete konu olmayan alanlara girmektedir. Bu nedenledir ki, DYSY sıfır yani yeşil alan yatırımlarına kaydırılmalı, bu doğrultuda stratejiler geliştirilmelidir.

Mukayeseli olarak ele alındığında, ciddi bir krize rağmen, kriz sonrasında cari açığındaki daralma geçmiş krizlere nazaran ilk defa bu dönemde yetersiz kalmış, ayrıca kriz sonrasında da ilk defa bu kadar sert bir şekilde artarak bozulmaya devam etmiştir. Burada ilginç olan husus şudur: Bilindiği üzere geçmişte Türkiye çok daha düşük oranlardaki cari açıkla ve dış âlemin de nispeten çok daha iyi olduğu ortamlarda kolayca sarsılıp ödemeler dengesi krizine girerdi. Oysa 2009, gibi dış ortamın bozulduğu bir ortamda, çok daha derin bir cari açığa rağmen Türkiye en azından ödemeler dengesi yüzünden bir krize girmediği gibi, dışarıda meydana gelen derin bir ekonomik krize bu cari açıkla direnmiş, finansman sıkıntısı çekmemiş, hatta borçlanma maliyetlerini hızlı bir şekilde aşağıya çekmeyi de başarabilmiştir. *Cari açığındaki kontrolsüz artış gibi, cari açığa rağmen Türkiye'nin bir ödemeler dengesi krizine girmeden yoluna devam edebilme kabiliyetini kazanmış olması da geçmişten önemli bir değişim ve kopuşu göstermektedir.*

ŞEKİL 2.6. Türkiye'nin yaşadığı krizlere mukayeseli bir bakış.



Kaynak: OECD, Country Surveys: Turkey, September, 2010.

(Nominal efektif döviz kurundaki bir düşüş, TL'nin değer kaybetmesini göstermektedir.)

2.4. DÖVİZ KURU ŞOKLARI VE BELİRSİZLİĞİ

Daha önce belirsizlikler ile iktisadi faaliyetler arasındaki negatif ilişkiden bahsedilmiş, konu enflasyon belirsizliği üzerinden tartışılmıştı. Aynı sıkıntı döviz kuru belirsizliği ve

dış açıklar konusunda da geçerlidir. Cari dönemdeki belirsizliğin, bir sonraki dönemde ortaya çıkardığı refah üzerindeki maliyet (reel değişkenler üzerindeki tahribat) gelişmiş ülkelerde de görülmekle birlikte, daha çok gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir (Pallage ve Robe, 2003).

Demir (2010), Türkiye’de imalat sanayinde istihdam artışı ile reel döviz kuru belirsizliği/ oynaklığı arasında istatistiksel olarak anlamlı ve ters yönlü bir ilişki gözlemlemiştir. Şöyle ki; 1983-2005 yılları arasında, imalat sanayinin yaklaşık yüzde 26’sını oluşturan, 691 özel şirketin dâhil edildiği (İSO 500 şirketleri) bu çalışmada, *reel döviz kuru oynaklığındaki bir birim standard sapmalık artışın, imalat sanayiinde istihdam büyümesini 1,4 ile 2,1 yüzde puan aşağı çektiği* gözlemlenmiştir.

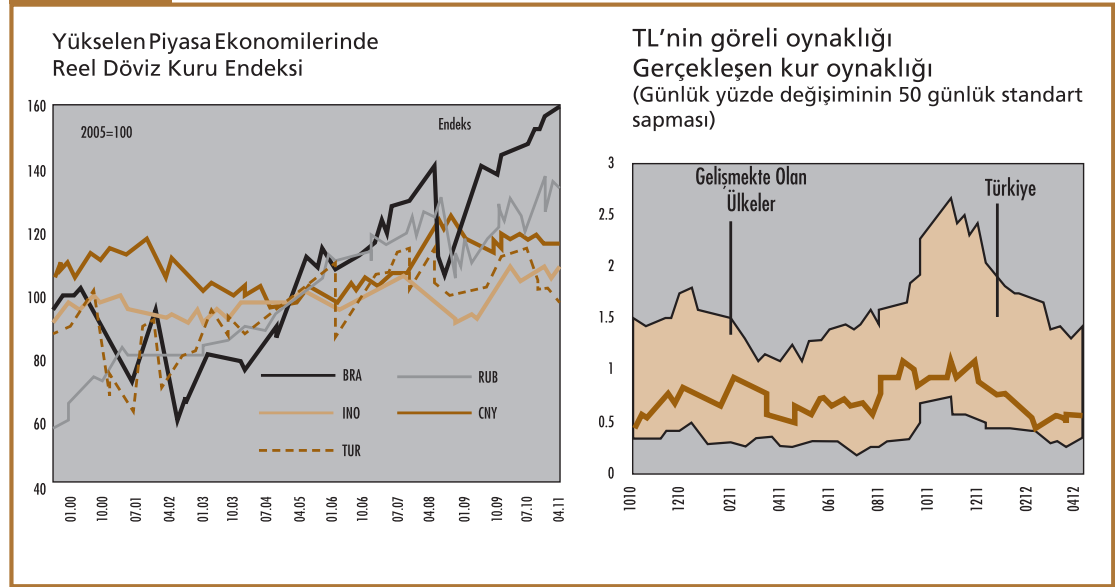
Belirsizlik ve işsizlik ilişkisini döviz kuru belirsizliğini de işin içine katarak analiz eden bir çalışma da Cengiz (2009) tarafından yapılmıştır. Çalışmada “kur şokları ve belirsizliklerinin girişimci kâr ve kazançlarına olan etkileri” modellenmiştir. Bulgulara göre, kur riskindeki artışla işsizlik arasında anlamlı bir ilişkisinin olduğu görülmüştür. *Bu model yardımı ile kriz ve şok dönemlerinde istihdamın korunması için işgücü piyasalarının esnekleşmesi gerektiği veya bu esneklik sağlanmadığı zamanda kayıtdışı istihdamın artacağı sonuçlarına ulaşılmıştır.* Nitekim Türkiye’de kur riskinin zirveye ulaşarak krize dönüştüğü yıllarda, yıllık 1 milyondan fazla kişinin kayıtdışı çalışma alanlarına yöneldiği anlaşılmıştır.

Ne var ki, döviz kuru şokları sadece Türkiye’nin değil, son dönemde küresel düzenin başlıca belirsizlik ve kırılganlık alanlarından birini oluşturmaktadır. Brezilya, Çin, Hindistan, Rusya ve Türkiye gibi ülkelerin para birimleri bir yandan sürekli değerlenmiş, öte yandan da oynaklık yani istikrarsızlıktan da kurtulamamıştır (Şekil 2.7). Son on yılda sermaye büyüme kabiliyeti ve getirileri yüksek ve nispi olarak risklerin düşük olduğu yükselen piyasa ekonomileri yönünde gerçekleşmekte, ilgili ülkelerin çeşitli iç ve dış sebeplerden ötürü bu süreci suhuletle idare etmesi zorlaşmaktadır.

Bilindiği üzere mevcut kur modeli Türkiye’nin 2001 krizi sonrasında takip ettiği modelin bir açıdan sigortasını, bir yandan da en yumuşak karnını teşkil etmektedir. Şöyle ki; cari açığın artması durumunda kurda artış yönündeki tepkinin otomatik bir dengeleyici mekanizma olarak devreye girmesi ve bunun cari açığa karşı bir “emniyet sigortası” görevi göreceği varsayılmaktadır. Ancak cari açık ile buna kur cephesinden gelen tepkinin zaman aralığı son derece önemli olmaktadır. Bilindiği üzere kurdaki hareketler başka birçok faktöre de bağlı olarak gerçekleşmektedir.

Bilhassa içeride ekonominin hızla büyümesine rağmen, diğer makroekonomik faktörler düzgün istikrarlı, ekonomiye güven güçlü ve dışarıda da küresel yatırımcıların risk alma iştahı yüksek iken, döviz kurunun yukarıda anlatıldığı türden cari açığa tepki vermediği ve dış açıkların gereğinden fazla derinleştiği görülmektedir. Dahası, kurun tepki verdiği aşama ise 2009 yılında olduğu gibi genel olarak iç ve dış ortamın bozulduğu bir aşamaya

denk gelmekte, bu nedenle ani kur şoklarının cari açık üzerinde yarattığı düzeltici etkiden ziyade, neden olduğu diğer yıkıcı etkileri ön plana çıkmaktadır. Bütün bunlardan ötürü Türkiye örneğinde kurun zamanında ve cari açığı dengeleyici yönde devreye girmediği, olumsuz koşullarda ise sert bir “kur şoku” sayılacak tarzda devreye girerek ekonominin daralmasına, bilançoların bozulmasına ve işsizliğin olumsuz yönde etkilenmesine neden olduğu ifade edilebilir.

ŞEKİL 2.7
Türkiye’de ve gelişmekte olan ülkelerde döviz kuru oynaklığı (2000 - 2012).


Kaynak: BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Haziran 2011.

Bu duruma rağmen, göreceli olarak bakıldığında, geçmişe göre Türkiye’de döviz kurunun ilk defa son küresel krizde bu kadar istikrarlı kaldığının da dikkatle not edilmesi gerekmektedir. Döviz kuru istikrarı, Türkiye’nin bu krizde “yalpalamasına rağmen ayakta kalmasının önemli bir nedeni” olarak gösterilebilir. Türkiye’de döviz kuru, benzer gelişmekte olan ülkelere nazaran kriz ortamında göreceli olarak daha istikrarlı seyretmiştir. Bu durum Şekil 2.7’de sağ panelde gösterilmektedir. Bunun arkasında esnek kur modelinin olduğu, Türkiye’nin kamu mali dengelerindeki sağlamlığı, halk desteğine dayalı güçlü bir tek parti hükümetinin, sağlam bankacılık sisteminin varlığı, denetleme ve düzenleme otoritesinin liyakati, Merkez Bankası otonomisi gibi unsurlar zikredilebilir.

Türkiye’de dış ticaret açığının seyrini belirleyen, küresel krizin ikinci kez dip yapma olasılığı ile de önemli ölçüde ilintili seyreden kur oynaklığı, TCMB’nin de dikkate aldığı bir değişkendir. Gelişmekte olan ülkeler için kur oynaklığı 2011 Ağustos sonrasında kritik düzeylere ulaşmıştır. Türkiye’de kur oynaklığı düzeyi henüz kritik olmamakla birlikte izlenmeye değer bir nitelik arz etmektedir. Kur oynaklığındaki artışın devam etmesi veya endeksin yüksek seyretmesi, ileriki dönemlerde istihdam yaratmanın önünde engel teşkil edebilecek bir gelişmedir.

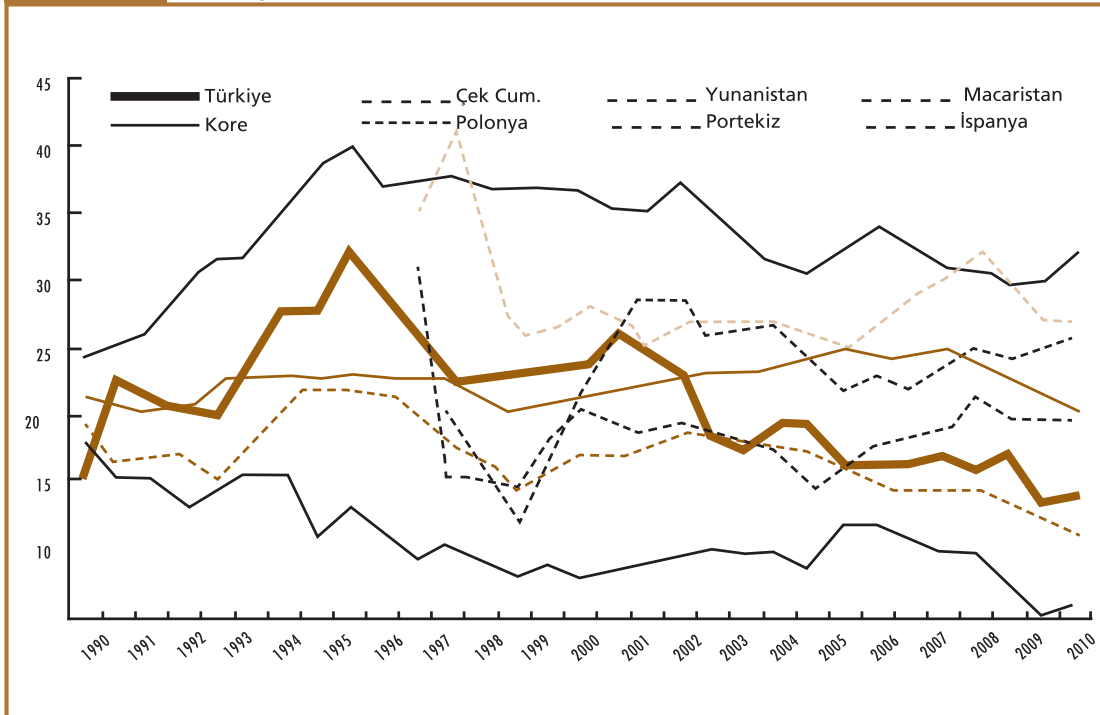
Sonuç olarak, Türkiye'nin uluslararası rekabetçilikte elde edeceği uzun vadeli ve getirisi yüksek kazanımlar temelde ülkenin ve ekonominin yapısal koşullarının iyileştirilmesi ile mümkün olacaktır. Kısa vadede rekabetçiliği sektöre uğrattığı görülen döviz kurundaki gelişmeler, ülkenin ekonomik ortamında elde edilecek yapısal kazanımlar sonrasında önemini yitirebilir.

2.5. ULUSAL TASARRUF EĞİLİMLERİ

Türkiye'deki modelin önemli bir kırılganlığı da büyümenin finansmanı alanında olup bu damar gittikçe derinleşmektedir. Bir ülkede tasarruflar, kamu kesimi, özel kesimde şirketler ve hane halkı harcama eğilimleriyle ilişkilidir. Bu kesimlerin toplam net tasarrufları ulusal tasarrufları oluşturmaktadır. Türkiye'de 1990'lı yıllarda milli gelirin ortalama yüzde 20'leri düzeyinde gerçekleşen ulusal tasarruflar büyük oranda şirketlerden ve hane halkından gelirirken, kamu kesimi açıkları sürdürülemez bir şekilde artmakta, bu yüzden kamu kesimi negatif tasarruf yapmakta idi. Ancak hane halkı ve şirketlerin yaptığı tasarruflar da, gerçek ve sürdürülebilir olmaktan uzaktı. Zira bu tasarruf saiki, yüksek açık veren ve bunu kısa vadeli iç borçlanma ile döndürmeye çalışan kamu kesimi tarafından tetiklenmiştir. Kamu kesiminin ödemek zorunda kaldığı yüksek reel faizler nedeniyle, özel kesim üretim ve girişimcilikten uzaklaştırılmış, özel kesim yatırımları dışlanmıştı.

İktisat teorisinde sağlıklı bir şekilde dışa açılan ülkelerde iç tasarruf kısıtı ortadan kalkar, faizler düşer ve borçlanma vadeleri uzar. Bütün bu öngörüler Türkiye'nin 2001 yılı

ŞEKİL 2.8. Türkiye ve benzer gelişmekte olan ülkelerde ulusal tasarruf eğilimleri (GSYH'ye oranı, %, 1980-2010).



Kaynak: OECD.

sonrasındaki dışa açılma tecrübesinde doğrulanmıştır. Ancak yine teoride öngörüldüğü üzere, dış tasarrufların artan oranlarda iç tasarrufları ikame etmesi ve içerideki kesimleri tüketime yönlendirmesi olgusu da gerçekleşmiştir. Türkiye’de kamu kesimi artan oranlarda tasarruflara yönelirken, yüksek reel faiz cazibesi de ortadan kalktığından, bilhassa şirketler kesimi tasarruftan uzaklaşmaya başlamış, dış açık verir hale gelmiştir. Sonuç itibarıyla ,günümüzde Türkiye’de tasarruflar GSYH’nin yüzde 12-13’leri bandına kadar gerilemiş, sürdürülebilir büyüme tehlike altına girmiş, devam etse bile içerideki katma değer artan oranlarda dışarıya transfer olmaya başlamış, bu da Türkiye’nin uzun vadede bir “orta gelir tuzağına takılma” riskini doğurmıştır (Şekil 2.8).

2.6. KALKINMA GÖSTERGELERİ: GELİR DAĞILIMI VE FAKİRLİK

Türkiye’de öteden beri kalkınma planlarında belirtilen en önemli husus; “gelir dağılımının adaletsiz olduğu ve iyileştirilmesi için aktif ve etkin politikaların uygulamaya konulması gerektiği” yolundadır. Mevcut büyüme ve dış âleme eklemlenme modeli de bu sorunu gündemde tutacak şekilde devam etmektedir. Şöyle ki, TÜİK’in AB istatistik kurumu Eurostat ile uyumlu hale getirerek sürdürdüğü çalışmalarının konuyla ilgili sonuncusu 2010 yılında yapılmıştır. Hane halkını harcanabilir gelire göre tasnif eden ve yüzde 20’lik dilimlere ayıran bu son çalışmaya göre, gelirden en az pay alan, yani nüfusun en yoksul birinci yüzde 20’lik diliminin Türkiye genelinde toplam gelirden aldığı pay, 2002 yılından 2010 yılına geldiğimizde bir miktar artmış olmakla birlikte, anlamlı ölçüde değişmemiştir (Tablo 2.6).

TABLO 2.6. Türkiye’de Gelir Dağılımındaki Gelişmeler (1987-2010)

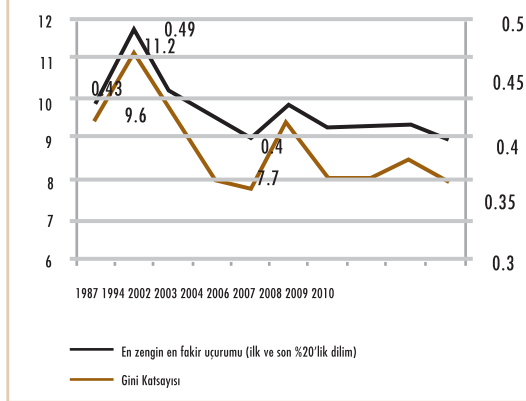
Yıllar	1) %20	2) %20	3) %20	4) %20	5) %20	Toplam	(5/1)	Gini Katsayısı
1987	5,2	9,6	14,1	21,2	49,9	100	9,6	0,43
1994	4,9	8,6	12,6	19	54,9	100	11,2	0,49
2002	5,3	9,8	14	20,8	50,1	100	9,4	0,44
2003	6	10,3	14,5	20,9	48,3	100	8	0,42
2004	6	10,7	15,2	21,9	46,2	100	7,7	0,40
2006	5,1	9,9	14,8	21,9	48,4	100	9,5	0,43
2007	5,8	10,6	15,2	21,5	46,9	100	8,1	0,41
2008	5,8	10,4	15,2	21,9	46,7	100	8,1	0,41
2009	5,6	10,3	15,1	21,5	47,6	100	8,5	0,41
2010	5,8	10,6	15,3	21,9	46,4	100	8,0	0,40

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK).

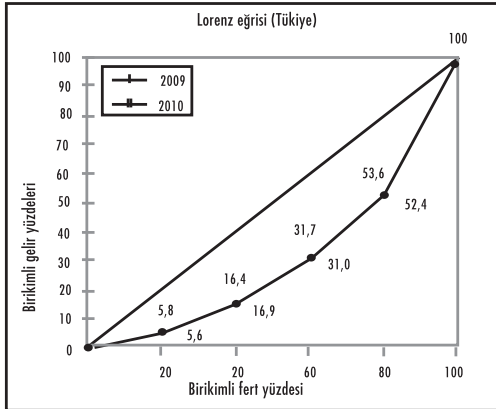
Türkiye’de eşitsizliğin boyutlarını gösteren Gini katsayısı 1989’ların sonundan, 2010’lar arasında 0,40 ile 0,49 arasında dalgalanmıştır. Türkiye’de Gini katsayısı 2002 yılında 0,44 düzeyinden, 2010 yılında 0,40 düzeyine kadar düşmüş, yani kısmen iyileşmiştir. Bu

katsayıya yüzdelik dilimler olarak da bakmak gerekmektedir (Şekil 2.9 ve 2.10). Buna göre Gini katsayısındaki dalgalanma ile nüfusun en zengin-en fakir yüzde 20'lik dilimleri arasındaki gelir uçurumu da paralel seyretmiş, bu fark 1994 krizinde 11,2 kata, 2001 krizinde 9,4 kata kadar çıkarken, 2010 yılı itibarıyla bir miktar düzelerek 8 kata kadar gerilemiştir. Keza bu pay 2., 3. ve 4. yüzde 20'lik dilimlerde ise anlamlı ölçüde iyileşmiştir. Buna mukabil aynı dönemde 5. yüzde 20'lik dilimde yer alan en zengin kesimin GSYH'den aldığı payın dikkat çekici oranda gerileyerek yüzde 50,1 (2002) düzeyinden, yüzde 46,4 (2010) seviyesine düştüğü görülmektedir. Buna göre en fakir kesim durumunu muhafaza ederken, en zenginlerin, “adil olmayan” zenginliklerinden bir miktar kaybettiği, bu farkın ise göreceli olarak yeni döneme uyum sağlama kabiliyeti daha iyi olan “orta sınıfa” gittiği görülmektedir.

ŞEKİL 2.9.

Türkiye’de Gini katsayıları
(1987-2010).

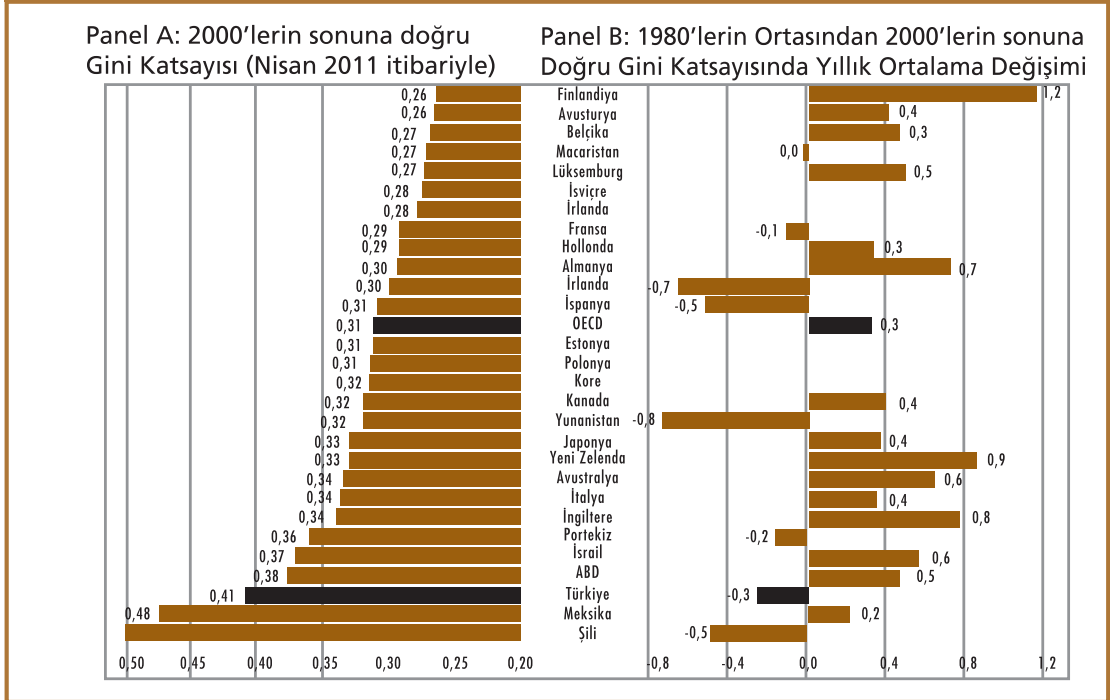
ŞEKİL 2.10.

Türkiye’de Lorenz Eğrisi
(2009 - 2010)

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK).

Gelir dağılımı verilerine mukayeseli olarak bakıldığında, Türkiye’nin OECD ülkeleri içindeki yeri de ortaya çıkmaktadır. OECD’nin tanımıyla ifade etmek gerekirse, *gelir eşitsizliği, ülkede nüfusun büyük kısmının kayıtlı işgücü piyasasının dışında kaldığını, düşük beşeri sermayeli, yani niteliksiz olan bu kesimin, düşük getirili ve sosyal güvenlikten yoksun işlerde istihdam edildiğini göstermektedir.* Bu, yeraltındaki kıymetli madenlerin çıkartılıp işlenmemesi gibi, - kuşkusuz bu örnekten çok daha vahim olmak üzere- ülke kaynaklarının israf edildiğini göstermektedir. OECD’nin en son Nisan 2011 tarihli verilerine göre Türkiye, Şili ve Meksika ile OECD ülkeleri içinde gelir dağılımı en bozuk üç ülkeden biri olarak ön plana çıkmaktadır (Şekil 2.11). OECD’de ortalama Gini katsayısı 0,31 iken bu oran Türkiye’de 0,41 olarak ölçülmüştür. 1980’lerin ortalarından günümüze kadar yıllık ortalama olarak Gini katsayısındaki değişim de yetersizdir. Buna göre OECD ortalaması olarak Gini katsayısında bir düzelme gözlenirken, Türkiye’nin Gini katsayısı bozulmuştur.

Gelir dağılımında durum böyle iken, fakirlikle mücadelede ise gözle görülür bir başarı sağlanmıştır. Gerçekten de 2002 yılından beri Türkiye yoksulluğu yok etme ve BM’nin 2015 yılı için tespit etmiş olduğu Binyıl Kalkınma Hedeflerini yakalama noktasında çok

ŞEKİL 2.11. Dünyada ve Türkiye’de gelir dağılımı (2010) ve gelir dağılımının gelişimi (1980 - 2000)


Kaynak: OECD Veri tabanı.

önemli mesafeler kat etmiştir. Ekonominin oldukça hızla büyüdüğü, yapısal dönüşümün derin olduğu ve istikrar programının uygulandığı bir ortamda yoksulluğu azaltma ve gelir dağılımını göreceli olarak da olsa düzeltme bir başarı olarak görülebilir. Türkiye’de bu başarının arkasında; (i) daha önce tartışıldığı üzere bütçe açığı, kamu borç stoku, enflasyon ve faiz harcamaları gibi makroekonomik unsurlarda kaydedilen olumlu gelişmelerin katkısı vardır. (ii) Keza, üretim ve verimlilik artışları ve buna bağlı kaydedilen büyüme ve refah artışı gibi makroekonomik gelişmeler de itici unsurlar olmuştur. (iii) Öte yandan hükümetin uyguladığı sosyal yardımlar da süreçte önemli katkılarda bulunmuştur. Bilhassa sağlık ve eğitim harcamalarındaki artış, eğitime ve sağlık hizmetlerine olan ulaşılabilirlik, yoksul kesime yapılan doğrudan ve dolaylı ayni ve nakdi yardım ve emekli, yaşlı, gazi, malul ve engelliler gibi toplumun hassas kesimlerine yönelik uygulanan göreceli yüksek ücret düzenlemeleri de burada zikredilmelidir.

Ancak son yıllarda kaydedilen ve yukarıda kısaca özetlenen nispi düzeltilmelerin derinleşerek devam etmesi ve kalıcı olabilmesi için;

- Tarımsal dönüşümün daha etkin olarak yönetilmesi,
- Reformlardan kaybeden dar ve sabit gelirli toplumsal kesimlerin durumunun iyileştirilmesi için sosyal desteklerin kurumsallaşarak (liyakat kıstasları tanımlanmış, şeffaf ve ulaşılabilir) daha etkin hale getirilmesi,
- Mesleki eğitim alanındaki kurslara, ayrılan kaynaklara ilaveten esas olarak meslek reformunun tamamlanması,
- Eğitimdeki her türlü ayrımcılığın kaldırılarak fırsat eşitliğinin sağlanması,
- Rekabetçiliğin artık ücretlerin bastırılmasında değil, üretimde, yönetimde,

- finasta, pazarlamada kısaca TFV'deki iyileşmelerde aranması,
Büyük projelerde geliştirmek suretiyle büyümenin yeterince istihdam oluşturmaya özen gösterilmesi, bu bağlamda istihdam dostu sektörler ve istihdam deposu olarak biline KOBİ'lerin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de gelir dağılımını düzeltmek adına uygulanacak en önemli "sosyal politika", verimlilik ve rekabet kıstaslarından kopmadan istihdam dostu bir büyüme modelinin hayata geçirilmesidir. Öte yandan özelleştirmelerin ele alınma şeklinin de kısmen kısa vadede gelir dağılımını bozucu yönde işlediği ifade edilmelidir. Bilhassa kamu iktisadi teşekküllerinin (KİT) halka arz edilerek sermayenin tabana yayılması yerine, ağırlıklı olarak blok satış yöntemlerinin benimsenmiş olması burada ön plana çıkmaktadır. Bu yüzden teknik içeriğinin de elverişli olması halinde halka arzların daha çok başvurulmuş bir yöntem olması önerilebilir.

Kısaca, yüksek ve kesintisiz sürdürülebilir büyüme için Türkiye'nin potansiyel büyüme seviyesini mevcut yüzde 5 düzeyinden yüzde 7 düzeyine taşıyacak reformlar, bu yoldaki etkin teşvikler, istikrar, eğitim ve işgücünün dönüşümü ve sosyal politikalar için esasını teşkil etmektedir.

2.7. SONUÇ

Gerek Türkiye ekonomisi, gerek küresel ekonomik koşullar 2000'li yıllarda çok değişmiştir. İçeride Türkiye yapısal bir dönüşüm sürecine girerek geçmişten birçok alanda kopuşlar sergilerken, dünya ekonomisinde de büyüme, ticaret hacmi ve sermaye hareketleri alanında adeta "altın bir çağ" yaşanmıştır. Türkiye, geçirdiği yapısal dönüşüm, AB tam üyelik ajandası, tek parti hükümetiyle gelen güven ve istikrar sayesinde dünyadaki bu olumlu konjonktüre genel olarak başarıyla ayak uydurmuş, bundan faydalanmış, AB ile reel bir yakınsama sürecine girmiştir.

Ancak hem büyüme modelinin bazı çarpıklıkları, hem de yapısal dönüşüm sürecinin henüz bitirilmemiş olması, ilaveten dünyadaki ekonomik ortamın da bozulması gibi nedenlerle Türkiye'de mevcut modelin yan etkileri dikkat çekici bir şekilde hissedilmeye başlanmış ve bu yönde bir revizyona uğratılması gereği ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin ev ödevleri dış şoklara karşı içeriğinin korunması, rekabetçiliğinin artırılarak iş yapma ortamının geliştirilmesi, cari açığın azaltılması, işsizliğin düşürülmesi, ulusal tasarrufların artırılması ve fiyat istikrarının kalıcı olarak çözülmesi şeklinde ön plana çıkmaktadır. Bozulan ve uzun süre kendine gelmesi beklenmeyen küresel ortamda bütün bu hedefleri kotarmak Türkiye için gerçek bir meydan okuma halini almıştır.

Üçüncü Bölüm

KÜRESELLEŞMENİN İŞSİZLİĞİ YA DA İŞSİZLİĞİN KÜRESELLEŞMESİ

GİRİŞ

2000 yılında yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Milenyum Toplantısı'nda, 191 üye ülke ve 23 uluslararası organizasyon, 2015 yılına kadar başarmak üzere Milenyum (Binyıl) Kalkınma Hedefleri (BKH) tespit ve tayin etmişler, bu hedeflerde anlaşmaya varmışlardır. Dünyada fakirliği ve eşitsizliği belirgin ölçüde azaltmak üzere BKH sekiz başlık altında toplanmıştır. Bunlar;

1. Aşırı yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırmak.
2. Herkes için evrensel ilköğretim sağlamak.
3. Cinsiyet eşitliğini teşvik etmek ve kadının güçlendirilmesini sağlamak.
4. Çocuk ölümlerini azaltmak.
5. Anne sağlığını iyileştirmek.
6. HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele.
7. Çevresel sürdürülebilirliği sağlamak.
8. Kalkınma için küresel bir ortaklık kurmak.

Dünyanın en fakir bölgelerinin bu ciddi sorunlarının bütüncül bir hedef olarak ele alınması, geç kalınsa da isabetli bir adımdır. Bu hedeflerin 2015 itibarıyla ne ölçüde başarılmış olacağı

henüz tam olarak belli değilken önemli mesafeler kat edildiğini vurgulamak gerekmektedir.⁶ Bu alt başlıklardan “aşırı yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırmak” hedefinin içerisinde ise başlangıçta iki amaç bulunmaktaydı. Bunlar; günde bir doların altında geçinen ve açlık çeken insanların sayısını yarıya indirmek.

Bu çerçeveye, 2008 yılında, yerinde bir hamle ile üçüncü bir amaç daha eklenmiştir: *Kadın ve gençleri de içerecek şekilde, herkes için, insana yakıştır işlerde, tam ve verimli istihdam sağlamak. Elimizdeki bu çalışma açısından bu üç maddeyi de kapsayacak kritik faktör budur. 2009 küresel krizi sonrasında bir numaralı gündem maddesi ya da ev ödevi de böylece ortaya çıkmıştır: Küresel işsizlikle etkin mücadele.*

Gerçekten de artık küresel ölçekte işsizliğin aşırı fakirlikle olan doğrudan bağlantısı fark edilmiş ve bu nokta üzerine de yoğunlaşmıştır. Şüphesiz, bu fark edişte 2008 küresel ekonomik krizinin etkisi bulunmaktadır. Şöyle ki, (i) kriz işgücü piyasasının kötüleşmesine neden olmuş ve istihdamda düşüşü beraberinde getirmiştir. (ii) İş kayıpları arttıkça daha çok sayıda çalışan işini kaybetme konusunda savunmasız hale gelmiştir. (iii) Daha çok sayıda çalışan ve aileleri kendilerini aşırı fakirlik içerisinde bulmuştur.⁷ Sonuç olarak, 2009 yılında 1 milyar 23 milyon kişi aşırı açlıkla baş etmek zorunda kalırken, sadece krizin etkisiyle 64 milyon insan daha aşırı fakirliğe sürüklenmiştir. *Binyıl kalkınma hedefleri vasıtasıyla dünyada fakirlik ve işsizliğin ne kadar büyük bir kitlenin hayatını etkilediğini görmek, daha adil bir küreselleşme yolunda atılacak adımlara dayanak teşkil edebilir.*

3.1. PARADİGMA DEĞİŞİRKEN

Türkiye’de geçmişten beri süregelen işsizlik olgusunun ne açıklanması, ne de çözümü sadece içerideki iktisadi dinamikler ile mümkündür. Küresel ölçekte mal ve sermaye hareketleri dâhil birçok hizmet hareketinin serbestisi açısından iktisadi sınırların büyük oranda anlamını kaybettiği bir süreçten geçilmektedir. 2008 yılının son çeyreğinden beri süregelen küresel krizin ne tür değişimlere kapı açacağını şimdilik kestirmek zordur. Öte yandan mal ve hizmet ticaretindeki serbestinin tersine olarak, günümüz dünyasında emeğin serbest dolaşımı son derece kısıtlı kalmaktadır.

Kapitalizmin yaşadığı yapısal krizin sonucu olarak ortaya çıkan küreselleşme dalgasını tetikleyen unsurlar, 1970’li yılların sonunda şekillenen teknolojik, ideolojik ve ekonomik faktörler olarak

6. Detaylar için bkz. Birleşmiş Milletler internet sitesi: www.un.org. Birleşmiş Milletler’in yıllık yayımladığı Binyıl Kalkınma Hedefleri raporları. 2011 raporu: [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31339%20\(E\)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31339%20(E)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf). Bunun yanında, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın “Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities” adlı çalışması: <http://www.undp.org.tr/publications/Documents/MDGs%20and%20Inequalities%20Final%20Report.pdf>.

7. Bkz. Hedef 1.B. <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>.

sıralanabilir. İlginç bir şekilde bütün bu unsurlar 1980'lerin başında bir araya gelmiştir. 1970'li yıllarda İkinci Dünya Savaşı'ndan beri devam eden uzun süreli büyümenin kaynaklarını oluşturan Keynesgil refah devleti uygulamaları çeşitli nedenlerle büyük oranda ömrünü tamamlamış ve bunun yerini yeni bir iktisadi paradigma almaya başlamıştır. Bu gelişmede; pazarların doyması, fiziki yatırım alanlarındaki iktisadi getirilerin hızla düşmeye başlaması, tüketicilerin seri üretim mamuller yerine, kişisel ihtiyaçlarına cevap veren esnek tarzdaki ürünleri tercih etmesi, hammadde fiyatlarının aşırı yükselmesi, verimsizliklerin ve yolsuzlukların yaygınlaşması etkili olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak Bretton Woods sisteminin iki ayağını oluşturan "altın standardı" ve "sabit kur" rejimi de terk edilmiştir.

Bütün bunlara tepki olarak 1980'lerin başından itibaren emek piyasasını ilgilendiren gelişmeleri dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar;

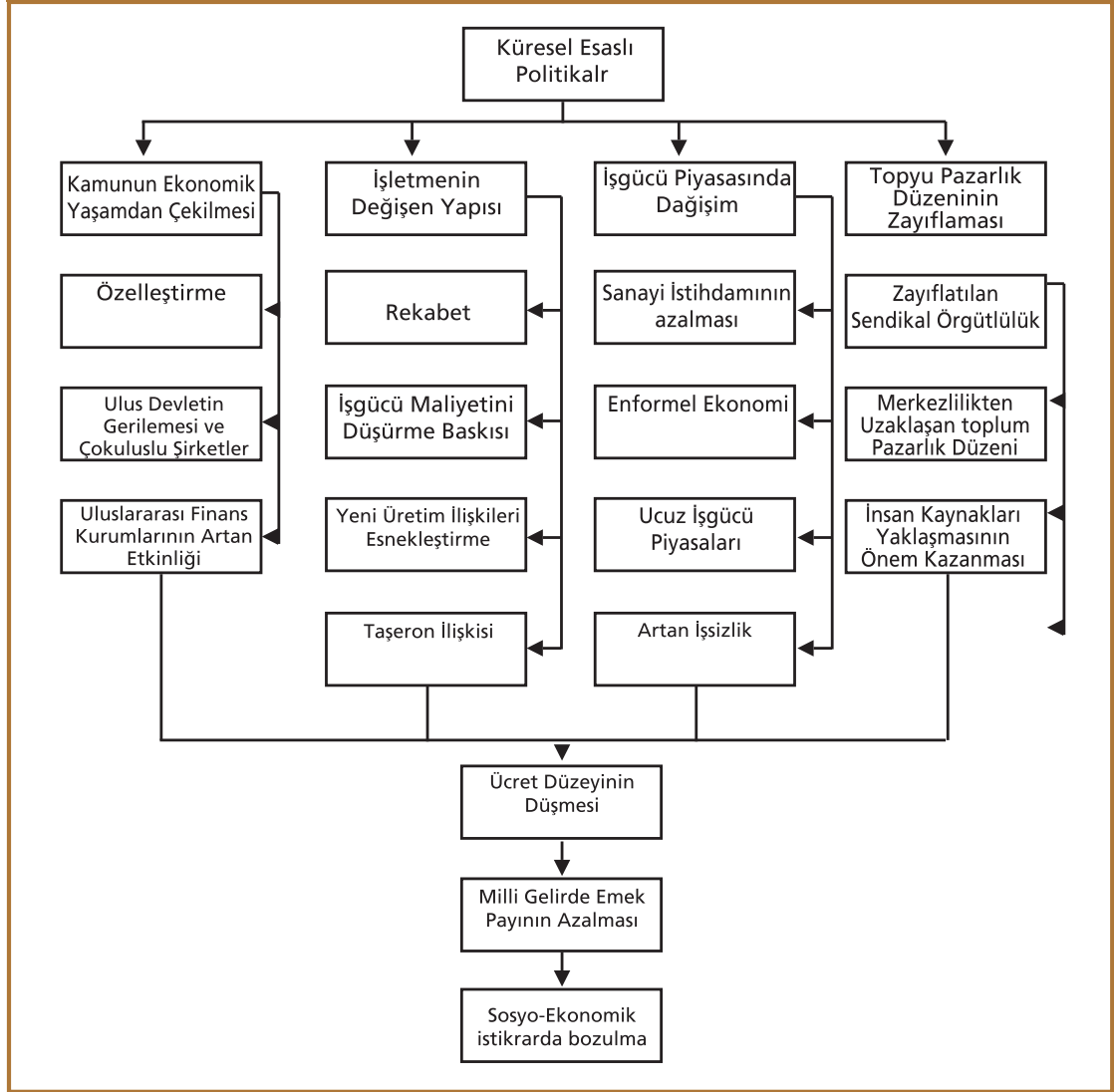
- (i) Kamunun ekonomideki yeri, rolü ve araçlarındaki değişim,
- (ii) Teknolojik değişimlerle beraber işletmenin yapısındaki değişim,
- (iii) İşgücü piyasalarındaki değişim
- (iv) Toplu sözleşmelerin zayıflaması olarak ön plana çıkmaktadır (Ar, K. N., 2007).

Şekil 3.1'deki verileri basitleştirerek özetlemek gerekirse, ideolojik ve siyasal alanda 1980'lerdeki neo-liberal kapitalizmin yükselişini 1990'lı yıllarda da merkezi plan ekonomilerinin çökmesi takip etmiş, kapitalizm daha da öne çıkmış, böylece dünya sistemin ortak parametreler üzerinden birbirine entegre olmasının, yani küreselleşmenin yolu açılmıştır. Böylece ticari ve finansal serbesti, denetimlerin kaldırılması hızlanmış, sürecin taşıyıcı aktörleri olarak Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslar üstü örgütlerin etkinliği daha da artmıştır.

IMF ve Dünya Bankası'nın da katkılarıyla, neo-liberal ekonomi politikaları az gelişmiş ülkelerin mal ve hizmet piyasalarında fiyat müdahalelerinin kaldırılması, KİT'lerin özelleştirilmesi, dış ticaret ve finans piyasalarının kuralsızlaştırılması, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinde özelleştirmelerin yaygınlaştırılması gibi uygulamalarla bu ülkeleri dışa açık serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda dönüştürmeye etkin katkıda bulunmuştur. Böylece ekonomik alanda yaşanan küreselleşme sürecini sermayenin serbest ve sınırsızca hareket etmesi, serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasıyla sınaî üretimin ve yeni teknolojilerin nihai ürünlerinin dünya çapında yayılması gibi olgularla kısmen karakterize edebilmek mümkündür. Adeta 'küresel tek pazar' ideali peşinde koşmanın getirdiği kurumsal düzenlemeler ve uygulamalar, farklı gelişmişlik düzeyindeki ülke ve toplumlar üzerinde gelir uçurumlarının oluşması ve eşitsiz gelişmeler biçiminde negatif etkiler yaratırken, sosyo-politik karşıtlıkların da küreselleşmesini beraberinde getirmiştir. Nitekim günümüzde;

- Küresel ölçekte sürdürülebilir kalkınma sürecinin sınırlarına geliniyor olması,
- Dünya enerji kaynaklarıyla ilgili hegemonik güç arayışlarının getirdiği askeri-siyasal gerginlikler ve hatta savaşlar,

ŞEKİL 3.1. Küreselleşmenin emekçi ve emek piyasaları üzerindeki etkisi.



Kaynak: Ar, K. N., 2007

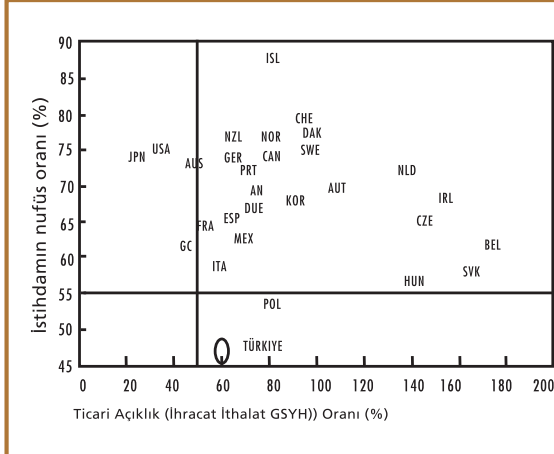
- Üretim ve sermaye alanında yaşanan şoklar,
- Yaygın işsizlik sorunları,
- Özellikle de yüzde 95'inin spekülâtif nitelikli olduğu dünya kambiyo piyasalarında gerçekleşen günlük 1,2 trilyon dolara varan işlem hacminin getirdiği kronik finansal krizler ve nihayet,
- Derinleşen küresel fakirlik süreci, küresel tek pazarın işleyiş mekanizmalarını felç edebilecek sosyo-politik karşıtlıkların su yüzüne çıkmasına neden olmaktadır. Bu süreç ile teknoloji, üretim ve tüketim coğrafyalarının farklılaşması, üretim paradigmasının parçalanarak, esnekleşerek hızla yeryüzüne yayılması bir arada gerçekleşmiştir. Teknoloji ayağında 1980'li yıllardan itibaren iletişim ve ulaşım teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, coğrafi ve milli sınırları bir anda yok hükmüne düşürmüştür, bu gelişme ise üretimin ve finansın coğrafi ve yapısal kurgusunun yeniden şekillenmesi için itici bir güç olmuştur. Bir kere finans

piyasalarının dünya çapında ve anlık olarak birbirine bağlanmasıyla üretim gibi parasal varlıkların yer değiştirmesi hızlanmış, ulaşım maliyetleri düşmüştür (Yılmaz, A. S. ve Çetin, B. N., 2007).

Kuşkusuz küreselleşme olgusuna bağlı olarak ortaya çıkan olumsuz sonuçlardan biri sınır ötesi faaliyet yapan çokuluslu şirket (ÇUŞ) yapılanmasına bağlı olarak küresel düzeyde yaygınlık kazanan işsizliktir. Küreselleşme-işsizlik ilişkisinin kurulmasına neden olan gerçeklerden biri üretimin küreselleşmesiyle ilgilidir. Bu süreç, şirketlerin sınır ötesi sabit sermaye yatırımı, satın alma ve birleşmeler ve tedarikçilik anlaşmaları gibi yöntemlerle mal ve hizmet üretim faaliyetlerini kendi ülkeleri dışına yaymaları şeklinde derinleşmektedir.

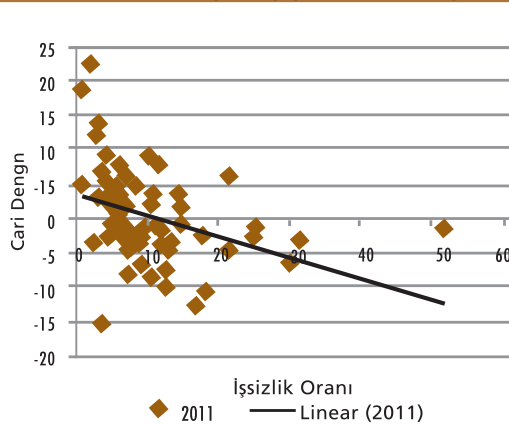
Uluslararası ticaret tarafından sürece bakıldığında, bir ekonominin dışa açık olması, kuşkusuz o ülkede yüksek istihdamı garanti etmemektedir. Zira küreselleşmenin etkisi ile genişleyen uluslararası pazarların genişliği, yani küresel ticaret hacmi, tek başına istihdam artırıcı bir etken değildir. Şekil 3.2’de, 2006 yılında seçili ülkeler için, ithalat ve ihracat toplamının GSYH içerisindeki payı ile ölçülebilecek olan “ticari açıklık” ve istihdamın nüfusa oranı verilmektedir. Görüldüğü üzere, Türkiye, istihdamın nüfusa oranında, aynı ticari açıklığa sahip diğer ülkelere kıyasla oldukça geride kalmıştır. Buradan yola çıkarak ülkelerin kendi içindeki yapısal koşullarının istihdam üzerinde “asıl” belirleyici unsur olduğu sonucuna varmak mümkündür. Diğer taraftan, ticari açıklığın ihracat fazlalığından mı, ithalat fazlalığından mı kaynaklandığını da sorgulamak gerekmektedir.

ŞEKİL 3.2. Seçili ülkelerde istihdam oranı-ticari açıklık ilişkisi (2011).



Kaynak: OECD

ŞEKİL 3.3. İşsizlik oranı-cari denge/GSYH (2011) (81 ülke verisi)



Kaynak: IMF

Eğer ticari açıklık ülkenin ithalat kapasitesinin yüksekliğinden besleniyorsa, istihdamın o ülkede düşük çıkması kaçınılmazdır. Bu paralelde, cari işlemler açığı/fazlası ile eşleştirilen işsizlik oranlarında Şekil 3.2’ye göre istatistiki olarak daha anlamlı bir ilişki görünmektedir. Şekil 3.3’te istatistiki olarak çok güçlü olmasa da, ticarete açıklık-istihdam oranı ilişkisinden daha sıkı bir ilişki gözlenmektedir. Buna göre bir ülkede cari işlemler açığının GSYH’ye oranı

ne kadar az ise, o ülkede işsizlik oranı da o denli düşük olabilmektedir. Burada işsizliğin düşük, istihdamın yüksek olmasına katkıda bulunan etken ise ihracatın yüksek olmasıdır. Doğaldır ki, küreselleşme vasıtasıyla dış pazarda rekabet etmeye çalışan ülkelerin dış pazara açıldıkları andaki yapıları net ithalatçı ya da net ihracatçı olacaklarını belirlemektedir.

Üretim, tüketim, ticaret ve istihdam boyutunu birleştirmek gerekirse küreselleşme, işletmelerin dünyanın çeşitli bölgelerinde bulunan üretim faktörlerinin en kârlı bileşenlerini bir araya getirmek suretiyle üretimde bulunmasını, farklı işlerin farklı coğrafyalarda yapılmasını mümkün kılmıştır.

Fordist üretim sisteminden post-fordizme dönüşüm (Tablo 3.1) süreci, işgücü piyasalarında önemli birçok değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Tarımda istihdam edilmiş olan çalışanlar kitlesi, evvela ikinci sektör olan imalat sanayisine, ardından sanayileşme olgusuna bağlı olarak, üçüncü sektör denilen; ticaret, nakliye ve hizmet sektörlerine geçmektedir. Keza sanayi sonrası toplumlar, bilgi temeline dayalı, yüksek teknoloji sanayi, bankacılık ve kamu yönetimi denilen dördüncü sektöre kaydırılmıştır. Özellikle, 1990'lı yıllarla beraber işgücü piyasalarında, yeni istihdam biçimlerinin ortaya çıkması ile birlikte işgücünün kutuplaştırıldığı, esneklik uygulamaları ile birlikte ücretlerin olumsuz etkilendiği yeni bir dönem yaşanmaktadır. 1970'lerde sanayileşmiş ülkelerde başlayan endüstri yoğunluğunun azaltılması süreci, bu ülkelerde hizmet sektörünün büyümesine ve uluslararası finans faaliyetlerinin artmasına neden olurken, bazı temel üretim faaliyetlerinin ise gelişmekte olan ülkelere kaydırılmasına da yol açmıştır.

TABLO 3.1. Klasik İşletme ve Üretim Modellerinden Post-Fordist Modellere Geçiş

Taylorist – Fordist Model	Yenilenen İşletme Modeli
(tandart üretim	Ürün farklılaşması
Fiyat rekabeti	Kalite rekabeti
Hareketli montaj hattı	Modül üretimi
Tek amaçlı makineler	Genel amaçlı makineler
Niteliksiz işçiler	Nitelikli işçiler
Düşük iş motivasyonu	Yüksek iş motivasyonu
Çatışmacı iş ilişkileri	İşbirliğine dayanan ilişkiler
Hiyerarşik yönetim	Katılımcı yönetim
Dikey iş bölümü (Planlama ve uygulama arasında ayırım)	Dikey iş entegrasyonu (Planlama ve uygulamada işbirliği)
Dışarıdan kontrol	İçeriden kontrol
Yatay iş bölümü (Görevlerin aşırı genişlemesi)	Yatay iş entegrasyonu (İşin sınırlandırılması)
İşçileri işyerine bağlama	Rotasyon
Makine temposuna uygunluk	Montaj hattından bağımsızlık
Zaman standartları	Zaman egemenliği

Kaynak: Bozkurt, V. 1997.

Bu yapılanma, işgücü piyasasında bölünlenmenin temel nedenini oluşturmaktadır. Zira işlerin bölünerek farklı işyerleri ve ülkeler arasında dağıtılması işgücünü, sahip olduğu nitelik düzeyiyle orantılı bir işbölümüne itmektedir (Ataman, 1999, s. 7). Sermayenin esneklik stratejisine bağlı olarak yaşanan bu değişimler, emek piyasasında çekirdek işgücü ile çevre işgücü farklılığı olarak da tezahür etmekte, çekirdek işgücünün niteliği özellikle merkezi ülkelerde hızla değişmektedir. Geçmişte imalat sanayi işçileri çekirdek işgücünü oluştururken, bugün bu statüyü teknolojik ve bilgi yoğun sektörlerde, görece olarak, yüksek ücret ve rahat çalışma koşullarına sahip beyinsel işgücü oluşturmaktadır. Dolayısıyla, artık “beyaz yakalı” olarak adlandırılan vasıflı işçiler, dünya işgücü piyasasındaki yerlerini almış, bu bağlamda tasarım, proje, teknik araştırma ve geliştirme aşamalarında nitelikli ve yüksek ücretli işgücünün gelişmiş ülkelerde istihdamına devam edilmiştir. Aynı süreçte “mavi yakalı” vasıfsız işçiler önemlerini kaybederken, derin bir işsizlik tehdidi ile de karşı karşıya kalmaktadırlar. Zira küresel ekonomik yapı ve dünyanın pek çok bölgesindeki “ucuz emek rezervleri” bu şirketlerin üretim maliyetini düşürüp sermayelerini arttırırken, bu süreç küresel ekonomik yapıda işsizliği de ülkeler ve bölgeler arasında eşitsiz bir şekilde tetiklemektedir.

Günümüzde de çalışma hayatı yeni teknolojiler etrafında yeniden örgütlenmektedir (McDowell, L. and Christopherson, S., 2009). Bunun da son derece anlaşılabilir gerekçeleri vardır. *Günümüzde mikro teknolojinin öncülük ettiği yapısal değişim, iş piyasalarında yüksek vasıflı elemanlara olan talebi arttırmaktadır. Öyle ki, teknolojik yeniliklerin çok kısa bir sürede neredeyse demode olacak şekilde hızlı bir gelişme sürecinde oluşu, vasıflı elemanların da sürekli kendilerini yenilemelerini gerekli kılmaktadır.* Üretimin küreselleşmesi sürecinin en belirgin özelliğinin otomasyon teknolojileri ile donanmış yeni sınai üretim örgütlenmelerinin ortaya çıkmasıdır. Bu sistem, üretimin hızlanmasını, ürün kalitesinin yükselmesini, değişen talebe anında cevap verebilmesini, ürün çeşitliliğinin artmasını, sıfır stokla çalışmayı ifade eden tam zamanında üretimi ifade etmektedir. Keza esnek üretimde tek amaçlı makineler yerine; genel amaçlı, işgücü ve sermayeden tasarruf sağlayan otomasyon teknolojileri tercih edilmektedir.

Teknoloji, işgücünün üretim aracı çevresindeki örgütlenme biçimini değiştirdiğinden, üretim teknolojisinde ve teknik işbölümündeki farklılaşma sonucu işgücünün üretim araçlarıyla, birbirleriyle ve üretim araçlarını denetleyenlerle kurdukları ilişkinin değişmesini de beraberinde getirmektedir (Parlak, Z., Özdemir, S., 2011). *İleri teknoloji vasıtasıyla biçimlenen yeni iş süreçleri tam zamanlı ve sürekli istihdam ihtiyacını ortadan kaldırmakta, bu doğrultuda gelişen yeni iş ve meslek alanları yanında standart dışı istihdam biçimleri ağırlık kazanmakta ve işgücü piyasalarının esnekleşmesine yönelik uygulamalar yaygınlaşmaktadır* (Yücel, 2008). Böylece işgücü talebindeki esnekliğin ve dalgalanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan esnek çalışma biçimleri ile geleneksel “belirsiz süreli” hizmet sözleşmelerinden “belirli süreli” dönemsel ya da geçici nitelikli hizmet sözleşmelerine doğru bir eğilim ortaya çıkmıştır.

Kısmi zamanlı, mevsimlik çalışma, taşeron işçiliği, evde çalışma, tele-çalışma gibi çeşitli “ikili işgücü piyasası yapısına” neden olan bu türden *a tipik* istihdam modeli sayesinde, küresel sermaye işgücünün sosyal maliyetlerinden kurtulma ve kâr oranlarını artırma imkânına kavuşmuştur. Çevre işgücündeki bu gelişmelerden farklı olarak, firmalar tarafından talep edilecek çekirdek işgücü ise yeni teknolojilerin ve üretim tekniklerinin öngördüğü yeteneklere sahip olacağından sürekli çalışmak üzere istihdam edilecektir.

2001 yılı Kasım ayında DTÖ’ye katılan ve küresel rekabetçilikte, 2011 itibariyle, 26. sırada bulunan Çin, özellikle emek yoğun üretim yapan ülkelere üçüncü piyasalarda fazla yer bırakmamaktadır. Dünyada yıllık 1 trilyon doların üzerinde ihracatla en üst sırada yer alan Çin, Türkiye’ye de 2011 yılı itibariyle 23 milyar dolarlık ihracat yaparak, Rusya ve Almanya’dan sonra Türkiye’ye en çok ihracat yapan ülke konumuna yerleşmiştir. Birkaç seneye kalmaz, Çin bu alanda ikinciliği ele geçirecektir. Açıktır ki, böyle bir yapıda ne tür bir iş kaybının yaşanacağı, emeğin niteliği ve ülkenin kalkınma düzeyi ile doğrudan ilişkili olacaktır. Örneğin “Küreselleşme: Akıldışı Korku, Çin’de Birisi İşinizi Elinizden Alacak” isimli kitabında Greenwald ve Kahn (2008), Çin’in tüm ülkelerden istihdam “ithal” edeceği yolundaki dünyada son 10 yıldır baş gösteren endişenin ABD ekonomisi için geçerli olmadığını savunmaktadır. Bu araştırmacılar, “Çin’in emek yoğun üretim modeli, ABD’nin sermaye yoğun üretim modelinden istihdam olanaklarını alamaz” sonucuna varmaktadırlar. Bu görüşün mesnedi şudur ki; günümüz dünyasında hizmet sektörü gelişmiş ekonomilerin büyük bir yüzdesini kapsamaktadır. Hizmet sektörü ise büyük oranda dış ticaretin kapsamı dışında bulunmaktadır. Eğer bir ekonomi hem büyük bir hizmet sektörüne, hem de sanayide sermaye yoğun bir üretim modeline sahip ise Çin’in o ülkede işsizliğe neden olma etkisinin sınırlı kalacağı ifade edilmektedir.

Açıktır ki, burada öngörülen durum Türkiye için geçerli değildir. Zira Türkiye, Çin ile rekabet etmeye çalışan bir üretim yapısına sahiptir. Küresel olarak bakıldığında gelişmekte olan ülke hükümetleri, yatırımın artması, işsizlik baskısının azalması, ihracatın artıp dış borçların ödenmesi gibi ulusal düzeydeki önceliklerin yanı sıra, sermaye lehine davranması için sınıfsal baskılarla da karşılaşmaktadırlar. Bir yandan yerli sermaye dış rekabet karşısında kârlılığının azalmaması ve dış sermaye ile işbirliğine girebilmek için sosyal hakların, var olduğu kadarıyla sendikal faaliyetlerin baskı altına alması yönünde hareket ederken, diğer taraftan yabancı sermayenin de aynı amaçla hareketi söz konusu olmaktadır. Bu anlamda işgücü piyasalarının küreselleşmesi; esas olarak, farklı ulusal işgücü piyasalarının birbirini daha kolay etkilemesi ve küresel işgücü piyasasının yeni bir işbölümünü ortaya çıkarması biçiminde gerçekleşmektedir. İleri teknoloji üretimi ve ürünlerine sahip ülkelerin orijindeki uluslararası sermaye, gelişmekte olan ülkelere imalat sanayinde artan DYSY yoluyla emek-yoğun imalat sanayi ürünlerinin ve üretim sürecinin maliyetini bu ülkelerdeki ucuz ve yasal koruma altında olmayan işgücünden faydalanarak aşağı çekmektedir.

girmek şeklinde bir rekabet içerisine sokulmaktadır. Rekabet gücünü belirleyen faktörler arasında yer alan “ucuzluk ve kalite” çalışma hayatının boyutlarını ve standartlarını etkileyecek teknolojik yenilikler, yurtiçi ve yurtdışı fiyatlar, yerli paranın yabancı paralar karşısındaki değeri, işgücü verimliliği ve reel ücretlerdeki değişimler gibi birçok faktörü gündeme getirmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin herhangi birinde ücretlerin artırılması doğrultusunda toplumsal baskıların ortaya çıkması halinde uluslararası sermayenin üretimi alternatif ucuz işgücü merkezlerine yönlendirebilme ya da dışarıda üretmek üzere bu merkezlerdeki taşeronlara verme imkânını doğurmuştur. Başka bir ifadeyle, bol miktarda ucuz işgücü arzı bulunduran “yedek ülkelerin” varlığı daha aktif ihracat ekonomilerindeki ücretlerin ve işgücü maliyetinin hareketini bastırma imkânına sahiptir. Genellikle sermaye ve teknoloji sıkıntısı çekmekte olan az gelişmiş ülkeler, yabancı yatırımları ülkelerine çekebilmek amacıyla özel sermaye için koruyucu iş hukuku mevzuatının geliştirilmemesi, özel yatırımcının imtiyazlı olarak korunması, vergi muafiyeti, vergi indirimi vb. teşvik tedbirleri getirebilmektedirler.

Sonuçta, küreselleşme ile değişikliğe uğrayan işgücü piyasaları çoğu ülkede benzer özellikler göstermeye başlamıştır. İşgücü piyasasının mevcut haliyle dünya ekonomisinde işsizliğin artmasına neden olan yapısal özellikleri; ekonominin kuralılaşlaştırılması, üretim ve işgücündeki yapısal değişim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeler dünya genelinde istihdamı olumsuz etkilemiş ve işsizlik kronik bir problem haline gelmiştir.

GOÜ’de işsizlik, yoksullukla iç içe geçen sarmal bir yapı oluşturmaktadır. Dünyada üretim artarken istihdam azalmakta ve işgücü başına üretim miktarı yükselmektedir. GÜ’de işgücüne katılma oranı giderek gerilerken, teknolojik gelişmeler yüksek nitelikli işgücü ihtiyacını artırmakta, niteliksiz ya da düşük nitelikli işgücüne olan talep azalmaktadır. Dünyada ciddi bir işsizlik sorunu yanında nitelikli işgücü açığı da istihdam sorununu ağırlaştırmaktadır. Bütün bu gelişmeler ışığında işgücü piyasalarında işsizlik, esneklik, istihdamın sektörel değişimi, enformel sektör ve enformel istihdamın yaygınlaşması yönünde hızlı gelişimin ortaya çıktığı görülmektedir.

3.2. DÜNYADA İŞSİZLİĞİN SON 20 YILI

Günümüzde ülkelerin sanayileşme, kalkınma-gelişmişlik, demografik yapı gibi alanlardaki durumlarına göre işsizlik oranları farklı seyretmektedir. Her ülkenin kendine has dinamikleri dolayısıyla farklı seyreden işsizlik oranları, birbirine benzer ülkeler arasında birbirine daha yakındır. GÜ’de işsizlik oranları GOÜ’e oranla daha düşüktür. Sanayileşmenin, verimliliğin ve ekonomik etkinliğin, beşeri sermayenin yoğun olduğu GÜ’de işsizlik oranlarının düşük seyretmesi esasen bir kalkınmışlık, yapısal dönüşüm ve demografik yapının göstergesidir.

Ayrıca genel olarak GÜ’de refahın dağılımı daha adildir. Ekonominin normal seyrinde işlediği kriz dışı dönemlerde, potansiyel büyüme düzeyinde ve uzun dönemde ölçülen

işsizlik oranı, “doğal işsizlik seviyesi” olarak tanımlanmaktadır. İşsizliğin olabileceği en düşük düzeyi gösteren bu “doğal seviye” ne kadar düşük bir düzeyde ise ekonomi o kadar güçlü bir şekilde istihdam üretebilen, çalışan ve işvereni bir araya getirebilen bir ekonomi olarak görülmelidir. Zira bir ekonomik sistemin temel amacı üretim, dağıtım ve bölüşüm sorunlarını etkinlikle çözmektir. Bu sorunların çözülmüş olması demek, yaygın bir fiyat istikrarsızlığının olmaması, işsizliğin de makul seviyelere çekilebilmiş olmasıdır.

Küresel kriz sonrasında günümüzde ABD’de işsizlik yüzde 9, Avrupa’da yüzde 11, Japonya’da ise yüzde 7 bandına sıçramıştır. Bilindiği üzere İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlı kalkınma sürecinde Avrupa ve Japonya oldukça katı emek piyasası yapısı ile istihdamın korunması konusuna toplumsal barış ve refahı tabana yayma açısından son derece ağırlık vermiş, işsizliği kontrol altına almıştır. Avrupa’da refah devleti öncelikleri, Japonya’da ise daha çok toplumsal duyarlılıklar nedeniyle işsizlikten şiddetle kaçınılmıştır. Ancak günümüzde bu iki bölgede büyüme ivmesi çok gerilemiş, küresel rekabet nedeniyle istihdamın korunması zorlaşmış, yaşlı nüfusa ilaveten bir de ortaya çıkan işsizler ordusu kamunun üzerinde sürdürülemez bir yüke dönüşmüştür. Keza, emek piyasası esnekliği

TABLO 3.2 Dünyada İşsizlik Oranları (1991-2010)

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ABD	6,8	5,5	3,9	4,7	5,7	5,9	5,5	5,0	4,6	4,6	5,8	9,2	9,6
Almanya	5,4	8,2	8	7,8	8,7	9,7	10,5	11,2	10,1	8,7	7,6	7,7	7,0
Arjantin	6,4	18,8	17,1	19,2	22,45	17,2	13,6	11,5	10,1	8,4	7,8	8,6	7,7
İngiltere	8,5	8,7	5,5	5,1	5,1	5,0	4,788	4,7	5,4	5,4	5,5	7,4	7,8
Brezilya	4,8	4,6	7,1	11,2	11,6	12,3	11,4	9,8	9,9	9,2	7,9	8,1	6,7
Çek Cumh.	-	4	8,8	8,1	7,3	7,8	8,3	7,9	7,1	5,3	4,3	6,6	7,2
Çin	2,3	2,9	3,1	3,6	4	4,3	4,2	4,2	4,1	4	4,2	4,3	4,1
Endonezya	2,6	7,2	6,08	8,1	9,1	9,5	9,8	11,2	10,2	9,1	8,3	7,8	7,1
Fransa	9,4	11,1	9,0	8,3	8,9	8,9	9,2	9,3	9,2	8,3	7,8	9,5	9,7
G. Afrika	20,1	16,7	25,6	29,3	30,4	27,9	26,2	26,7	25,5	22,2	22,9	23,9	24,9
G. Kore	2,4	2,0	4,4	4,0	3,2	3,5	3,6	3,7	3,4	3,2	3,1	3,6	3,7
Japonya	2,0	3,1	4,7	5,0	5,3	5,2	4,7	4,4	4,1	3,8	3,9	5,0	5,0
Macaristan	8,4	10,1	6	5,6	5,9	5,5	6,3	7,3	7,5	7,7	8	10,0	11,2
Meksika	2,6	6,2	2,2	2,7	2,9	3,4	3,9	3,5	3,5	3,7	3,9	5,4	5,3
Mısır	8,7	11,1	8,9	8,8	10,0	11,2	10,5	11,4	10,9	9,2	8,7	9,5	8,9
Nijerya	3,1	2,1	4,7	3,8	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Polonya	11,8	13,3	16,0	18,2	19,9	19,6	18,9	17,7	13,8	9,6	7,1	8,1	9,6
Rusya	-	8,5	10,5	8,9	8	8,6	8,2	7,6	7,2	6,1	6,4	8,4	7,5
Şili	8,2	7,3	9,7	9,8	9,8	9,5	10,0	9,3	7,9	7,0	7,4	9,6	8,3
Tayland	2,1	1,7	3,5	3,3	2,4	2,1	2,08	1,8	1,5	1,3	1,3	1,5	1,04
Tayvan	1,51	1,79	2,99	4,57	5,17	4,99	4,44	4,13	3,91	3,91	4,14	5,85	5,21
Türkiye	8,1	7,6	6,4	8,3	10,3	10,4	10,2	10,5	10,2	10,2	10,9	14,0	11,8

Kaynak: IMF

ile tanınan ve esnek ücretler nedeniyle işsizliğin daha kolay ve hızla çözülmesi beklenen ABD’de de işsizlik yüzde 10 bandına yaklaşmış ve önemli bir sorun halini almıştır.

Tablo 3.2’de gösterildiği üzere, GÜ’de işsizlik son 20 yılda yüzde 2 ile yüzde 10 düzeyleri arasında seyretmektedir. Genellikle refah devletleri olarak kabul edilen Avrupa’daki GÜ’de işsizlik oranlarının daha yüksek seyretmesi, ülke içi kaynak dağılımını daha eşit bir şekilde tahsis etmeye çalışan bir kamu sektörünün varlığına, refah devleti anlayışına ve emek piyasası katılıklarına bağlanmaktadır (OECD, 2011, Blanchard, O. J., 2004).

GOÜ ise işsizlik yüzde 7-8’ler düzeyinden yüzde 15’lere kadar olan oldukça geniş bir aralıkta değişmektedir. Bu tip ülkelerde kalkınmanın hangi aşamasında olduğu ile işsizlik oranları, belirli ölçüde ters orantılıdır. Şöyle ki; ülke ne kadar sanayileşmiş ve gelişmiş ise o bu ülkelerde de işsizlik o kadar düşük görülmektedir. Örneğin G. Kore, İrlanda, Tayvan ve Tayland gibi ülkelerde gelişmişlik yüksek olduğu için işsizlik oranları diğer gelişmekte olan ülkelere göre daha düşüktür. Diğer bir deyişle, bu ülkeler gelişmekte olan ülkeler liginin üst sıralarında yer almaktadır. Bu arada gelişmişlik kadar istihdama yönelik geniş bir alandaki politikalar da işsizlik seviyesinde önemli bir etken olarak belirginleşmektedir. Asya ülkeleri ortalama olarak işsizliğin en düşük düzeylerde seyrettiği örnekleri teşkil ederken, Çin’in durumu ayrıca diğer ülkelere ayrılmaktadır. Dünyanın yeni üretim üssü olan Çin 1970’li yılların ortasından bu yana yüksek büyüme oranlarını sürdürmüştür. Bu muazzam ekonomik performansı ve yüksek birikim oranları, nüfus, politik yapı gibi farklılıklarıyla Çin ayrı bir yerde durmaktadır. Çin’in büyümesinin kalitesi üzerine tartışmalar devam etmesine rağmen, 2010 yılı itibariyle Japonya’yı geride bırakarak dünyanın ikinci büyük ekonomisi konumuna gelmiş, ABD ile birlikte “G-2” ülkelerini oluşturmuştur.

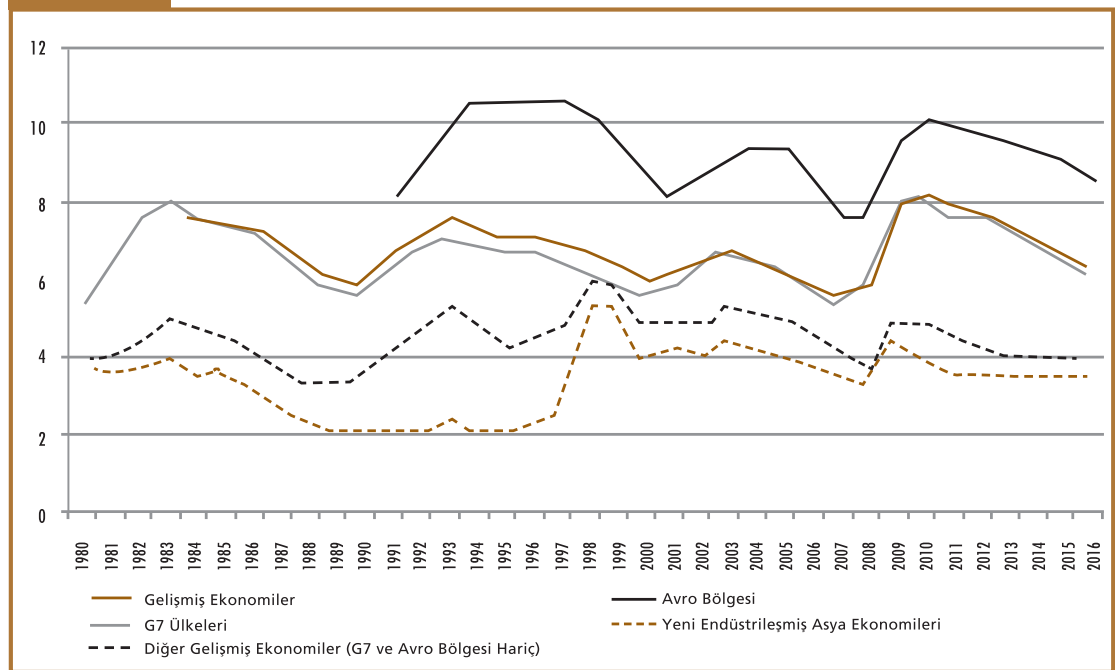
3.3. KÜRESEL KRİZ VE İŞSİZLİK

Birinci bölümde incelendiği üzere, dünya ekonomisinde tarihi olarak çok yüksek bir büyüme ivmesinin yakalandığı, küresel ticaret ve finans-sermaye hareketleri hacminin büyük bir hızla arttığı, paranın bollaştığı 2002-2008 döneminde bile küresel işsizlik sorunu tümüyle gündemden çıkartılamamıştır. Tam tersine, genelleme yapmak gerekirse, GOÜ’de genel olarak yüzde 7-8’ler civarında, GÜ’de ise yüzde 4-5’ler civarında bir işsizlik oranı devam etmiştir. Türkiye, Çin, Hindistan, Doğu Avrupa ülkeleri, Brezilya ve Rusya gibi GOÜ’nün bir yandan hızlı yapısal dönüşüme girmesi, öte yandan da hızla dünya sisteminin parçası haline gelmesiyle beraber, GÜ ile GOÜ arasında istihdamın dağılımı ve oluşturulan istihdamın yapısı yeni bir aşamaya girmiş, küresel büyümenin istihdam ve işsizlik etkisi de böylece simetrik olarak dağılmamıştır.

Son olarak küresel krizle beraber işsizlik hızla artarak GÜ’de yüzde 8, GOÜ’de ise yüzde 10-15 bandına kadar sıçramıştır (Şekil 3.4). 2010-2011 döneminde kaydedilen nispi krizden çıkış sürecinde ise dünyada kaydedilen cılız büyüme, istihdam verilerine pek yansımamıştır.

Bu durumun kuşkusuz açıklanabilir nedenleri vardır. İlk olarak iktisadi toparlanma ile istihdam cephesindeki toparlanma arasında ülkelere göre değişen oranlarda bir zaman aralığı ya da gecikme olmaktadır. Bunun nedeni, firmaların ekonomideki toparlanmanın kalıcı dinamiklere dayandığından emin olarak geleceği öngörebilir olana kadar temkinli davranma arzusudur. Zaman zarfında elindeki mevcut istihdam kapasitesini tamamıyla kullanmaya başlaması ve sonrasında yeni istihdam imkânları oluşturma kararı almasına kadar geçen bu sürenin, krize giriş süresinden daha uzun sürmesi gayet anlaşılabilir (Şekil 3.5).

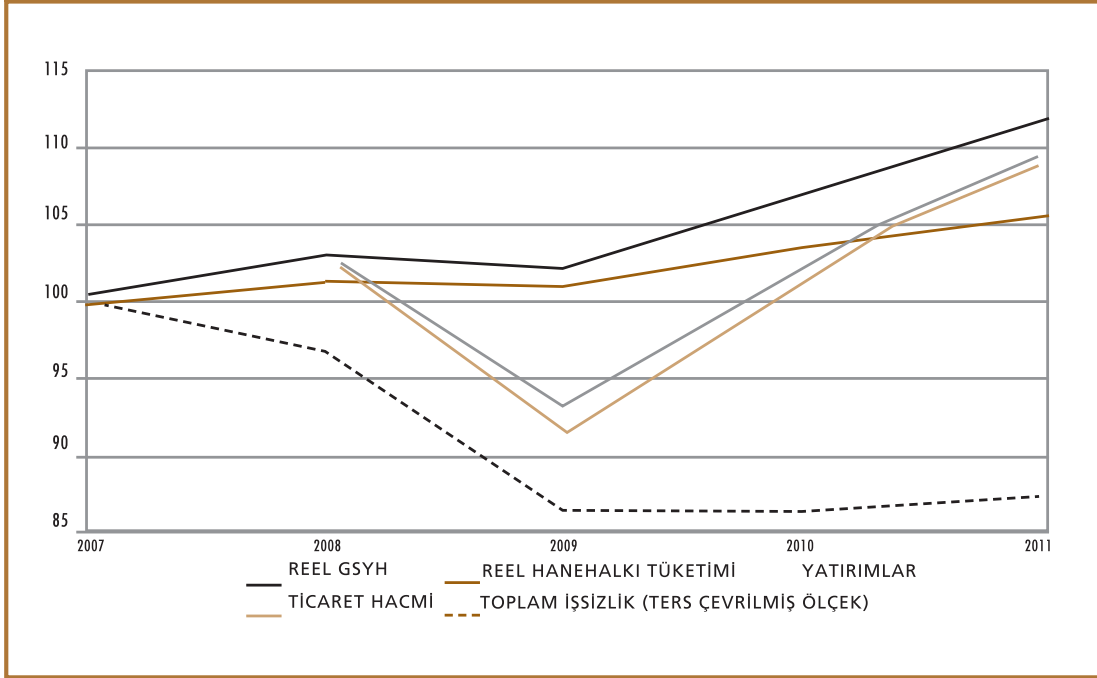
ŞEKİL 3.4. Başlıca bölgelerde işsizlik eğilimleri (1980-2010, 2011-2016 projeksiyon).



Kaynak: OECD

2008 yılında Şekil 3.5'te seçili makroekonomik değişkenlerin tamamında düşüş görülmüştür. Ekonominin daralmasından en çok etkilenen değişken ise işsizlik olmuştur. Reel GSYH ile birlikte, bunun içinde en büyük payı alan hane halkı tüketimi aşınırken, yatırımlarda ve ticaret hacminde sert düşüşler yaşanmıştır. Yatırımların ve ticaretin bir yıl içerisinde yüzde 10'dan fazla daraldığı bir ortamda, firmaların ilk refleksinin çalışanlarını işten çıkarmak olduğu görülmektedir. Küresel kriz koşullarıyla istihdam piyasasına girişlerin olabileceği ve bunun da işsizliği arttıracığı göz önünde bulundurulsa dahi, işsizlik oranlarının bu kadar hızla artmasında işten çıkarmaların belirleyici olduğu rahatça söylenebilir.

Yatırımlar ve ticaret hacminin hızla eski düzeylerine doğru ilerlediği bir dönemde işsizlik oranlarının yerinden kıpırdamaması firmaların yeni ayarlamaları elindeki mevcut işgücüne yaptırmasına, yeni insanları istihdam etmenin maliyetinden ziyade, eldeki işgücünü daha fazla çalıştırarak verimlilik yönünde kazanımlar elde ettiğine işaret eder. 2009-2011 dönemi boyunca bir düzelme görülmeyen işsizlik oranlarının, küresel krizde "ikinci dip" riski ile birlikte nereye gideceği henüz kestirilememektedir.

ŞEKİL 3.5. Dünyada bazı makroekonomik değişkenlerin seyri (2007 - 2011)

Kaynak: ILO, Global Employment Outlook, 2011.

Nitekim, 2011 yılının ikinci yarısı itibariyle Avrupa başta olmak üzere ve Japonya gibi ülkelerdeki mali yapılarda ortaya çıkan derin bozulmalar nedeniyle büyüme süreci yeniden ve olumsuz yönde baskı altına girmiştir. Bu gelişme işsizlik dalgasının ulaştığı yüksek düzeyden yoluna devam etmesine neden olmaktadır. Daha da kötüsü, yaşanmakta olan küresel borç krizi, mali istikrarsızlıklar gibi nedenlerle toplam talebin düştüğü, büyüme imkânlarının bir hayli daraldığı bir dünyada, gelecek günlerde işsizlik dalgasının daha da artarak devam etmesi büyük bir ihtimaldir. Düşük büyüme, yüksek borç ve işsizlik olgusu, 1970’lerde olduğu gibi yeni bir küresel krizin öncü göstergeleri olarak şekillenmektedir. Bu nedenle gelecek günlerin beraberinde çözüm yolunda “ezber bozan”, yani konvansiyonel iktisat reçetelerinin çok ötesine geçen çözümleri dayatması beklenmelidir.

Şekil 3.6’da gösterildiği üzere, Brezilya, Polonya, Rusya, Şili, Arjantin, Macaristan ve Türkiye, GOÜ’nün bir başka grubunu oluşturmaktadır. Bu ülkeler farklı ekonomik yapılara sahip olsalar da işsizlik oranları benzer seyretmektedir. Arjantin ve Polonya’nın uyguladığı başarılı sonuçlar veren istihdam dostu politikalar 2000’li yıllarda işsizlik oranlarını dikkate değer bir şekilde düşürmüştür. Bu iki ülkeden farklı olarak Türkiye ve Macaristan’da yüksek büyümeye rağmen işsizliğin düşmek bir yana 2000’li yıllarda artış eğilimini koruduğu dikkat çekmektedir. Burada büyüme modeli ve istihdam politikalarının önemli olduğu ifade edilebilir.

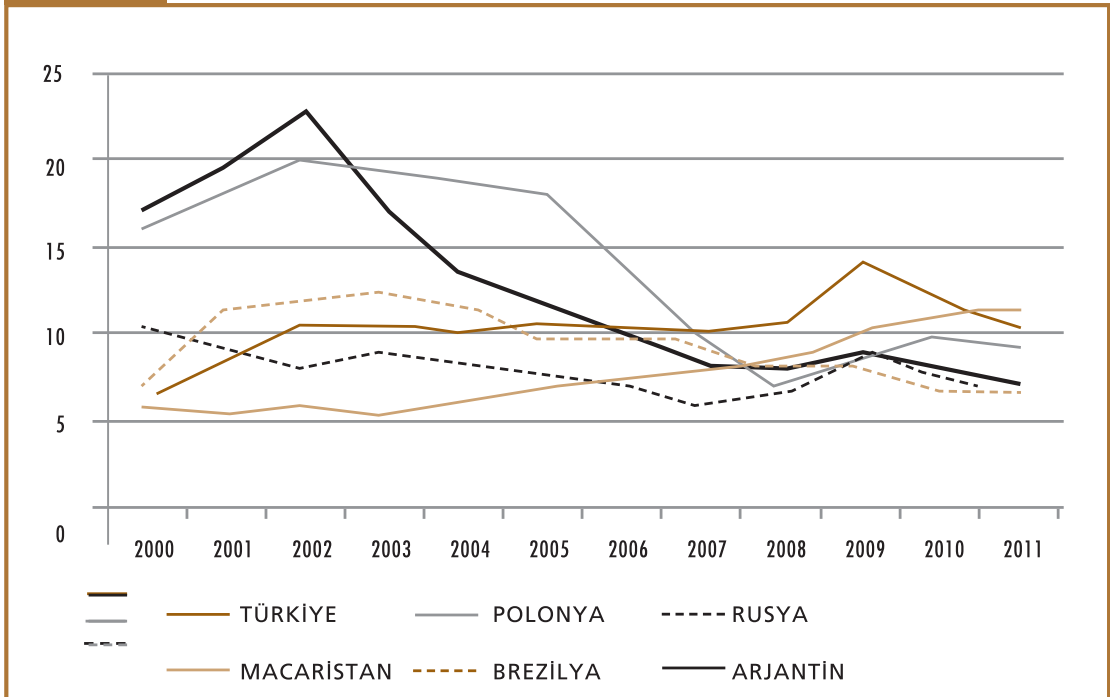
Günümüzde ülkeler küresel krizden çıkış sürecinde, başlıca iki problem ile karşı karşıya kalmışlardır: İşsizlik ve yüksek bütçe açıkları ve ağırlıklı olarak kamu borç yükünden

oluşan mali istikrarsızlıklar. Bu bozulmanın nedenleri, zor durumda kalan finansal kuruluşları kurtarmak, büyümeyi olabildiğince canlı tutabilmek için harcamaları artırmak, istihdamdaki azalmayı durdurabilmek, işsiz kalanlara işsizlik ödeneği vermek amacıyla kamunun imkânlarını seferber etmiş olmasıdır. Kriz devam ederken birçok iktisatçının dikkati çektiği yüksek bütçe açıklarına doğru giden eğilim, küresel krizin etkisinin azaldığı bu atmosferde, bütçe dengeleri fazlasıyla bozulan ülkeleri kendi mali krizlerini yaşama evresine getirmiştir. OECD'nin "güçlü" ekonomileri olarak sayılabilecek ekonomilerin içerisine düştüğü büyük sorunlar, özellikle 2011-2012 yılının küresel ekonomik gündemini teşkil etmiştir.

Küresel ekonomideki mevcut işsizliğe ülke ve ülke gruplarına ait veriler ışığında bakıldığında, işsizlik oranlarında ve işsiz insan sayısındaki durum daha çarpıcı bir hal almaktadır. Şöyle ki, 2007 yılında OECD bölgesinde tarihi düşük değerler ile yüzde 5,8 ile seyreden işsizlik oranları, 2010 yılının ilk çeyreğinde yüzde 8,7'ye kadar çıkarak İkinci Dünya Savaşı sonrasının en yüksek değerine ulaşmıştır. Geline nokta itibarıyla sadece OECD bölgesinde⁸ 17 milyon insan daha işsiz konumuna geçmiştir.

Dünya genelinde işsizliğe bakıldığında ise; 2007 yılında yüzde 5,6 olan işsizlik oranı, 2010 yılı sonunda yüzde 6,2 düzeyine çıkmıştır. 2010 yılında dünyada işsiz insan sayısı 205 milyon olup, bu düzey 2007 yılına göre 27,5 milyon daha fazla kişiye tekabül etmektedir.

ŞEKİL 3.6. Seçili gelişmekte olan ülkelerde işsizlik oranları (2000-2011).



Kaynak: IMF

Dünya genelinde karşı karşıya kalınan en büyük sosyal problemlerden biri olan işsizlik, en fazla genç işsizliği olarak etkisini göstermektedir. 2010 yılı sonu itibariyle 77 milyon genç işsiz bulunmaktadır. Bu arada küresel krizin etkisiyle yaklaşık 2 milyon gencin de istihdam piyasasından çekildiği not edilmelidir. *Genç işsizliğinin ülkeler arası dağılımına bakıldığında ise, neredeyse her ülkede yüzde 10'un üzerinde bir genç işsizliği görülmektedir. 2009 yılı sonu itibariyle, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak problemi olan gençler arasındaki işsizlik İspanya'da yüzde 45, İrlanda'da yüzde 37, İsveç'te yüzde 30, Finlandiya'da yüzde 25, A.B.D ve İngiltere'de yüzde 20, Kore'de yüzde 15, Japonya'da yüzde 10 düzeyleri etrafında görülmektedir (ILO, 2011). Gençler arasında tüm dünyada görülen yaygın işsizlik, bireylerin hedef ve beklentilerini kısarken üretkenliklerini azaltıp onları ataletle sürüklemektedir. Halihazırda, gelecek inşası konusunda sıkıntı çeken bireylerin yaşadığı açmazlar sosyal hayatta negatif etkisini göstermektedir. Son yıllarda Avrupa'da yaygınlaşan yabancı düşmanlığı ve diğer ırkçı eğilimler bunun bir göstergesidir.*

Öte yandan konuyla ilgili olarak, çalışan insanların durumuna bakılırsa, bu noktada karşılaşılan tablo da fazlasıyla kaygı vericidir. 2009 yılında, dünya genelinde, bir iş sahibi olup, aşırı fakirlikle mücadele eden, yani günlük 1,25 doların altında yaşayan insanlar toplam istihdamın yüzde 20'sini oluştururken, küresel kriz ile birlikte 40 milyon çalışan insanın daha aşırı fakirliğe sürüklendiği kaydedilmiştir. Bunun yanında, günde 2 doların altında ailesi ile birlikte yaşayan insan sayısı dünyadaki toplam istihdamın, 2009'da, yüzde 39'unu oluşturarak 1,2 milyar insanı kapsamıştır (Birleşmiş Milletler, 2010, ILO, 2011).

İstihdam kalitesinin bir yansıması olarak ölçülen *savunmasız-kırılğan istihdam* verisi de yukarıdaki kaygı verici durumun içindeki yerini almaktadır. *Kırılğan istihdam olarak tanımlanan istihdam biçimi, kendi hesabına çalışan ya da ücretsiz aile işçilerinin oluşturduğu, hiçbir sosyal koruması bulunmayan, çok düşük ücretler alan ve kötü çalışma koşulları altında istihdam edilen insanların oluşturduğu bir istihdam biçimidir. 2009 yılı itibariyle dünyadaki istidamın yüzde 50'si bu biçimdedir ve bu, tam 1,5 milyar insana denk gelmektedir.*

2011 itibariyle, küresel krizden çıkış ile birlikte kendi krizini yaşamaya başlayan ve görece güçlü toparlanmaya geçen ülkeler olarak iki gruba ayrılan dünyada, kırılğan bir istihdam piyasası ve gecikmiş bir işgücü piyasası toparlanması görülmektedir. Özellikle GÜ'de görülen bu durum istihdam açığı olarak adlandırılmaktadır. Diğer bir yandan, görece hızlı büyümeye başlayan GOÜ'de ise, kaliteli istihdam açığı sorunu göze çarpmaktadır.

Ekonomisi tekrar büyümeye başlayan tüm ülkelerde istihdam yaratmayan toparlanma durumu sıkça konuşulur hale gelirken, bu ülkelerden çok azı istihdam yaratmayan büyüme kapanına takılmamıştır. Küresel ekonomideki "ikinci dip" riski ise istihdam yaratamama sorununu, riskin veya gerçekleşmenin büyüklüğü ile doğru orantılı olarak, önümüzdeki yıllara taşıyacak gibi görünmektedir.

Dördüncü Bölüm

BÜYÜME-İSTİHDAM İLİŞKİSİ: TEORİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

GİRİŞ

Türkiye’de son 10 yılda (2002-2011) yüksek sayılabacak büyüme performansına rağmen, ekonominin dış açıklarla beraber, iki büyük probleminden biri olan işsizliğin makul seviyelere çekilememiş olması, haklı olarak takip edilen büyüme modelinin de tartışmaya açılmasına neden olmaktadır. Türkiye’de kaydedilen bu görelî “istihdamsız büyüme” nedeniyle Dünya Bankası Türkiye’yi zaman zaman “büyüyen ancak istihdam yaratamayan bir ekonomi” olarak da tarif etmiştir. Elbette bu görüşe karşı sıralanan karşı görüşler de bir hayli fazla olup, burada “istihdam artışı ile işsizliğin yüksekliği arasındaki teknik ayrımı dikkat edilmediği” de ileri sürülmektedir. Bu bölümde büyüme-istihdam ilişkisinin teorik ve Türkiye örneğinde ampirik bir incelenmesine yer verilmektedir. Türkiye’de büyüme ve istihdam, oradan da işsizlik arasındaki geçişkenliği kavramak üzere aşağıda kısa bir büyüme modeli tartışması yapılacak ve ardından da Türkiye örneğine tatbik edilecektir.

4.1. İKTİSADİ BÜYÜME VE KAYNAKLARI

Bir büyüme modelinin sürdürülebilirliği, o ülkenin sahip olduğu fiziksel sermaye ve emek stoku, müteşebbis kalitesi ve teknoloji gibi bir üretim vektörü tarafından belirlenmektedir.

Bu unsurlardan oluşan büyüme bileşeninin sosyal getirisi, topluma dönüşümü, ya da “refah etkisi” ile özel girişimin bu sosyal getiriyi içselleştirebilmesi, hem sermaye birikimi, hem de büyümenin tabana yayılabilmesi açısından ikinci kritik unsurdur. *Sosyal getirinin yüksek düzeyde olması, ekonomik büyüme oranını artırır. Aksi durumda, sürdürülemez ve yoksullaştıran bir büyüme, sonunda ülkede bir “orta gelir tuzağında” takılıp kalan bir yapı ile sonuçlanır* (Ohno, K., 2009).

Geleneksel büyüme modellerinde sermaye birikimi, nüfus artışı ve ulusal tasarruflar karşılıklı etkileşim içinde büyümeyi belirleyen temel faktörler olarak görülmektedir. Bu kısıtlar altında büyüme (i) üretim teknolojisinin ilerlemesi, (ii) işgücü verimliliğindeki veya (iii) kapasite kullanımındaki artıştan kaynaklanacaktır. Her üç durumda da üretim artacağından ekonomik büyüme sağlanır. Ancak 1980’li yıllara kadar teknoloji faktörü modelin dışında (*exogenous*) varsayılmakta idi.

Oysa başta Romer (1986, 1987, 1994) ve Lucas’ın (1988) çalışmaları olmak üzere, yapılan birçok araştırmaya paralel olarak, 1990’lı yılların başından beri literatürde daha farklı yaklaşımları beraberinde getiren “içsel büyüme modelleri” öne çıkmaya başlamıştır. İlgili literatürde sürdürülebilir ekonomik büyüme konusunda vurgu “azalan verimler kanununa” tabi fiziksel sermayeden, artan getirilere tabi yüksek beşeri sermaye, teknoloji ve know-how faktörlerine kaymıştır. *Böylece neo-klasik büyüme modellerinde tasarruf ve yatırım düzeyi ön plana çıkarılırken, içsel büyüme modellerinde beşeri sermaye ve teknolojik yeniliklerin düzeyi ön plana çıkmış, bilgi ve teknolojik gelişme, iktisadi büyüme fonksiyonlarına içsel olarak dâhil edilmiştir.*

Ekonomik büyümeye kaynaklık eden faktörlerin tespitinde öncelikle üretim fonksiyonuna başvurulması kabul gören bir görüştür. Çünkü büyüme bir üretim artışıdır. Üretim fonksiyonu, üretilen çıktı miktarı ile üretimde kullanılan girdiler ve teknoloji arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Bir başka ifade ile, üretim fonksiyonu belirli (veri) bir teknoloji düzeyinde belli bir girdi bileşimi ile elde edilebilecek azami üretim miktarını gösterir. Bu arada teknoloji, emek ve sermaye değişmeksizin çıktı miktarının artmasını sağlayan üretim yöntemleri ve kullanılan makine ve teçhizata ilişkin bilgi olarak tanımlanır. Bütün bunların sonucu olarak büyüme; (i) *ülkenin kıt kaynaklarını artırarak, (ii) ya da onların niteliklerini iyileştirerek üretim imkânları sınırının genişletilmesi, (iii) üretim teknolojisini ve (iv) kurumsal altyapısını iyileştirerek daha yüksek üretimin gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda büyüme, beşeri ve doğal kaynaklara, sermaye birikimine ve teknolojik gelişmeye bağlıdır.* Büyümeyi ve ülkeler arasındaki gelir düzeyi farklılıklarını anlamak için, üretim faktörlerinin büyümesini ve teknik bilginin gelişmesini nelerin belirlediğinin bilinmesi gerekir.

Büyüme fonksiyonu aşağıdaki iki şekilde de ifade edilebilir:

$$Q = A \cdot f(E, S, D, M)$$

Burada;

Q: Çıktı/üretim düzeyi

S: (Fiziki) Sermaye

A: Teknoloji katsayısı

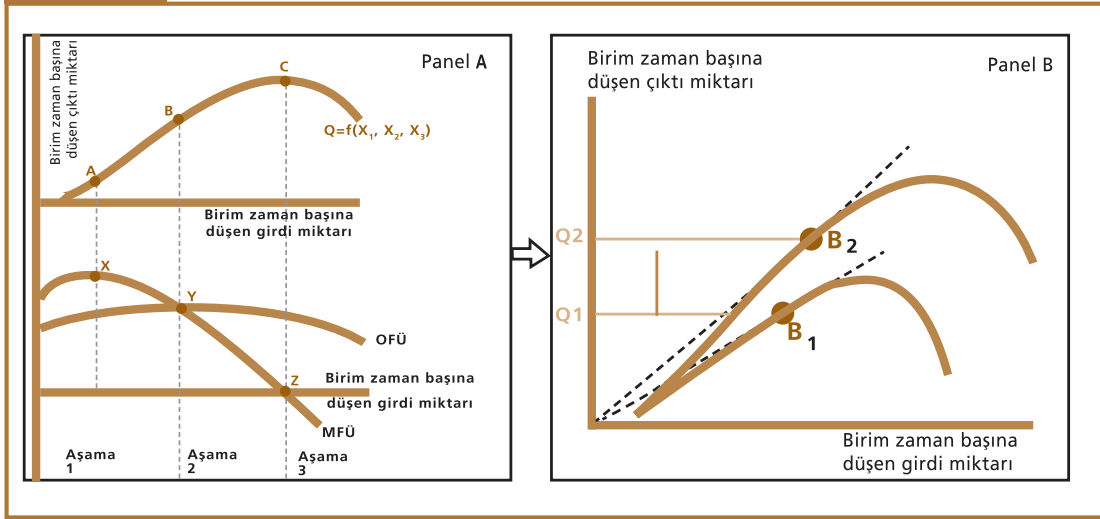
E: Emek

D: Tabii (Doğal) kaynaklar

M: Müteşebbis (girişimci)

Büyümenin kaynakları irdelenirken ilk başvuru noktası üretimde kullanılan bu girdiler olacaktır. Şekil 4.1A'da bu girdi-çıktı ilişkisini gösteren bir üretim fonksiyonu verilmiştir. Görüldüğü üzere, üretimin başlangıcında ölçeğe göre artan getirilerin geçerli olduğu üretim aşamasında (Panel A'da A-C aralığı), birim girdi başına, birim çıktı azalan oranlarda da olsa artmaktadır. Ancak ortalama fiziksel üretimin (OFÜ) marjinal üretimle, yani son birim girdinin sağladığı çıktı ile eşitlendiği, B (ve buna tekabül eden Y) noktasından sonra verimlilik kayıpları hızlanmakta, C (Z) noktasında artık son bir birim girdinin üretim katkısı artık sıfırlanmaktadır. Artık bu noktadan sonra yeni girdi kullanımı ortalama üretimi düşürmeye başlayacak, maliyetlerin artmasına neden olacaktır. Böyle bir noktada artık hızla teknolojiye - verimlilik faktörlerine yoğunlaşmak gerekecektir.

ŞEKİL 4.1. Üretim fonksiyonu ve verimlilik artışı.



Bu durum da Şekil 4.1B'de gösterilmektedir. Görüldüğü üzere, $Q = A \cdot f(E, S, D, M)$ şeklinde gösterilen üretim fonksiyonunun yukarı yönde kaydırılması gerekmektedir. Böylece bir miktar daha fazla bir girdi kullanılacak olmasına rağmen, Q2 çıktı düzeyi, Q1 düzeyine nazaran çok daha yüksek bir çıktıyı ifade etmektedir. Bunun anlamı, daha az girdi ile daha çok çıktı elde etmek üzere, bilgi, know-how, teknoloji vs. gibi yeni verimlilik faktörlerinin içselleştirilerek üretim sürecine sokulmuş olmasıdır. Açıktır ki, burada konu gelip verimlilik eksenine oturmaktadır.

4.2. VERİMLİLİK EKONOMİSİ VE İSTİHDAM

Verimlilik, ulusları fakirlikten kurtaran müstesna faktör olarak düşünüldüğünden, ülkenin ekonomik büyümesinin verimliliğe bağlı olması hayati önem taşımaktadır. Bu yaklaşımın beraberinde getirdiği birtakım önemli iktisat politikası sonuçları vardır.

Bir ekonomide verimlilik artışını sağlayan unsurlar;

- i) Üretimde teknoloji kullanımındaki artış,
- ii) Çalışanların eğitim ve beşeri sermaye stokunun iyileştirilmesi,
- iii) Kurumsallaşma,
- iv) Etkin firma içi yönetim,
- v) Ölçek ekonomilerinin tesisi,
- vi) Şirketlerin finansal kaynaklara etkin ulaşımının sağlanmasıdır.

Bilindiği üzere, teknik açıdan ele alındığında Solow büyüme modelinde, büyümenin sermaye ve işgücünden kaynaklanmayan (artık-residual) kısmı toplam faktör verimliliğine (TFV) denk gelmektedir. O halde, büyüme işgücü verimliliğini de içermek üzere TFV'ye dayandığına göre, buraya odaklanmak gerekecektir. Krugman'ın ifade ettiği gibi, "büyüme muhasebesinin (*growth accounting*) amacı, üretimde kullanılan tüm ölçülebilir girdilerin bir araya getirilerek oluşturduğu bir endekse göre, bir ülkenin büyümesini ölçmek, yani TFV'yi tahmin etmektir" (Krugman, P. 1994).

4.2.1. Beşeri Sermaye-Verimlilik Bağı

Açıktır ki; büyüme ve çıktı seviyesinin belirlenmesinde, fiziksel sermayeye nazaran üretim sürecinde artan getiriye tabi beşeri sermaye gibi kritik faktörlerin geliştirilmesi gereğinden hareketle, ekonomik büyüme ve gelişme politikaları bu doğrultuda yeniden ele alınmalıdır. Ekonomik büyüme ve beşeri sermaye (eğitim/sağlık) arasındaki ilişkiyi çalışan araştırmalar, eğitimin işgücünün verimliliğini arttırarak ekonomik büyümeye yol açtığı sonucuna varmıştır. *Çünkü eğitimin verimlilik üzerindeki olumlu etkileri kuşaklar boyu süren kritik dışsallıklar sağlamaktadır.* Başlıca kalkınmış ülkelerde beşeri sermayenin becerisindeki artış ile bu ülkelerin büyüme ve çıktı artışı arasındaki ilişki açık bir şekilde gösterilmektedir. Tablo 4.1'de gösterildiği üzere, örneğin Japonya'nın kaydettiği performans dikkat çekicidir. 1960-1989 arasındaki yaklaşık 30 senelik sürede ortalama üretim artışı yüzde 5,39 ile rakiplerinin açık ara önünde yer alan Japonya'da, emeğin ve emek kalitesindeki iyileştirmelerin büyümeye katkısı da diğer ülkelerden açık ara önde çıkmıştır.

TABLO 4.1. Eğitim-İşgücü Becerisi ve Büyüme İlişkisi (1960-1989)

Emeğin Kalitesindeki Artışın Umumi Ekonomik Büyümeye Katkısı (1960-1989)			
	Emeğin Kalitesinin İyileştirilmesi	Büyümeye Katkı	Çıktıdaki Artış (Kişi başı)
Kanada	0,79	0,50	2,93
Fransa	0,73	0,49	3,04
Almanya	0,41	0,28	2,91
İtalya	0,19	0,12	3,74
Japonya	1,16	1,79	5,39
İngiltere	0,38	0,26	2,15
ABD	0,59	0,40	2,07

Kaynak: Philip Stevens and Martin Weale, "Education and Economic Growth". National Institute of Economic and Social Research, London, 2003.

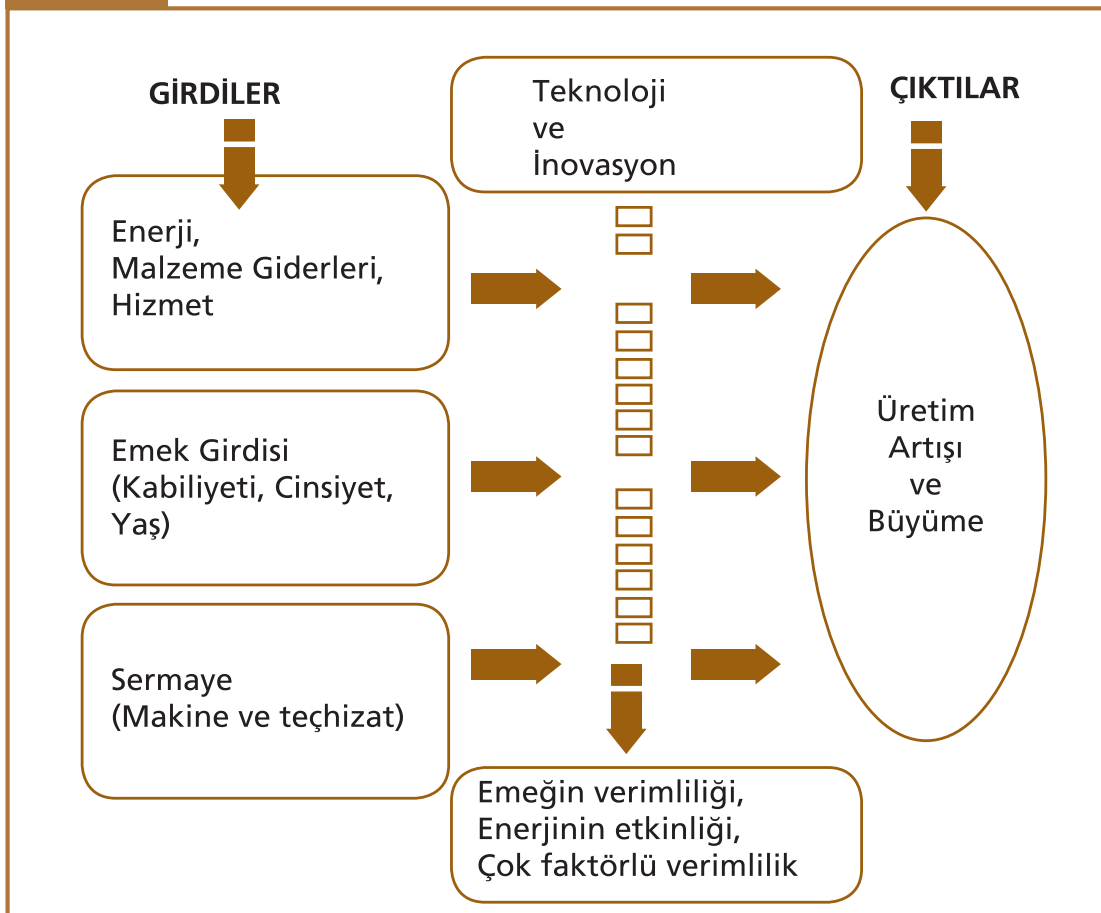
Kalkınma yolundaki Türkiye'nin üretimde artan getirileri, rekabetçiliği, istikrarlı büyümeyi ve yeni istihdam olanakları yaratmayı elde etmesi açısından, beşeri sermayenin artışı hayati önem taşımaktadır. Bunun için eğitimin muhtevasının, harcamalarının ve bu harcamaların etkinliğinin daha da artması gerekmektedir. Zira, Türkiye ekonomisinde niteliksiz beşeri sermaye gerektiren iş kollarında, görece yüksek beşeri sermaye gerektiren işlere göre üç katı fazla istihdam sağlanmaktadır.

4.2.2. Teknoloji-Verimlilik Bağı

Ekonomik büyümenin diğer bir önemli belirleyicisi de kuşkusuz teknolojik gelişmedir. *Teknolojilerin değişimi ekonomik alanda tarım, sanayi ve hizmet sektörleri ve alt sektörlerinin tümünü, sosyal alanda insan faktörünün eğitimi, sağlık düzeyi, iletişim ve ulaşım altyapısı olmak üzere insanın verimliliğini ve ülkenin refah düzeyini etkileyen tüm sosyal yatırımları, toplumların kültür düzeyini ve hatta siyasal gücünü etkisi altına almaktadır.*

Teknolojilerin üretimi ve bilgi teknolojilerinden yararlanma düzeyi ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Teknolojiler daha çok GÜ'de üretilmekte olup, GOÜ'de bu teknolojilerin transferi söz konusudur. Teknolojilerdeki gelişmelerin daha çok GÜ'de görülmesi, bu

ŞEKİL 4.2. Üretim, üretim faktörleri ve verimlilik döngüsü.



ülkelerin fiziki sermaye ve insan sermayesi yönünden daha ileri düzeyde olmalarına bağlıdır. Özellikle, bilgi teknolojilerinin gelişimini sağlayan temel faktör nitelikli insan (emek/beşeri sermaye) faktörüdür. İktisadi büyümenin görünürdeki en önemli nedeni yatırımlar ve teknolojik gelişme yoluyla kişi başına fiziki sermaye ve beşeri sermaye (eğitim) düzeylerinde ve verimlilikte sağlanan artışlardır.

Şekil 4.2’de girdilerle çıktılar arasındaki verimlilik hattında teknoloji ve inovasyonlar, bunu tetiklemek üzere beşeri sermaye stokunun artırılarak emek verimliliğinin en üst düzeye çıkartılması, bu arada enerji başta olmak üzere diğer girdi bileşenlerinin kullanımındaki etkinliği artırıcı unsurlar yer almaktadır.

4.2.3. Teknoloji-Verimlilik-Hizmet Sektörü Geçişkenliği

İletişim, ulaşım, üretim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sadece sanayide değil, iktisadi hayatın tüm alanlarında verimliliği artırmaktadır. Artan oranlarda da genel olarak insan gücü yerine otomasyona geçilmekte, insan gücünde de nitelikli emeğe ilgi artmakta, sanayinin yerini giderek hizmet sektörü ve bilgisayar ve uzay teknolojilerini üreten imalat sektörü gibi “yeni” sektörler almaya başlamıştır. Hizmetler içinde de enformasyonun elde edilmesi, işlenmesi, saklanması ve kullanılması ile ilgili olanlar ve bununla bağlantılı olarak bankacılık, reklamcılık, tasarımcılık gibi sektörler gelişmektedir.

Yeni teknolojiler ile hizmet sektörünün önemi artmakta ve kapsamı değişerek zenginleşmektedir. Hizmet sektörü dağıtım hizmetleri (ulaşım, haberleşme, toptan ticaret, perakende ticaret), üretici hizmetler (bankacılık, sigortacılık, mühendislik vb.), sosyal hizmetler (sağlık, eğitim vb.) ve kişisel hizmetler (ev hizmetleri, spor, onarım, eğlence vb.) olarak sınıflandırılmıştır (Uyanık, Y., 2008).

Öte yandan yeni teknolojilerin sektörler üzerindeki etkisi tüm sektörlerde aynı nitelikte gerçekleşmemekte, kısa dönemde gelişmelerden en çok hizmetler sektörü etkilenmektedir. İstihdamın sektörler arası geçişini tetikleyen yeni teknolojilerin yayılma sürecini ise ekonomik, sosyo-politik ve kurumsal birçok faktör etkilemektedir. Keza, sermaye yoğunluğunun yüksek ya da büyük çaplı bir değişimle yeniden yapılanmanın gerektiği ürün tasarımı, temel değişikliklerin zorunlu olduğu sektörler ile verimliliğin yüksek olduğu sektörlerde yeni teknolojilerin yayılması nispi olarak yavaş olmaktadır. Tam tersine olarak, hizmetler sektöründe ise, imalat ve tarım sektörüne oranla sermaye yoğunluğunun daha az, verimliliğin düşük ve işgücü yoğunluğunun yüksek olması, yeni teknolojilerden daha fazla yararlanılmasına yol açmaktadır.

Hizmetler sektöründeki büyüme sanayileşmiş yüksek gelirli ülkelerde kendini daha fazla göstermiştir. Dünya Bankası verilerine göre hizmetler sektörünün o ülkelerde istihdamdaki payı son yıllarda artarak yaklaşık yüzde 70’ler seviyesine çıkmıştır. Küresel olarak sanayi istihdamı GÜ’den GOÜ’ye kaymış, DYSY’nin tercihi olan ucuz ve niteliksiz işgücü, tarımdan sanayi sektörü istihdamına kaymıştır. Sonuç itibariyle günümüzde hizmetler

sektörünün istihdam yaratma kapasitesi sanayinin iki katından fazla iken tarım sektörünün istihdam yaratma kapasitesi hızla gerilemekte, hatta Türkiye gibi hâlâ hareketli bir göç olgusunun yaşandığı ülkelerde eksi seviyelerde seyretmektedir.

4.2.4. Verimlilik-İşsizlik-İstihdam Döngüsü

Büyümenin kaynakları bir yandan daha çok faktör girdisine, öte yandan da verimlilik unsurlarına dayanmakla beraber, nasıl ki kısa vadede enflasyon ile işsizlik arasında ters bir orantının olduğu varsayımından hareketle adeta “biraz enflasyon iyi gelir” yaklaşımı popüler kılınmış ise, aynı şekilde kısa vadede üretim ve hizmetlerde yakalanan yüksek verimliliğin de istihdamın aleyhine olacağı yönünde süregelen yaygın bir korku vardır. Bu endişe nedeniyle sol literatürde işsizlik ordusuna (*reserve army*) sebep olacağı nedeniyle otomasyon ve teknolojik sıçramalar gibi verimlilik artırıcı ve emek girdisinden tasarruf sağlayıcı gelişmelere bir hayli eleştirel bir gözle yaklaşılmaktadır.

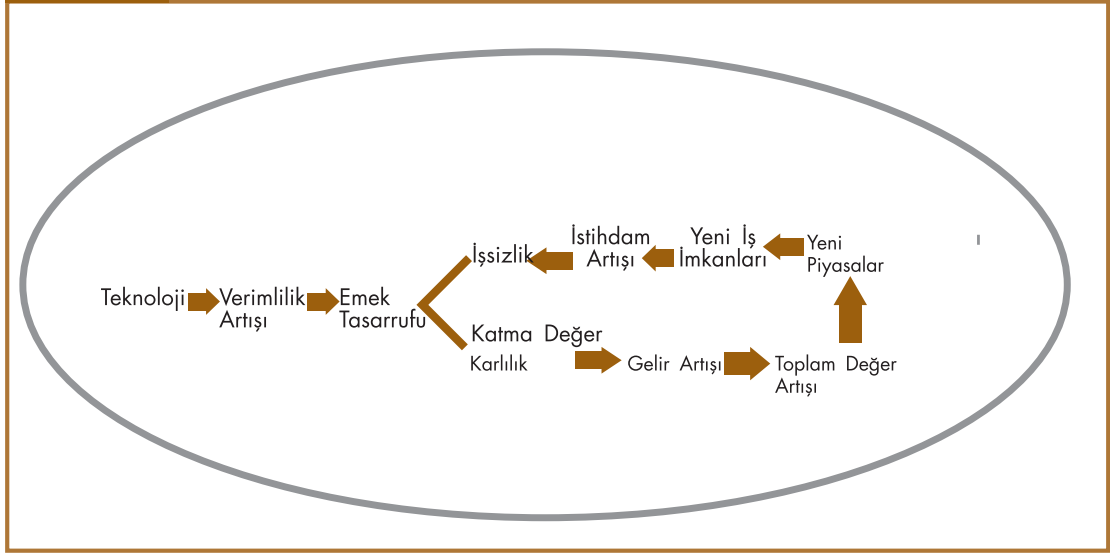
Esasen teknolojinin işsizliğe yol açabileceği fikrine ilk olarak *Ekonomi Politikasının ve Vergilendirmenin İlkeleri* kitabında değinen David Ricardo, “Makine kullanımının genellikle emekçi sınıfının çıkarlarına karşı olduğu görüşü bir önyargı ve hataya dayanmamaktadır. Bu görüş ekonomi politikasının genel ilkeleriyle de uyumludur” demektedir. Benzer şekilde Ethan B. Kapstein de “hızlı teknolojik değişim ve artan uluslararası rekabetin başlıca sanayileşmiş ülkelerde işgücü piyasalarını yıprattığını” öne sürmektedir. P. Krugman ve Lawrence ise, “sanayide bilgisayar kullanımının yayılmasıyla, vasıfsız işgücü aleyhine bir eğilim doğduğunu ve böylece ABD’de eşitsizliğe ve Avrupa’da işsizliğe yol açtığını” iddia etmektedir.

Ampirik çalışmalar doğrudan bu iddiaları yanıtlamazken olaya başka boyutlar kazandırmaktadır. Tahmin edileceği üzere teknoloji bir yandan verimliliği yükselterek üretimde ihtiyaç duyulan emek miktarını azaltıp işsizliğin artmasına neden olurken, bambaşka bir katma değer zincirini harekete geçirmekte, bu da yeni iş pozisyonları oluşturmaktadır. Şekil 4.3’te gösterildiği üzere, teknolojik sıçramalar ve verimlilik sayesinde ekonominin geneline yansıtacak şekilde sırasıyla katma değer, kârlılık ve gelir düzeyi artacaktır. Bu, talebin hacmini ve yönünü değiştirecek, yeni sektörler tetiklenecek ve yeni istihdam ilişkileri ve fırsatlarını açığa çıkartacaktır. Bir başka ifade ile verimlilik *kâr marjını ve bu sektörlerde çalışanların gelirlerini artırırken, artan gelir başka sektörlerdeki türev talebi artıracak, talebin ve tüketimin yapısında kaymalar meydana gelecektir*. Yüksek gelir düzeyindeki bu talep değişimi, Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisinde öngördüğü gibi, bireyler kendini gerçekleştirme ya da kişisel tatminini artırmak için marjinal tüketim eğilimlerini zorunlu ya da fizyolojik ihtiyaçlardan eğitim, sağlık, turizm, sanat, bilişim, iletişim gibi daha çok hizmet sektörlerine kaydıracaktır.

Buradan elde edilecek iktisat politikası dersi son derece açık ve önemlidir. Şöyle ki; genel olarak daha düşük istihdam yaratma kapasitesi olan sanayi sektörlerinden açığa çıkan işsizliğe karşın, istihdam

yoğun ve istihdam yaratma kapasitesi çok daha yüksek olan bilişim, iletişim, bilgi, eğitim gibi hizmet sektörlerinde yeni ve daha yüksek bir istihdam talebi ortaya çıkacaktır. Dolayısı ile teknoloji ve verimlilik artışı, Şekil 4.3'te sunulan doğurgan döngüde ekonominin diğer sektörlerinin de gelişmesine destek vererek son aşamada emek talebinin artması ve işsizliğin düşmesine katkıda bulunacaktır.

ŞEKİL 4.3. Teknoloji-verimlilik-istihdam-işsizlik döngüsü.



Son derece ilgi çekici bir şekilde Karagiannis, S. (2007) ve birçoklarının bulguları bu tespiti doğrulamaktadır. Bu çalışmalar, AB’de işsizliğin temel nedeni olarak verimlilik ve yeni iş yaratmadaki performansının kıfayetsizliği ileri sürmektedir. *Bir başka ifade ile AB’deki işsizliğin nedeni teknolojinin ilerlemesi ve yayılması değil, tersine, teknolojik gerilik olarak tarif edilmektedir.* Bu noktadan hareketle, gelişmelerin sektörel etkilerinin ve bu bağlamda iş ve istihdam etkisinin niteliğinin iyi anlaşılması ve yeni politikaların geliştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Şöyle ki, “*eski ekonomiden*” neşet eden işsizlik ile “*yeni ekonomide*” ortaya çıkacak istihdam talebi arasında derin yapısal farklılıklar söz konusudur. İşini kaybedenler genel olarak mavi yakalıları iken, ortaya çıkan istihdam talebi son derece nitelikli bir beşeri sermaye, beyaz yakalı emekçi gerektirmektedir. *Burada kamu otoritesine düşen görev, emek ve sektör bazında ortaya çıkan bu derin dönüşümün etkin idaresine yönelik olarak özel sektörle sinerji içerisinde strateji ve politikalar geliştirmek, bu doğrultuda gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmektir.*

İleri teknolojinin uygulanmasıyla birlikte bu teknolojilerin yeni ürünler ve her şeyden önce bilgi toplumunda yeni iş imkânları oluşturacağı gerçeğinden hareketle bir strateji oluşturulmalıdır. Ancak konuyu ele alırken ve verimlilik artışının önemini tespit ederken, bu noktada küresel iktisadi bütünleşmenin ve bu doğrultuda derinleşen rekabet baskısının da dikkate alınması gerekmektedir. Başta emek yoğun geleneksel sektörler olmak üzere, küresel rekabet koşullarında firmaların düşük maliyetli ülkelere göç ettiği bilinmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa'dan çıkarak yavaş yavaş Asya ve Türkiye gibi ülkelere yönelen tekstil ve hazır giyim sanayinin göç süreci ve sektörün yeniden yapılanması günümüzde bir hayli hızlanmış durumdadır. Çin ve Hindistan gibi ülkelerin bir yandan ucuz üretim maliyetleri, öte yandan sürekli büyüyen iç pazarı ve buna paralel olarak artan alım gücü ve nihayet beşeri sermaye stokundaki iyileşmeler nedeniyle, sanayinin göçü olgusu günümüzde artarak ve diğer sektörlerle yayılarak devam etmektedir. Bunun anlamı, küresel sisteme eklenilen sözü edilen ülkeler nedeniyle geri kalan ülkelere bir işsizlik ihracının başladığıdır. Bu sürecin önüne geçmek üzere birtakım alternatifler geliştirmek, “sürdürülebilir” gerçekçi tepkiler vermek gerekmektedir.

İlk olarak, Türkiye gibi bölgesel ve sektörel gelişme farkları çok derin olan ülkelerde, yapılacak iktisadi düzenlemelerle bilhassa fiyat rekabetinde zorlanmakta olan düşük katma değerli, emek yoğun geleneksel sektörlerin geri kalmış bölgelere transferi, ilgili ülkeye belli bir zaman için rekabetçi üstünlük kazandıracaktır. Türkiye’de 2012 yılının başından itibaren geçerli olmak üzere çıkarılan Yatırım Teşvik Paketi Türkiye’yi farklı teşvik bölgelerine ayırarak tam da bu sözü edilen hususu hayata geçirmeyi murat etmektedir.

İkinci ve daha kalıcı tepki ise ilgili sektörlerde bir inovasyon dalgası yaratmak ve verimlilik patlamasını başarmaktır. Böylece bir yandan maliyetleri düşürürken, bir yandan da ürün çeşitliliğini artırarak rakiplerin önüne geçerek, daha hızlı davranarak fiyat rekabeti alanından çıkmak mümkün olabilecektir. Aksi takdirde verimliliğin ihmal edilmesi durumunda sektörün tümüyle göç etmesini ve daha çok iş kaybını göze almak gerekecektir.

4.3. TÜRKİYE’DE VERİMLİLİK EKONOMİSİ

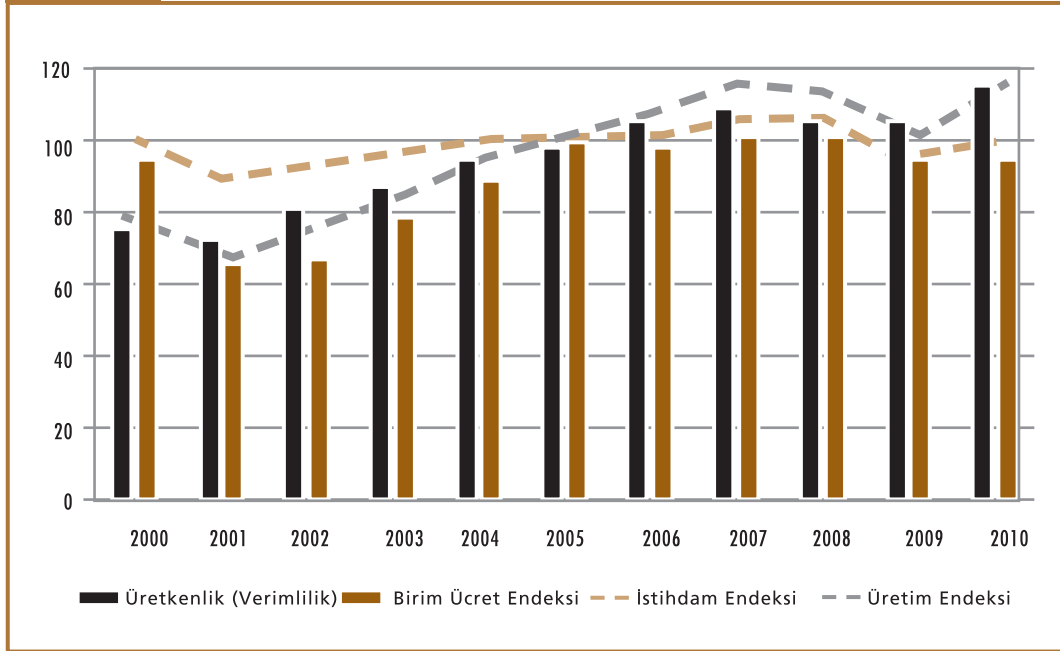
Buradan Türkiye örneğine yoğunlaşmak gerekirse, Şimdi Kalkınma Bakanlığı’na dönüştürülen Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) verilerine göre, Türkiye’de 1987-2001 arasında üretimde emek girdisinin payı yüzde 18’ler, sermayenin payı yüzde 77’ler gibi çok yüksek düzeylerde dalgalanırken, toplam faktör verimliliğinin (TFV) payı sadece yüzde 5’ler düzeyinde kalmıştır. Tesadüf değildir ki, bu dönemde Türkiye ekonomisi dünyadan, yani bilgi, enformasyon, yarı iletkenler, yüksek beşeri sermayenin sürüklediği “yeni ekonomiden” büyük oranda kopmuş, Türkiye’nin “kayıp on yılı” bir krizler sarmalında geçmiştir. Oysa 2002-2007 döneminde aynı veriler sırasıyla yüzde 10, yüzde 37 ve yüzde 53 gibi çok dikkat çeken oranda tersi (yani olumlu) yönde değişmiştir (Tablo 4.2).

2001 krizi sonrası Türkiye ekonomisinde verimlilik hızla artarken, küresel krizin etkisinin hissedilmeye başlandığı 2008 yılıyla birlikte büyümede görülen durgunluk ve sonrasındaki daralma süreci, verimliliği düşürücü etki yapmıştır. 2009 yılı sonrasında Türkiye ekonomisinde görülen güçlü toparlanmayla birlikte verimlilik endeksi kriz öncesi düzeyinin daha da üzerinde bir seviyeye erişmiştir (Şekil 4.4).

TABLO 4.2. Türkiye’de 1987 - 2007 Alt Dönemlere Göre Üretim Faktör Bileşenleri

Dönem	Yıllık ortalama büyüme ve faktör katkıları (%)				Faktörlerin üretimdeki payı (%)		
	GSYH	TFV	K	L	TFV	K	L
1987-2007	4,52	1,55	4,77	1,26	32	56	12
1987-2001	3,83	0,73	5,01	1,37	5	77	18
1987-1993	4,87	2,53	4,93	-0,05	48	50	2
1994-2001	3,04	-0,62	5,07	2,44	-66	132	34
2002-2007	6,14	3,47	4,20	1,02	53	37	10

Kaynak: DPT.

ŞEKİL 4.4. Türkiye’de verimlilik, birim ücret, istihdam ve üretim endeksi (2000-2010, 2005=100).


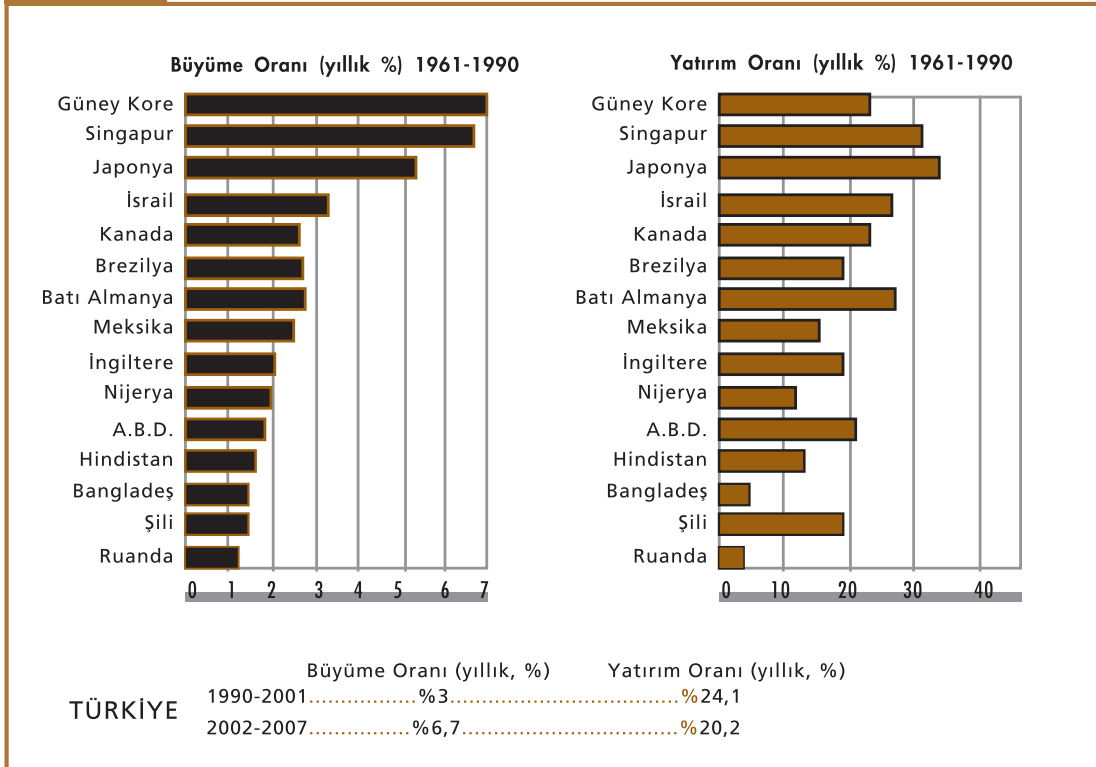
Kaynak: DPT-TÜİK.

İşte bu süreçte Türkiye’nin son 10 yılda üretim endeksi hızla artarken, verimlilik artışı nedeniyle istihdam endeksi nispi olarak daha yavaş artmakta, bu durum da reel ücretler baskılamaktadır. İlaveeten, beşeri sermayenin ve tasarruf oranlarının yetersiz kaldığı, teknoloji eksenli üretim modelinin tamamıyla oturmadığı “geçiş sürecindeki” Türkiye ekonomisinde, verimliliğin beslendiği çok önemli bir kaynak da firma içi yönetim süreçlerinde etkinliğin artmış olmasıdır. Türk şirketlerinin nitelikli dönüşümü açısından bu veri de sevindiricidir. Zira dezenflasyon süreci boyunca maliyeti azaltıcı şirket içi politikaları etkin bir şekilde uygulayan şirketler, firma düzeyindeki verimliliği azamileştirme yönünde görünmeyen fakat önemli kazanımlara imza atmışlardır.

Sonuç olarak, Türkiye ekonomisinde son yıllarda verimlilik ekonomisini ikame etme yolunda anlamlı adımlar atılmış, 1990’lı yıllara kıyasla, yüksek kamu kesimi açıklarından

beslenen ekonomik büyümenin bir anlamda yerini alan verimlilik eksenli büyüme sürecine girmiştir. Bu sayededir ki, 1970’li yıllarda GSYH’nin yüzde 25’lerini yatırıma sevk eden Türkiye’nin potansiyel büyüme düzeyi sadece yüzde 3, 1980’lerde benzer yatırım oranları ile yüzde 5 iken, 2002-2007 arasında bu oran, nispeten daha düşük düzeydeki bir yatırım düzeyi ile yüzde 7 bandına çıkmıştır (Şekil 4.5). Türkiye’nin bu orandaki bir büyümeyi de daha az sabit sermaye yatırımı ile yani daha az kaynak kullanarak verimlilik faktörü üzerinden gerçekleştirdiği açıktır.

ŞEKİL 4.5. Mukayeseli olarak büyüme performansı, yatırım ve verimlilik (1961 - 1990).



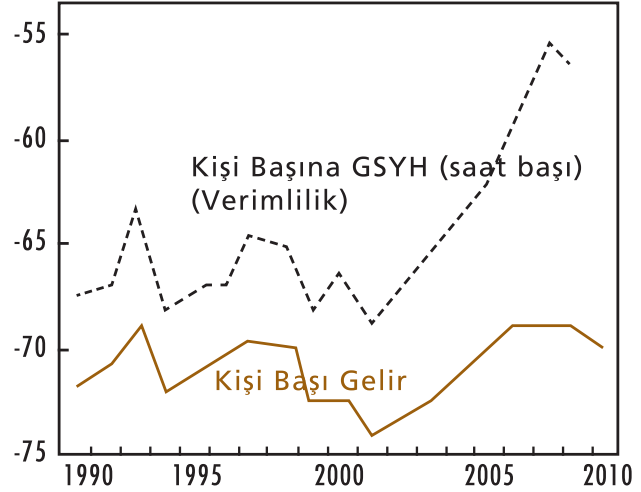
Kaynak: Gregory Mankiw, Economics, McGraw Hill, İkinci Baskı, New York, 2003.
OECD, Country Surveys: Turkey, September, 2010.

Bütün bu gelişmelere rağmen Türkiye’de geline aşamayı yeterli bulmak imkânsızdır. Nitekim kişi başı gelir ve kişi başı verimlilik göstergelerinde Türkiye ile OECD ülkeleri arasındaki fark son yıllarda, beklenenin tersine, açılmakta ve bu eğilim hız kazanmaktadır (Şekil 4.6). Satın alma gücü paritesine göre hesaplanan Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) istihdam ve çalışma saatine bölünmesiyle elde edilen ABD doları cinsinden verimlilik değerine göre Türkiye, dünyada 2009 yılında 37., 2010 yılında ise 39. sırada yer almıştır. Türkiye’nin 2023 için kendisine koyduğu “2 trilyon dolarlık bir ekonomik büyüklüğe” ulaşmak hedefi, büyük oranda faktör girdilerinden değil, verimlilik üzerinden sağlanabilir. Dolayısı ile Türkiye’nin suni destek ve teşviklerle sürdürülemez bir tarzda istihdam şişmelerine kaçmadan, yani 1990’lı yıllara benzer bir şekilde sorunu ötelemeyen ekonominin ve işgücünün nitelikli dönüşümüne, istihdam artışını da bu dönüşüme paralel olarak artırmaya odaklanması gerekmektedir.

ŞEKİL 4.6. OECD ve Türkiye’de işgücü verimliliği(*)

Sıralama	2010 ÜLKELER	B.B.D. Doları
1	Lüksemburg	66.62
2	Norveç	61.34
3	A.B.D.	54.65
4	İrlanda	54.41
5	Fransa	53.42
6	Belçika	52.74
7	İtalya	48.32
8	Danimarka	47.31
9	Hollanda	46.67
10	İspanya	46.64
11	Avusturya	46.30
12	Finlandiya	45.62
13	İsveç	45.43
14	Katar	45.29
15	Almanya	44.20
16	Avustralya	44.64
17	Singapur	44.59
18	İngiltere	43.01
19	İsviçre	41.95
20	Kanada	41.57
39	TÜRKİYE	22.91

Türkiye ile OECD ülkeleri arasındaki Kişi başı gelir ve verimlilik farkı OECD ülkelerinin en gelişmiş ilk yarısı ile mukayese



Kaynak : DPT, Uluslararası İstatistikler, 2011, IMF, World Competitiveness Yearbook 2011.

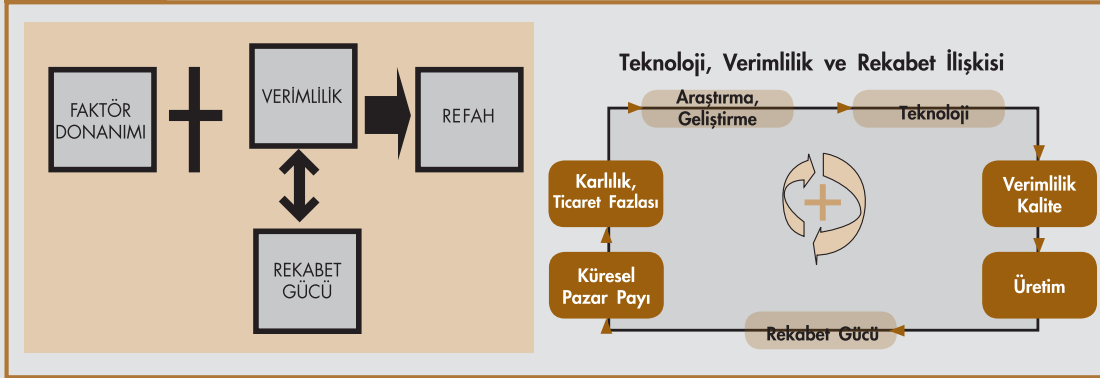
Ekonomideki büyüklüğü itibariyle dünyada 17. sırada bulunan Türkiye’nin, verimlilikte ve kişi başına düşen gelirden OECD’nin en alt seviyesinde yer almasını, ancak rekabetçilik endeksinde 62. sıraya kadar gerilmesine neden olan gelişmeleri inceleyerek açıklamak mümkün olabilir. Şekil 4.6’da sıralandığı haliyle, istihdam edilen kişilerin çalıştığı saat başına ürettiği GSYH’ye (satın-alım gücü paritesine göre düzeltilmiş) bakıldığında Türkiye’nin dünyada 2009 yılında 37. ve 2010’da 39. sırada olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu görünüm altında, birim saatte birim işgücünün üretiminin düşük olması, verimliliğin de düşük olması ile aynı anlamı taşımaktadır. Türkiye’nin verimlilik odaklı bir büyüme stratejisi ile yıllık GSYH’sini 1,5 trilyon dolara çıkarmasıyla ortaya çıkacak pazar büyüklüğü, Türkiye’nin emek havuzunu absorbe edebilecek ve böylece işsizlik sorunu gündemden düşebilecektir.

KUTU 4.1. KÜRESEL REKABET VE TÜRKİYE

Rekabetçilik kavramı ile yukarıda incelenen büyüme ve verimlilik hattında da oldukça yakın bir ilişki vardır. Şöyle ki; rekabetçilik bir ülkenin verimliliğini belirleyen kurumlar, politikalar ve diğer faktörlerin bileşimi ile açıklanırken, verimlilik de bir ülkenin zenginliğini belirleyen bir faktör olarak, yatırımlar vasıtasıyla, bir ülkedeki büyüme oranları üzerinde etkin rol oynamaktadır. Buradan hareketle daha rekabetçi ülkelerin daha verimli ve daha yüksek oranlarda büyüyebileceği sonucuna ulaşmak mümkündür. Keza, Türkiye’nin istihdam

oluşturabilme kapasitesi ile rekabetçilik kabiliyeti arasında da oldukça yakın bir ilişki vardır. Şekil 4.7’de gösterildiği üzere, refaha giden yolda ilk hareket noktasını o ülkedeki “başlangıç koşulları” oluştursa da, esas kritik öneme haiz olan husus daha sonra bunun üzerine nelerin, nasıl inşa edildiğiyle ilgilidir. Bir ülkenin başlangıç koşullarının bir ayağını şekilde gösterildiği üzere faktör donanımı teşkil eder. Yeraltı ve üstü zenginlikler, beşeri kaynaklar, demografik yapı vs. bu gruba girer. Ancak başlangıç koşulları aynı zamanda kurumların yapısını, kültürünü, siyasi dengelerini de içerir. Burada hedef, bu başlangıç koşullarını topyekûn bir kalkınma için harekete geçirebilmiş olmaktır. İşte bu “topyekûn” ifadesi “rekabet gücü endeksi” ifade etmektedir.

ŞEKİL 4.7. Rekabet gücünün tanımı, verimlilik ve refah.



Dünyada son yıllardaki eğilim bu endeksi iyileştirerek iş yapmayı kolaylaştırmak olur iken, küresel bir iktisadi aktör olmak iddiasındaki Türkiye’nin de bu noktada hızla yeni kazanımlar elde etmesi gerekmektedir. Zira Türkiye’de işsizliğin en önemli sebebi olan piyasa darlığının (nüfusa göre) aşılması için girişimcilerin iş yapmasının önündeki engeller azaltılmalıdır. Tablo 4.3’te rekabetçiliğin on iki şartı üç ana başlık altında toplanmıştır. Kalkınmanın farklı evrelerine göre bunlar üç grupta toplanabilir.

- (i) Temel faktörlere dayalı evre,
- (ii) Etkinliğe dayalı evre ve
- (iii) İnovasyona dayalı evre.

Ülke ekonomisinin rekabetçi olabilmesi için gerekli koşullar küresel rekabetçilik endeksinin tabanını oluşturmaktadır. Küresel rekabetçilik endeksinde, 2011 itibarıyla, 59. sırada bulunan Türkiye, içerisinde bulunduğu 9.000-17.000 dolar aralığında kişi başı milli gelire sahip ülkelerle birlikte, yukarıdaki analize göre, etkinliğe dayalı evreden, inovasyona dayalı evreye geçiş aşamasında bulunmaktadır. Türkiye ile aynı geçiş aşamasındaki benzer ülkelerin endeksteği sıralamaları ise şöyledir: Arjantin (85), Brezilya (53), Şili (31), Hırvatistan (76), Meksika (58), Polonya (41), Rusya (66), Uruguay (63). Buradan bakıldığında, Türkiye’nin konumunun hiç de iç açıcı olmadığı açık bir şekilde ortadadır. Yine Türkiye’nin küresel rekabetteki güçlü ve zayıf yönlerinin daha detaylı alt başlıkları da Tablo 4.3’te özetlenmektedir. Burada da görüldüğü üzere Türkiye’nin zaafı beş ana noktada toplanmaktadır. Bunlar;

- (i) Kurumsal kalite,
- (ii) Yüksek öğretim kalitesi,
- (iii) İnovasyon düzeyi,
- (iv) Teknoloji odaklılık,
- (v) Emek piyasası katılıklarıdır.

TABLO 4.3. Rekabetçilikte ve İş Yapmanın Şartlarına Göre Türkiye'nin Dünyadaki Yeri (2011)

Dünyada Rekabetçiliğin 12 Temel Şartı ve Türkiye			İş Yapmanın On Temel Unsurunda Türkiye'nin Dünyadaki Yeri	
	Sıra (142 ülkeye göre)	Puan (1-7)		Sıra
Küresel Rekabet Endeksi (2011-2012)	59	4,3	İş yapma kolaylığı (2011)	71
Küresel Rekabet Endeksi (2010-2011)	61	4,2	İş kurma	61
Küresel Rekabet Endeksi (2009-2010)	61	4,2	Yapı izinleri	155
Temel Faktörler (%36,5)	64	4,6	Elektrik hizmeti alma	72
1) Kurumlar	80	3,7	Mülkiyeti hakları güvencesi	44
2) Altyapı	51	4,4	Kredi alma	78
3) Makroekonomik istikrar	69	4,8	Yatırımcıyı koruma	65
4) Sağlık ve temel eğitim	75	5,6	Vergi ödeme	79
Etkinliği artıran faktörler (%50)	52	4,2	Sınır ötesi ticaret	80
5) Yüksek eğitim-öğretim	74	4,0	Mukaveleleri uygulatma	51
6) Mal piyasası etkinliği	47	4,4	Anlaşmazlıkların çözümü	120
7) Emek piyasası etkinliği	133	3,5		
8) Finansal piyasalarda gelişmişlik	55	4,3		
9) Teknoloji odaklı olma	55	3,9		
10) Piyasa büyüklüğü	17	5,2		
İnovasyon-Uzlaşma Faktörleri (%13,5)	58	3,6		
11) İş ikliminde gelişmişlik	58	4,1		
12) İnovasyon	69	3,1		

Kaynak: The World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, 2011-2012, Dünya Bankası, Doing Business 2011.

Öte yandan Dünya Rekabet Forumu'nun tespitlerine göre aşağıdaki kategorilerde Türkiye'nin kısır döngüyü kırma konusunda makul bir yol kat ettiği ifade edilebilir. Bunlar:

- (i) Altyapı,
- (ii) Makro ekonomik istikrarın temini,
- (iii) Sağlık hizmetlerine ulaşılabilirlik ve etkinlik,
- (iv) Mal piyasasında etkinlik,
- (v) Finansal piyasaların etkinliği,
- (vi) Piyasa odaklılık ve
- (vii) İş ikliminin gelişmişliği.

Tablo 4.4'ün incelenmesinden Türkiye ile ilgili olarak aşağıdaki hususlar "sorunlu alanlar" olarak ön plana çıkmaktadır:

- Mevcut düzenlemeler hâlâ çok külfetlidir. (İşletme kurma maliyetlerinin yüksekliği, katı işgücü piyasaları düzenlemeleri, yüksek vergiler, karmaşık işlemler vs.)
- Kurumsal kalite henüz yetersizdir. (Yolsuzluk, hukukun üstünlüğünün zayıf yapısı, hesap verebilirliğin olmayışı vs. gibi nedenlerle kurumlara olan güven azdır. Bu, toplumsal enerjinin açığa çıkmasını engellemekte, “iyi yönetişimin” kalitesini düşürmektedir.)
- Beşeri sermaye stoku hem çok yetersiz, hem de var olan zayıf ve piyasa ile uyumsuzdur.
- Toplumsal katmanlar arasındaki iktisadi eşitsizlik büyümeyi ve toplumsal mutabakatı tehdit etmektedir.
- Kamu hizmetlerinin kalitesi gelişmekte ancak hâlâ çok yetersizdir. Bu noktada altyapı ve sosyal koruma gibi hususlar öne çıkmaktadır.
- Kaynaklara erişim yetersizdir. Zira arazi düzenlemeleri, imar işleri, kredi mekanizmaları vb. etkin değildir.
- İzleme, denetim ve düzenleme eksikleri devam etmektedir.
- Bağımsız çalışma yönündeki bireysel tercihler, girişimcilik zihniyeti ve kalitesi hâlâ çok zayıftır.

TABLO 4.4. Türkiye Ekonomisinin Dünya Rekabetindeki Yeri (2011)

Türkiye Ekonomisi Dünya Ekonomik Forumu Küresel Rekabet Endeksi Alt Göstergeleri (2011–2012)			
Gösterge		Sıra	Rekabette Avantaj - Dezavantaj
1) KURUMLAR			
1	Mülkiyet Hakları	72	Dezavantaj
2	Fikri Mülkiyet Hakları	108	Dezavantaj
3	Kamu Fonlarının Çeşitliliği	68	Dezavantaj
4	Politikacılara Güven	68	Dezavantaj
5	Rüşvet ve Diğer Ödemeler	68	Dezavantaj
6	Yargı Bağımsızlığı	88	Dezavantaj
7	Hükümete Destek	86	Dezavantaj
8	Hükümetin İsrarı	72	Dezavantaj
9	Hükümet Düzenlemelerinin Yarattığı Sorunlar	93	Dezavantaj
10	Anlaşmazlıkların Çözümünde Hukukun Etkinliği	66	Dezavantaj
11	Düzenlemeler Yapmada Hukukun Etkinliği	68	Dezavantaj
12	Hükümetin Politika Yapımında Şeffaflık	44	Avantaj
13	Terörizmin İş Dünyasına Maliyeti	134	Dezavantaj
14	Suç ve Şiddetin İş Dünyasına Maliyeti	80	Dezavantaj
15	Organize Suçlar	101	Dezavantaj
16	Polis Hizmetlerine Güven	103	Dezavantaj
17	Firmaların Etik Davranışları	65	Dezavantaj
18	Denetim ve Raporlama Standartları Kalitesi	86	Dezavantaj
19	Kurumsal Yönetim Etkinliği	104	Dezavantaj
20	Azınlık Çıkarlarının Korunması	92	Dezavantaj
21	Yatırımcının Korunma Düzeyi (0-10)	47	Avantaj

2) ALTYAPI

1	Tüm Altyapı Kalitesi	34	Avantaj
2	Yolların Kalitesi	42	Avantaj
3	Demiryolu Altyapı Kalitesi	60	Dezavantaj
4	Liman Altyapı Kalitesi	69	Dezavantaj
5	Hava Taşımacılığı Altyapı Kalitesi	40	Avantaj
6	Km Başına Maliyet *	21	Avantaj
7	Elektrik Arzı Kalitesi	73	Dezavantaj
8	Telefon Hatları *	53	Dezavantaj
9	Cep Telefon Abone Sayısı *	94	Dezavantaj

3) MAKROEKONOMİK İSTİKRAR

1	Bütçe Dengesi (% GSYİH) *	52	Dezavantaj
2	Brüt Ulusal Tasarruf (% GSYİH) *	110	Dezavantaj
3	Enflasyon (yıllık %) *	122	Dezavantaj
4	Faiz Oranı Spreadi *	43	Avantaj
5	Hükümet Borcu (% GSYİH) *	80	Dezavantaj
6	Ülke Kredi Notu (0-100) *	57	Dezavantaj

4) SAĞLIK VE TEMEL EĞİTİM

1	Sıtmanın İşletmelere Etkisi	71	Dezavantaj
2	Sıtma Sıklığı *	74	Dezavantaj
3	Tüberkülozun İşletmelere Etkisi	37	Avantaj
4	Tüberkülozun Sıklığı *	55	Dezavantaj
5	HIV/AIDS'in İşletmelere Etkisi	30	Avantaj
6	HIV'in Yaygınlığı *	1	Avantaj
7	Ölü Doğum Oranı *	79	Dezavantaj
8	Ortalama Yaşam Süresi *	85	Dezavantaj
9	İlköğretim Kalitesi	100	Dezavantaj
10	İlköğretime Devam Oranı *	52	Dezavantaj

5) YÜKSEK EĞİTİM-ÖĞRETİM

1	Orta Öğrenime Devam *	85	Dezavantaj
2	Yüksek Öğrenime Devam *	60	Dezavantaj
3	Eğitim Sistemi Kalitesi	94	Dezavantaj
4	Matematik ve Bilim Eğitim Kalitesi	103	Dezavantaj
5	İşletme Okulları Kalitesi	110	Dezavantaj
6	Okullarda İnternet Erişimi	64	Dezavantaj
7	Araştırma ve Eğitim Hizmetlerinin Düzeyi	69	Dezavantaj
8	Öğretim Personeli Eğitim Derecesi	86	Dezavantaj

6) MAL PİYASASI ETKİNLİĞİ

1	Yerel Rekabetin Yoğunluğu	13	Avantaj
2	Piyasa Ekonomisinin Gelişmişliği	41	Avantaj
3	Tekelleşmeyi Önleme Politikaları Etkinliği	33	Avantaj
4	Vergilemenin Etkisi ve Kapsamı	122	Dezavantaj
5	Toplam Vergi Oranı (% Kar) *	88	Dezavantaj
6	Bir İşe Başlamak İçin Gereken Prosedür Sayısı *	34	Avantaj
7	İşe Başlamak İçin Gereken Zaman	13	Avantaj
8	Tarım Politikası Maliyeti	62	Dezavantaj
9	Ticari Engellerin Yaygınlığı	71	Dezavantaj
10	Tarife Engelleri (Gümrük Vergisi) *	67	Dezavantaj
11	Yabancı Mülkiyetin Yaygınlığı	98	Dezavantaj
12	Yasaların FDI Üzerine Ticari Etkisi	76	Dezavantaj
13	Gümrük Prosedürlerinin Ağırlığı	94	Dezavantaj
14	İthalat Düzeyi (% GSYİH)	125	Dezavantaj
15	Tüketici Odaklılık Derecesi	27	Avantaj
16	Alıcıların Yetkinliği	97	Dezavantaj

7) İŞGÜCÜ PİYASASI ETKİNLİĞİ

1	İşçi-İşveren Etkinliği	123	Dezavantaj
2	Ücretlerin Belirlenmesinde Esneklik	54	Dezavantaj
3	İstihdam Katılığı Endeksi (0-100, en kötü) *	90	Dezavantaj
4	İşe Alma ve Çıkarma Kuralları	63	Dezavantaj
5	İşten Çıkarma Maliyeti (Haftalık Ücret) *	124	Dezavantaj
6	Ödeme ve Verimlilik	75	Dezavantaj
7	Profesyonel Yönetime Güven	80	Dezavantaj
8	Beyin Göçü	97	Dezavantaj
9	İşgücüne Kadın Katılım Düzeyi (Kadın/Erkek) *	133	Dezavantaj

8) FİNANSAL PİYASALARIN GELİŞİMİŞLİĞİ

1	Finansal Hizmetlerin Gelişmişliği	43	Avantaj
2	Finansal Hizmetlerin Maliyeti	40	Avantaj
3	Yerel Hisse Senedi Piyasası Üzerinden Finansman	42	Avantaj
4	Borçlanmaya Ulaşım Kolaylığı	73	Dezavantaj
5	Finansal Sermaye Akımlarına Kısıtlama	82	Dezavantaj
6	Risk Sermayesi Mevcudiyeti	33	Avantaj
7	Bankaların Sağlamlığı	32	Avantaj
8	Menkul Kıymet Alım-Satımında Düzenlemeler	89	Dezavantaj
9	Yasal Haklar Endeksi (0-10) *		

9) TEKNOLOJİ ODAKLILIK

1	Son Teknolojilerin Mevcudiyeti	52	Dezavantaj
2	Firma Düzeyinde Teknoloji Özümseme Kapasitesi	44	Avantaj
3	FDI ve Teknoloji Transferi	71	Dezavantaj
4	İnternet Kullanıcısı / 100 Nfs. *	64	Dezavantaj
5	Genişbant İnternet Abonesi / 100 Nfs. *	53	Dezavantaj
6	İnternet Bant Genişliği *	58	Dezavantaj

10) PİYASA ÖLÇEĞİ

1	Yurt İçi Piyasa Büyüklüğü Endeksi (1-7) *	15	Avantaj
2	Yurt Dışı Piyasaların Büyüklüğü Endeksi (1-7) *	25	Avantaj

11) İŞ İKLİMİNDE GELİŞİMİŞLİK

1	Yerel Tedarikçilerin Sayısı	33	Avantaj
2	Yerel Tedarikçilerin Kalitesi	65	Dezavantaj
3	Kümeleme Geliştirme Yapısı	70	Dezavantaj
4	Rekabetçi Avantaj Yapısı	77	Dezavantaj
5	Değer Zinciri Genişliği	49	Avantaj
6	Uluslararası Dağıtım Kontrolü	27	Avantaj
7	Üretim Süreçlerinde Gelişmişlik	38	Avantaj
8	Pazarlamanın Yaygınlığı	37	Avantaj
9	Otoriteyi Devretme Eğilimi	127	Dezavantaj

12) İNOVASYON

1	İnovasyon Kapasitesi	71	Dezavantaj
2	Bilimsel Araştırma Kurumlarının Kalitesi	89	Dezavantaj
3	Firmaların AR-GE Harcaması	62	Dezavantaj
4	AR-GE'de Üniversite-Sanayi İşbirliği	74	Dezavantaj
5	Hükümetin Yüksek Teknoloji Ürünlerini Tedariki	56	Dezavantaj
6	Bilim Adamı ve Mühendis Mevcudiyeti	35	Dezavantaj
7	Patentlerin Kullanımından Kazanımlar *	69	Dezavantaj

* Hard Data (Nesnel Ölçülebilir – Niceliksel Veri)

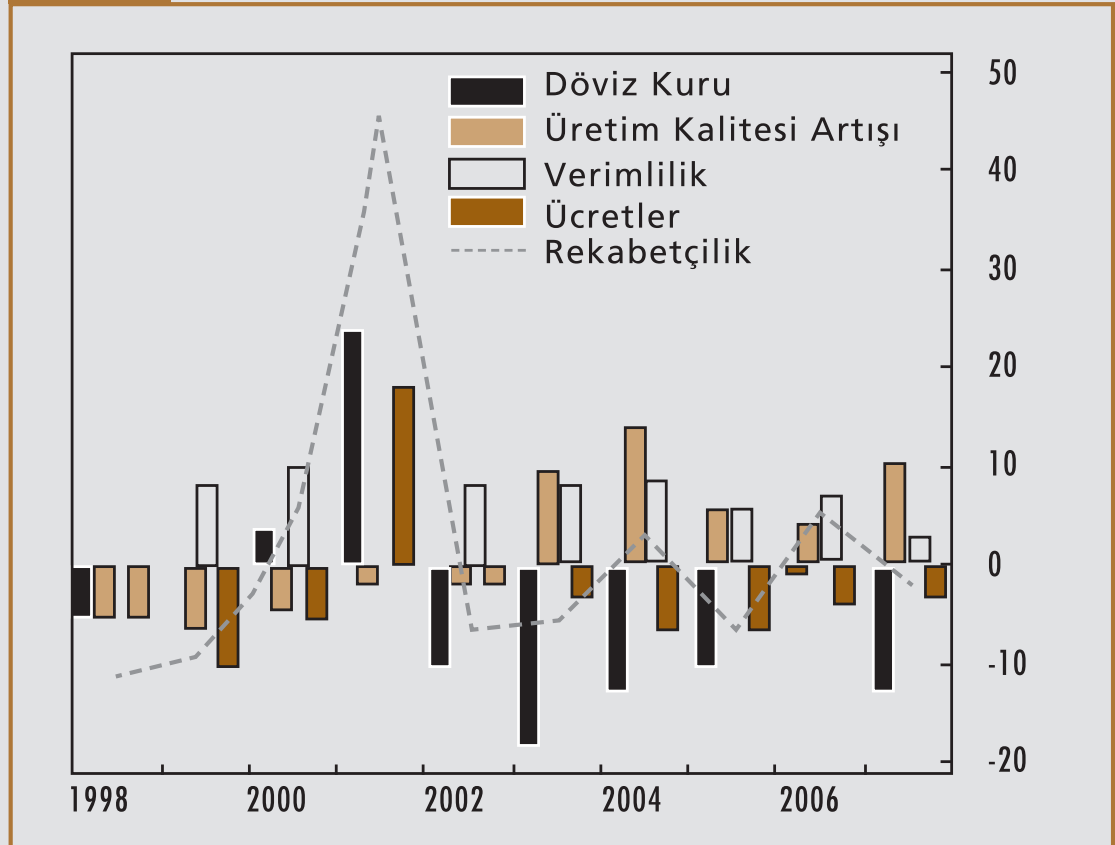
Kaynak: World Economic Forum The Global Competitiveness Report 2011, s. 353.

KUTU 4.2. REEL DÖVİZ KURU VE REKABETÇİLİĞE ETKİSİ

Son yıllarda rekabetçi bir ekonomi olma yolunda makroekonomik düzeyde önemli kazanımlar sağlayan Türkiye'nin, yukarıda incelendiği üzere bu anlamda kat etmesi gereken önemli mesafeler vardır. Türkiye ekonomisinin kendi yapısal koşullarından ve bir hayli dengesiz küresel ekonomik mimariden kaynaklanan nedenlerle, ortaya çıkan reel döviz kuru ile rekabetçilik arasında yakın bir ilişki kurulmaktadır. Burada döviz kurları, bir yandan fiyat istikrarı üzerindeki hayli belirgin etkisi ve rekabetçilik etkisi nedeniyle içeride üretimi olumsuz etkilemesi şeklinde iki başlıca boyutuyla öne çıkmaktadır.

Türkiye'nin dış açıklarını tek değişkenli açıklamalarda indirgmeden umumi bir rekabetçilik endeksi çerçevesinde değerlendirmek daha gerçekçi durmakta olup, yukarıda Türkiye'nin bu doğrultudaki zaafı incelenmiştir. Bu kutucukta ise konunun önemli bir alt bileşeni olan kur ve kur belirsizlikleri ile rekabetçilik ve cari açık ilişkisi kurulmaktadır. Yapılan çalışmalar, bir dönem önceki cari açığın ağırlıklı olarak yurtiçi büyüme oranı ve reel döviz kuru ile açıklanabileceğini göstermektedir (Erkılıç, S., 2006). Öte yandan gelişmiş ülkelerin büyümesi, dünya faiz oranı ve net uluslararası rezervler ithalat oranının cari açık üzerinde etkisi anlamlı ancak zayıf bulunmuştur. Benzer bir şekilde OECD'nin hesaplamalarına göre de, reel döviz kuru artışları, Türkiye ekonomisinin rekabetçiliğini en

ŞEKİL 4.8. Başlıca faktörlerin rekabetçiliğe katkısı (yüzde puan, 1998-2007).



Kaynak: OECD Türkiye Raporu 2008.

olumsuz yönde etkileyen faktör olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye'nin rekabet içerisinde olduğu ülkelere karşı üçüncü piyasalara yaptığı ihracata sekte vurarak yurtiçinde yeni yatırım ve istihdam imkânlarının oluşturulmasına olumsuz yönlü bir etki yapmaktadır (OECD, 2010). Ülkenin dış ticaret açığı vermesi, üretim kaybı ve diğer ülkelerden işsizlik ithal etmesi anlamına gelmektedir. Nitekim, Şekil 4.8'de gösterildiği üzere Türkiye'de kurdan kaynaklanan etki sert kriz ortamında ve devalüasyon koşullarında ortaya çıkıp sonra kaybolmakta, esas olarak rekabetçiliği ücretler, verimlilik, kalite artışı gibi daha önce incelenen köklü veriler tayin etmektedir.

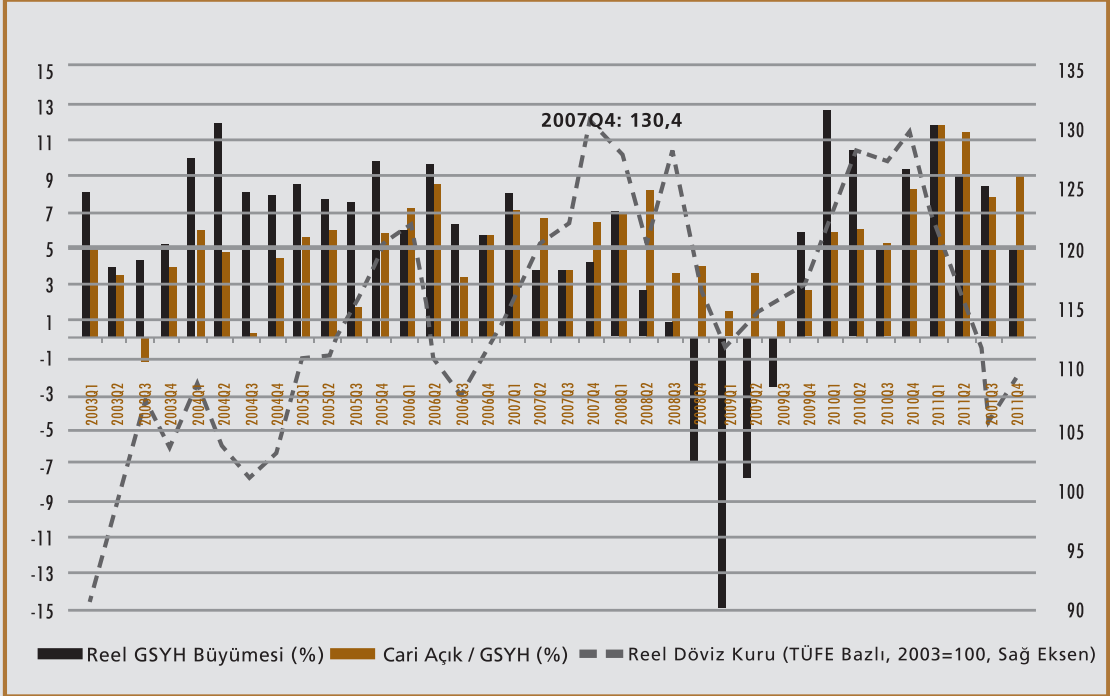
Daha önce tartışıldığı üzere, Türkiye ekonomisinin son yıllarda sergilediği makroekonomik performans, kamu maliyesi ve enflasyonda fiyat istikrarı yönündeki iyileşmeler ile yüksek büyümeye paralel kişi başı gelirden kaydedilen artış şeklinde belirginleşmiştir. Son yıllarda takip edilen açık enflasyon hedeflemesi rejiminde TCMB'nin enflasyonu kontrol altında tutmak için izlediği disiplinli para politikası uygulamaları, "yüksek faiz, düşük kur politikası" söylemini sürekli gündemde tutmuştur. *Böylece burada zımnen "kolay büyüme ve enflasyonu düşürmenin bir bedeli olarak dış açıklar göze alınmıştır" denilmiş olmaktadır.* Gerçekten de Türkiye'de reel faizler 2002 yılından sonra yıllık ortalama yüzde 20 bandından, küresel kriz ve sonrasında yüzde 2-3 bandına kadar sert ve hızlı bir düşüş göstermiştir. Ancak yine de dönem ortalaması olarak, "yüksek faiz" iddiasını haklı çıkartacak şekilde benzer yükselen piyasa ekonomileri ortalamasından daha yüksek seyretmiştir. Ancak bu ilk basit mukayese yanıltıcıdır. Zira risklilik, tasarruf-yatırım açığı, büyüme performansı vs. gibi farklılıklar nedeniyle ülkeler arasında faizlerin eşitlenmesi söz konusu değildir.

Nitekim Türkiye'nin bireysel tecrübesinde, geçmişle bağlantılı olarak aktörlerin hafızasında kalan yüksek risklilik, hâlâ devam edegelen bilhassa siyasi öngörülemezlik⁹, yüksek tasarruf-yatırım açığı altında sergilenen büyüme iştahı bunda önemli bir rol oynamıştır.

Bu ara açıklamadan sonra reel döviz kuru rekabet-dış açık ilişkisine dönmek gerekirse, akademik çalışmaların Türkiye'de reel döviz kurunun artmasının, yani TL'nin değerlenmesinin, Türk ekonomisinin rekabetçiliğini olumsuz etkileyip içerideki üretim kayıplarına ve dış açılara neden olduğu yukarıda ifade edilmişti. Ancak tersinden olarak da TL'nin aşırı değer kaybetmesi otomatik olarak Türk ekonomisinin rekabetçiliğini artırıcı yönde çalışmamaktadır.

Şekil 4.9'da Türkiye'de 2003-2011 döneminde ve çeyrekler bazında reel döviz kuru (RDK), reel büyüme ve cari açık ilişkisi gösterilmektedir. 2003 yılının baz alındığı ölçümlere göre,

9. 2002-2006 dönemindeki göreceli sükûnetten sonra Türkiye bilhassa 2007 yılından itibaren yeniden yoğun bir siyasi karmaşaya girmiştir. Genel seçimlere ve halkın ikinci kez verdiği büyük desteğe rağmen oligarşinin iktidar partisini kapatmak çabaları, devam edegelen anayasal kurallardan dışarı çıkarak, son anda kuralları değiştirerek "kişiye has" uygulamalara geçilerek Cumhurbaşkanını seçtirmeme çabaları, 2010 yılında bile hâlâ darbe tartışmaları yapılan bir ülke görünümü herkeste "tarihin tekerrür edebileceği yolundaki korkuları" tetiklemiş, bütün bunlar Türkiye'yi spekülatif ülke kategorisinde tutmuştur.

ŞEKİL 4.9. Reel döviz kuru, reel büyüme ve cari açık (2003 - 2011).


Kaynak: TCMB, TÜİK.

RDK 2007 yılının sonu itibariyle yüzde 30 civarında değeri olarak 130 bandını görürken, 2003-2007 döneminde büyüme yaklaşık yüzde 7, cari açık ise ortalama olarak GSYH'nin yüzde 4-4,5'i bandında dalgalanmıştır. Bir yandan TL'nin değeri olarak rekabetçiliği olumsuz etkilediği bu dönemde, Türkiye'nin makroekonomik istikrarının temini yolunda atılan önemli adımlar da Türkiye'nin rekabetçiliğini artırıcı yönde devreye girmiştir. Kurun rekabetçilik aleyhine işleyen yapısı ile diğer unsurların destekleyici yönde gelişmesinin net etkisini ayırtırmak zor olup, sadece sonuçtan yola çıkarak ortaya çıkan cari açığı kur düzeyine indirmek güvenilir değildir.

Öncelikli olarak reel döviz kurunun rekabetçilik ve cari açık üzerindeki muhtemel etkisi sektörler arasında eşit dağılmamaktadır. Bunun nedeni, üretimde girdi bağımlılığının, verimlilik öğelerinin ve emek yoğunluğu gibi faktör bileşenlerinin farklılık arz etmesidir. Döviz kuru etkisinin sektörler arası eşitsiz dağılmasının nedeni, Türkiye'nin enerji ve emtia ile üretimde kullanılan yüksek katma değerli kritik ara mallarında ağır bir ithalat bağımlılığı olmasıdır.

Görüldüğü üzere sadece ilk dört sektörün dış ticaret hacmi içindeki payı 2003-2011 ortalamasına göre yüzde 40'lara varmaktadır. Bu sektörler ana metal sanayi, otomotiv sanayi, kimyasal maddeler sektörü ve makine sanayiinden oluşmaktadır. Bu çok ağır bir dış ticaret sektörel yoğunlaşmasını ifade etmekte olup, gerek üretimde ve gerekse ihracatta bu sektörlerin ithal ara mal girdi bağımlılığı her bir sektöre göre değişmekle beraber yüzde 60-70'ler bandında dalgalanmaktadır.

Geri kalan başlıca sektörlerin hem dış ticaret hacmi içindeki payı, hem de girdi bağımlılığı nispeten daha düşüktür. Bilhassa emek yoğun, daha düşük katma değerli, uygun fiyatlı yeri girdiler kullanabilen “geleneksel” sanayiler için düşük RDK (TL’nin değer kaybetmesi) rekabetçi bir etki yapmaktadır.

TABLO 4.5. Türkiye’de Başlıca Sektörlerin Dış Ticaretteki Payı (*) (2003 - 2011).

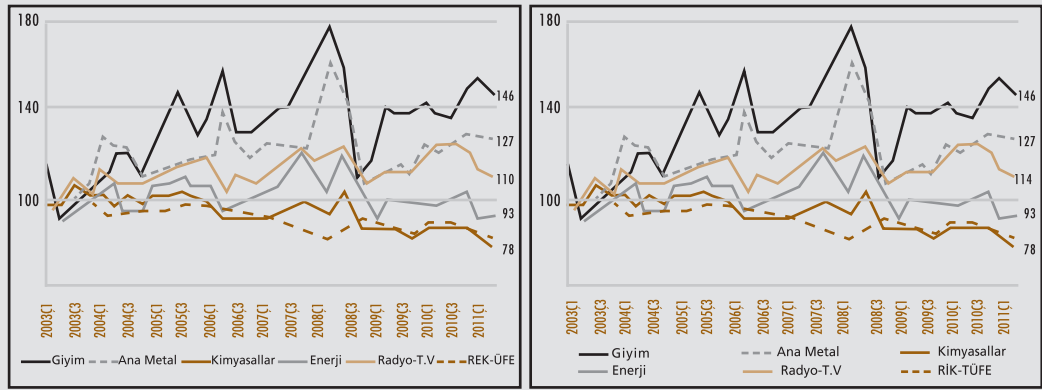
ISIC dizgisi	Sektör adı	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2003- 2011
27	Ana metal sanayi	9,60	11,14	10,81	11,73	12,78	14,69	11,69	11,05	11,48	11,66
34	Motorlu kara taşıtları	10,16	12,82	11,86	11,54	11,58	10,44	9,73	10,23	9,83	10,91
24	Kimyasal madde ve ürünler	11,29	11,01	10,67	10,25	9,98	9,58	10,56	10,93	10,64	10,55
29	Makine ve teçhizat	9,66	8,88	8,97	9,03	9,06	8,02	8,48	8,21	8,63	8,77
17	Tekstil ürünleri	8,52	7,33	6,68	5,99	5,81	4,92	5,72	5,67	5,27	6,21
18	Gilim eşyası	7,38	6,19	5,58	4,95	4,74	4,01	4,68	4,33	3,83	5,08
23	Kok kömürü, petrol vb.	3,25	3,21	4,22	4,90	5,20	6,33	5,80	6,00	6,50	5,05
31	Elektrikli makine ve cihazlar	2,79	2,96	3,23	3,47	3,76	3,69	4,41	4,36	4,05	3,64
15	Gıda ürünleri ve içecek	3,67	3,27	3,36	3,02	2,82	3,07	3,64	3,38	3,67	3,32
32	Radyo-TV	4,27	4,61	4,08	3,55	3,11	2,28	2,70	2,45	2,21	3,25
25	Plastik ve kauçuk ürünleri	2,49	2,43	2,43	2,49	2,54	2,46	2,77	2,80	2,86	2,58
28	Metal eşya sanayi	2,26	2,35	2,43	2,58	2,55	2,70	2,92	2,72	2,70	2,58
35	Diğer ulaşım araçları	1,34	2,02	1,91	2,02	1,79	1,94	2,35	2,35	2,26	2,00
36	Mobilya	1,95	1,88	1,90	1,86	1,98	1,83	1,99	1,94	1,92	1,92
26	Metalik olmayan diğer mineral ürünler	1,99	1,89	1,94	1,87	1,78	1,76	2,02	1,84	1,56	1,85
33	Tıbbi aletler, hassas optik aletler ve saat	1,34	1,39	1,48	1,39	1,34	1,28	1,44	1,42	1,37	1,38
21	Kâğıt ve kâğıt ürünleri	1,45	1,35	1,35	1,31	1,32	1,22	1,44	1,50	1,34	1,36
30	Büro, muhasebe vb.	1,07	1,13	1,33	1,29	1,11	0,89	1,12	1,09	0,91	1,11
19	Dabaklanmış deri vb.	0,62	0,59	0,64	0,66	0,66	0,60	0,60	0,62	0,62	0,62
20	Ağaç ve mantar ürünler	0,33	0,38	0,44	0,45	0,48	0,44	0,47	0,51	0,51	0,44
22	Basım ve yayım, plak, kaset vb.	0,27	0,23	0,27	0,21	0,26	0,22	0,27	0,23	0,21	0,24
16	Tütün ürünleri	0,13	0,09	0,11	0,12	0,10	0,11	0,15	0,13	0,11	0,12
İlk 10 sektör toplam payı		70,59	71,42	69,46	68,43	68,84	67,03	67,40	66,62	66,11	68,43

* Toplam ticaret payı= $\frac{\text{Toplam ihracat} + \text{Toplam ithalat}}{\text{Sektörel ihracat} + \text{Sektörel ithalat}}$

Yukarıda incelenen nedenlerden ötürü aslında “her sektörün kendi RDK oranına bakmak lazım” şeklinde bir tespitte bulunmak mümkündür. Nitekim böyle bir çalışma H. Saygılı, G. Yılmaz, S. Filazioğlu ve H. Toprak (2012) tarafından yapılmış, incelenen dönemde (2003ç1-2011ç2) sektörler özgül reel efektif kur endekslerinin farklı patikalar izlediği gösterilmiştir (Şekil 4.10). Buna göre, dönemsel ortalama değerler ÜFE bazlı genel endekste 113, TÜFE bazlı genel endekste ise 115 olarak gerçekleşirken, bu veriler giyim sektöründe 103, ana metalde 121, kimyasallarda 94, enerjide 133, radyo-TV sektöründe

92, gıdada 112, makine ve teçhizatda 110, taşıtta 98, elektrikli makinelerde 121 ve tekstil sektöründe 109 düzeyinde gerçekleşmiştir. Burada yüzün üstü rekabet kaybına, altı ise rekabet kazanımlarına işaret etmektedir. Açıktır ki, genel endekse göre ekonomi genelinde kur eksenli bir rekabet kaybı yaşanmıştır. Sektörel bazlı bakıldığında ise aynı dönemde kimyasallar, radyo-TV ve taşıtlarda genel olarak rekabet kazancı olurken, diğer sektörlerde farklı derecelerde rekabet kaybı yaşanmıştır. En yüksek rekabet kaybı ise enerji sektöründe, ardından da ana metal ve elektrikli makineler sektörleri kaydedilmiştir.

ŞEKİL 4.10. Sektörler bazında reel kur endeksleri (2003=100, Sol ÜFE, sağ panel TÜFE bazlı)



Bir örnek vermek gerekirse, Özdamar'ın (2010) çalışmasına göre, otomotiv sanayisi reel ihracatındaki değişimleri kısa vadede esas olarak reel ihracatın kendisinin ve yurtdışı gelir düzeyinin, uzun dönemde ise çok büyük ölçüde yurt dışı gelir düzeyinin açıkladığı bulgusuna ulaşılmıştır. *Keza elde edilen sonuçlar, reel döviz kurunun ve reel döviz kuru oynaklığının Türkiye otomotiv sanayisi ihracatının rekabet gücü açısından etkin unsurlar olmadığını göstermiştir. Bu bağlamda, döviz kurlarının Türkiye otomotiv sanayisi ihracatını artırmak için kullanışlı bir politika aracı olmadığını göstermiştir.*

Sonuç olarak, (i) Türkiye'nin üretimde ve ihracattaki ithalat bağımlılığı nedeniyle düşük reel kurun, yani TL'nin değersizleşmesinin yukarıda bahsedilen olumsuzlukları ortadan kaldırmaktan ziyade, enflasyon üzerinde son zamanlarda yaşanan yukarı yönlü baskı gibi başka birtakım olumsuz yan etkilere neden olabileceği de unutulmamalıdır. (ii) Kur etkisi bütün sektörlerde aynı yönde çalışmamakta, bu nedenle tekil olarak birtakım sektörler lehinde kur talebinin diğer sektörleri olumsuz etkileyeceği hesaba katılarak, "düşük kurdan" ziyade Türkiye'de "optimal kur" ve "istikrarlı kur" arayışlarının daha önemli olduğu not edilmelidir. Kurla ilgili olarak belki de esas gündeme getirilmesi gereken konu ise kurun düzeyinden ziyade, kur belirsizlikleridir. Türkiye'de kur oynaklığı ya da belirsizliğinin 2009 krizinden beri yükselen piyasa ekonomilerinde mukayeseli olarak en düşük kaldığı ülkenin Türkiye olması, önemli bir direnç, piyasa derinliği ve istikrar unsuru olarak ön plana çıktığı ifade edilebilir.

Beşinci Bölüm

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM PİYASASININ YAPISI

GİRİŞ

İşsizlik sorunu kısa dönemli gelişmelerin ötesinde bireysel ve toplumsal birçok etkiyi içinde barındırmaktadır. Daha önce incelendiği üzere, işsizlik hem bireysel hem de toplumsal düzeyde değişik boyutlarıyla ele alınması gereken bir olgudur. Bu nedenle bazı ülkeler son derece isabetli bir şekilde işsizliği düşürmeyi yoksullukla mücadelede en etkin araç olarak görürken, bazıları iş bulmayı en temel insani hak olarak nitelemektedirler.

Genç ve dinamik nüfus, eğitimin yaygınlaşması ve tabana yayılması, kadınların işgücüne katılımının artması, tarımdan sanayi ve hizmet sektörüne geçiş, teknolojik gelişmeler, kayıtdışı ekonomi, küreselleşme gibi dinamikler vasıtasıyla Türkiye emek piyasası son 20 yıllık dönemde büyük bir dönüşümü tecrübe etmektedir. Raporun bu bölümünde Türkiye'deki emek piyasasının temel özellikleri tarihsel bir perspektif dahilinde analiz edilip, ardından da mevcut durum incelenecektir.

Türkiye'deki işsizliğin yapısını incelerken mevcut istatistiklerin yetersizliği, kayıtdışılık, standardizasyon ve tasnif sorunlarından bahsetmek gerekmektedir. Bu çalışmada ise 1988'de, o zamanki adıyla, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) yeniden başlattığı ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) tanım ve standartlarına uygun olarak yapılan işgücü anketleri esas alınmaktadır. Bu bölümde Türkiye'de işgücü piyasasının yapısı ele alınacaktır.

5.1. BİR REKABET ŞEKLİ OLARAK TÜRKİYE'DE KAYITDIŞILIK

İşgücüne katılan nüfusun ne kadarının istihdam edildiği kadar, istihdam edilen nüfusun ne şekilde istihdam edildiği de ekonominin durumunu göstermesi açısından önemlidir. TÜİK'in bu konuyla ilgili açıkladığı rakamlara bakıldığında, 2010 itibarıyla Türkiye'de istihdam edilenlerin yüzde 61'inin ücretli veya yevmiyeli bir işte, yüzde 14'ünün ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edildiği anlaşılmaktadır. Çalışanların yüzde 20'si kendi hesabına çalışırken, yüzde 5'lik bir kesim de işveren pozisyonunda bulunmaktadır. Tahmin edileceği üzere, ücretsiz aile işçiliği çoğunlukla tarım sektöründen kaynaklanmaktadır. Zira tarım sektöründe istihdamın yüzde 46'sı ücretsiz aile işçiliğinden gelmektedir. Demek ki Türkiye'de kayıtdışılık denildiğinde akla ilk tarım sektörü gelmektedir. Aşağıda önce kayıtdışılık, ardından da tarımın konumu ele alınmaktadır.

Kayıtdışılığın birçok nedeni vardır. İlk olarak kayıtdışılık ekonominin gelişme seviyesi, kalkınmanın düzeyi ile ilgilidir. Özellikle ekonomide tarım ve hizmet sektörlerinin ağırlıklı olması ve bu sektörlerin denetiminin güçlüğü, işletmelerin giderek daha küçük ölçekli yapılanmaları gibi hususlar, kayıtdışılığı körüklemektedir. Son tahlilde bir "rekabet edebilme" şekli olarak belirginleşen kayıtdışılık, iş yapma ortamını geliştiren rekabetçi düzenlemeler hayata geçirilemediği ölçüde derinleşmektedir. *Kayıtdışılıkta, aşırı düzenleme ve katılıklar ile istihdam maliyetlerin en önemli unsur olduğu tespit edilebilir.* Keza, küreselleşmenin hız kazanmasıyla beraber kayıt içi sektöre rekabet imkânı veren bir alan olarak gelişip derinleşmektedir. Bu meyanda küresel rekabette maliyetin düşürülmesi amacı, eğitim seviyesinin yetersizliği, evde üretim imkânlarının artması da ekonomide kayıtdışılığı artırıcı olmaktadır (Uyanık, Y., 2008).

Ekonomik hayattaki istikrarsızlıklar ve krizler de tabir yerinde ise sistem dışına kaçarak ayakta kalma çabalarını tetiklemektedir. Zaman içinde katı bir atalet ve kültüre dönüşen kayıtdışılık tutum ve davranışlarının kolayca değiştirilmeyeceği, kâğıt üzerinde yapılacak reform ve düzenlemelerin kısa vadede pek sonuç vermeyeceği tahmin edilebilir.

Kayıtdışılığın en temel bileşeni olarak gösterilen iş yapma kolaylığı bahsini biraz açmak gerekirse, Türkiye'yi küresel rekabetçilikte arkalara iten rekabetçilik endeksi kayıtdışılık konusunda yeterince dersler sunmaktadır. Örneğin, Dünya Bankası'nca hazırlanan "iş yapma kolaylık endeksi" verileri, Türkiye'nin 2011 yılında iş yapma kolaylığında dünya sıralamasında 71. sırada yer aldığını göstermektedir. Türkiye'de kayıtdışı ekonomi de şaşırtıcı olmayan bir şekilde GSYH'nin yüzde 40'ları düzeyinde seyretmektedir.

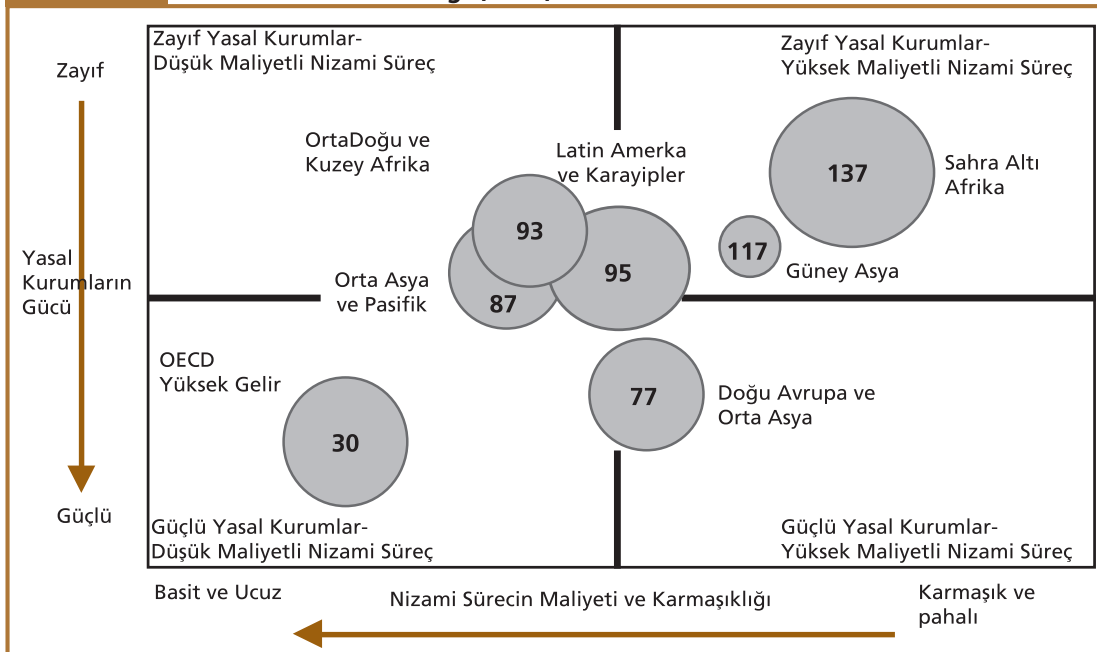
2005-2011 yılları arasında ülkelerin ortalama yüzde 60'ı iş kurma, vergi ödeme, sınır ötesi ticaret ve mülkiyet hakkı başlıklarında en az bir maddede kolaylığa giderken, ortalama yüzde 40'ı yapı izni işlemleri, kredi alma, sözleşme hukuku uygulamada aynı şekilde bir kolaylığa gitmiştir. İş kapatma ve yatırımcıyı koruma noktasında ülkelerin yüzde 30'u girişimcilerin

işlerini kolaylaştırıp maliyetlerini düşürmüştür. Türkiye ise 2005-2011 yılları arasında iş yapma kolaylığında en üst basamaklarda yer alan ülkelerle arasındaki farkı yeterince kapatamamış ve sıralamada dönem boyunca aynı düzeylerde kalmıştır. Bahsedilen yıllar boyunca dünyada iş yapma kolaylığını arttıran ülkeler arasında son 5 sıranın içinde yer alan Türkiye, bu nedenle hâlâ kâmil bir yatırım dostu piyasa yapısına kavuşabilmiş değildir.

İş kurma ve vergi ödemeleri başlıklarında atılan adımlar sonrasında endekste ancak 73. sıradan 71. sıraya ilerleyen Türkiye, yapı izinlerindeki karmaşalar ve iş yapma süreçlerindeki anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında dünya sıralamasında sırasıyla 155 ve 120. sıralara kadar gerilemektedir. Devamında, sınır ötesi ticaret yapma (80.), krediye (78.) ve elektriğe ulaşma (72.) başlıklarında endekste ki nihai sıralamasının (71.) etrafında seyreden Türkiye'nin, mülkiyet haklarında (44.) ve kontratlara sadakatte (51.) kendi ortalamasının üzerinde ancak diğer ülkelere nazaran hâlâ çok gerilerde kalmaktadır. Bu listede öne çıkan ülkelerin birçoğundan daha büyük bir ekonomi olan Türkiye ekonomisi, iş yapma kolaylığında karşılaştırmalı olarak yüksek gelirli OECD ülkelerinin fazlaca gerisinde kalmıştır.

Kurumsal yapılar da konuyla son derece ilgili bir husustur. Coğrafi yakınlığa göre sınıflandırılan ve kalabalık ülke gruplarının karşılaştırmasına dayanan bir çalışmaya göre, *güçlü yasal kurumların ikamesi, telif haklarının esaslı bir şekilde korunması, etkin çalışan düzenleyici bir mekanizmanın ve yalın bürokratik sürecin varlığı kayıt içi ekonomi açısından kritik değerdedir.* Oysa Türkiye bu konuda da iyi bir konumda değildir. Türkiye kurumsal kalite konusunda kendisine ancak Doğu Avrupa ve Orta Asya grubunun içerisinde yer bulabilmektedir (Şekil 5.1). Yani Türkiye, görece olarak güçlü yasal kurumlarına rağmen, adı yüksek maliyetli ve karmaşık bürokratik süreçlerle anılan ülkeler arasında kalmaktadır.

ŞEKİL 5.1. Ülke gruplarına göre kurumsal yapılar ve denetleyici-düzenleyici mekanizmanın etkinliği (2011).



Kaynak: OECD.

Sonuç olarak vergi kaybı, verimlilik kaybı, teknoloji yoğunluğundan uzak üretim modeli, yeterince istidam olanağı oluşturmama, istihdam edilen insanların kötü çalışma koşulları eksenlerinde problemlere yol açan kayıtdışılık aşağıdaki nedenlerden ötürü derin bir sorun olarak görülmelidir.

- (i) Sosyal güvenlik kurumları yeterli derecede prim toplayamaz hale gelmekte,
- (ii) Vergi kayıpları nedeniyle kurumların bütçe açıkları artmakta,
- (iii) Çalışanların yarısından fazlasının sosyal güvenlik ve emeklilik haklarından mahrum kalması nedeniyle sosyal devlet kurumsallaşamamakta,
- (iv) Kayıtdışı çalışanlar nedeniyle toplanamayan primler ve vergilerin kayıtdışında olmayanlara yüklenilmekte ve böylece adaletsizliklere neden olunmaktadır.

5.2. TARIMIN DÖNÜŞÜMÜ VE TARIMSAL İSTİHDAM EĞİLİMLERİ

Tipik kalkınma deneyimlerinde, tarımın istihdamdaki payı zamanla azalır, sanayinin payı bir dönem arttıktan sonra uzun bir duraklama döneminin ardından yavaşça azalmaya başlar, hizmet sektörünün ağırlığı ise sürekli artar. Zira dönüşüm sürecini tamamlamamış geleneksel tarım sektöründe gizli işsizlik ve bağımlılık oranı (bir kişinin emeğine bağlı geçinen kişi sayısı) yüksek, verimlilik ise çok düşüktür. Emeğin marjinal verimliliğinin sifıra yakın ve ücretinin de bu yüzden düşük kaldığı tarım kesimi bu yüzden fakir kalırken, dönüştürülmüş nitelikli emeğin marjinal üretkenliği sanayi ve hizmetler sektöründe daha yüksek ve bu nedenle ücreti de daha anlamlı düzeylere çıkabilmektedir. Dolayısı ile ülkede bölgeler ve sektörler arasındaki eşitsizlikleri düzeltmenin bir yolu da tarımsal dönüşümün tamamlanmasından geçmektedir. Nitekim 21. yüzyıla bilgi toplumu olarak girmiş ileri teknoloji ülkelerinin bugün hiçbirinin tarımda toplam istihdamın yüzde 10'undan fazlasını istihdam etmedikleri görülmektedir. Hatta bazı ülkelerde örneğin bu oran ABD ve AB'de olduğu gibi yüzde 3-4'e kadar düşmektedir (Tablo 5.1).

Gerçekten de ülke gelişirken tarımda görülen teknoloji kullanımı ve verimlilik artışı, tarım kesiminde daha az işgücüne ihtiyaç duyulmasına sebep olur. Bunun yanında, aynı ekonomik gelişim süreci ülkede yatırımların artmasına, dolayısıyla, sanayi ve hizmet sektörünün işgücü talebinde artışa zemin hazırlar. *Böylece tarım istihdamından kopan kişilerin oluşturduğu işgücü arzının sanayi ve hizmet sektörlerinin artan yatırımlar vasıtasıyla oluşturduğu işgücü talebiyle eşleştiği noktada, istihdamın sektörler arası geçişi sağlanmış olacaktır.*

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler halen tarımdan sanayi ve hizmet sektörlerine dönüşümü yaşamaktadırlar. Ülkemizde son yıllarda hızla gerilemiş olmasına rağmen hâlâ yüzde 26'lar civarında olan tarımın toplam istihdamdaki, yüzde 2-3 civarında olan gelişmiş ülkeler seviyesine erişememiştir (Gürsel ve Ulusoy, 1998, s. 19).

TABLO 5.1. Türkiye ve AB’de Tarımın Ekonomideki Yeri

Göstergeler	Türkiye	AB(25)	AB’nin %’si
Nüfus (milyon)	71,7	459,5	15,6
Yüzölçümü (1000 ha.)	78.360	387.930	20,2
Toplam tarım alanı (1000 ha.)	26.801 (%34)	162.930 (%42)	16,3
Tarla alanı (ekilebilir arazi) (1000 ha.) ¹	23.024 (%86)	96.129 (%59)	24
Toplam istihdamda tarımın payı (%) ²	29,2	5,1	572,5
İşgücüne katılma oranı (%)	48,3	62,9	76,8
İşsizlik oranı (işgücünün yüzdesi)	10,3	9	114,4
Tarımsal işletme sayısı (bin adet) ³	3.022	9,6	31,5
Ortalama işletme büyüklüğü (hektar)	6	17	35,3
GSYH içinde tarımın payı (%)	11,5	2	575
İhracatta Tarımın Payı (%)	11,1	5,1	207,8
İthalatta Tarımın Payı (%)	5,5	5,9	83,1
Sulu tarımın payı (%)	19	37,2 ⁴	51,1
Tarımsal üretimde bitkisel ürün payı (%)	75	47	159,6
Tarımsal üretimde hayvansal ürün payı (%)	25	53	47,2
Verimlilik			
Buğday (kg/da)	226	540	41,9
Şeker pancarı (kg/da)	4260	5740	74,2
Ayçiçeği (kg/da)	201	193	104,1
Mısır (kg/da)	526	850	65,3
Et (kg/baş)	180	267	67,4
Süt (kg/baş)	1.900	6.090	31,2
Traktör kullanımı (adet/100 ha.) ⁴	3,9	8.8	44,3
Gübre kullanımı (kg/ ha.) ⁴	82,5	121,2	68,1

1) Parantez içindeki rakamlar toplam tarım alanının yüzdesidir.

2) TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi 2006 verileri.

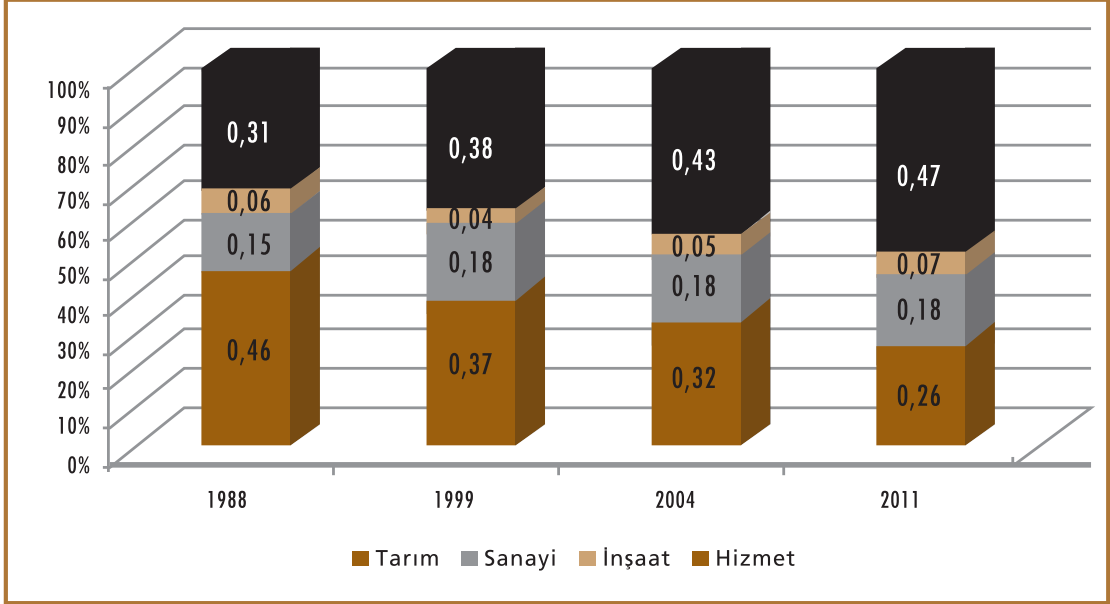
3) Türkiye için tarımsal işletme sayısı TÜİK 2001 genel tarım sayımı sonuçları.

4) Yapısal benzerliği nedeniyle Yunanistan’a ait rakamlar verilmiştir. Bu ülkede sulu tarımın payı FAO 1999 verileridir.

Kaynak: Mustafa Acar, “Küreselleşen Dünyada Türk Tarımının Geleceği: Tehditler ve Fırsatlar”, İbrahim Öztürk (ed.) *Türkiye’nin Küreselleşmesi: Tehditler ve Fırsatlar* (3 cilt), İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2008, s. 203-216.

Türkiye’de 1993 sonrası dönemde 2001 yılına kadar düşüş eğilimini sürdüren tarım dışı işsizlik oranlarında, 2001 krizi sonrasında bir yükselme gözlenmektedir. Sanayi ve hizmet sektörlerinde verimlilik odaklı dönüşüme ilaveten, tarım kesiminden kopan nüfusun beşeri niteliğinin zayıf ve modern sektörler için yeterli olmaması nedeniyle tarım dışı işsizlik oranları üzerinde yukarı yönlü bir baskı oluşturmaktadır. 1988 yılından itibaren Türkiye’deki sektörlerin toplam istihdamdaki paylarının değişimi Şekil 5.2’de gösterilmektedir. Toplam istihdamın sektörlere göre yüzde dağılımı 1988, 1999, 2004 ve 2011 yılları için sunulmuştur. Tablodan anlaşılacağı üzere, tarımın toplam istihdamdaki payı 1988 yılında yüzde 46 düzeyinde idi. Söz konusu dönemde tarımın ardından istihdamın ikinci kaynağı yüzde 31 ile hizmetler sektörü olmuştur. Sanayi sektörü yüzde 15’lik bir dilimi kapsarken, inşaatın payına ise yüzde 6’lık bir dilim düşmüştür.

ŞEKİL 5.2. Toplam istihdamın sektörlere göre dağılımı (% 1988 - 2011).

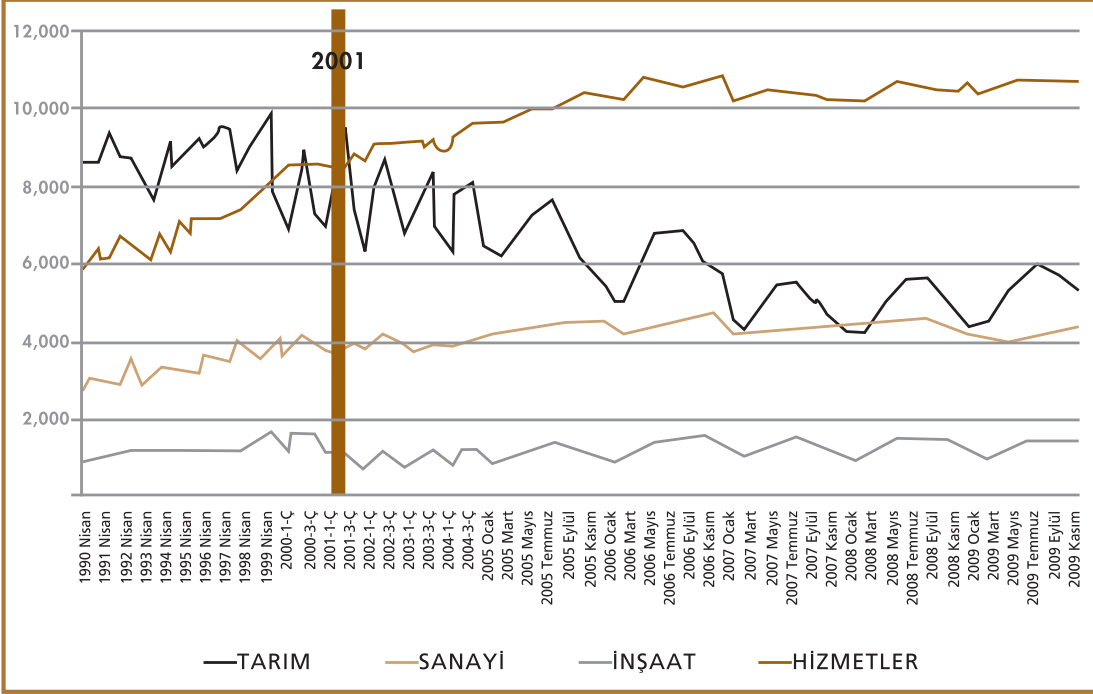


Kaynak: DPT, TÜİK.

Sektörlerin istihdamdaki paylarına 11 yıl sonra yani 1999'da bakıldığında ise tarımın payının yüzde 46'dan ancak yüzde 37 düzeyine kadar gerileyebildiği görülmektedir. Hizmet sektörünün payındaki artışın da yeterli olmadığı, bu oranın kısmen iyileşerek yüzde 31'den yüzde 38'e yükseldiği görülmektedir. Sanayi ve inşaat sektörlerinin payları yaklaşık olarak, sabit seyretmiştir. Bu, sağlıklı bir sürecin işlemediğini göstermektedir. 2004 yılı verileri incelendiğinde ise tarım kesiminin, toplam istihdamın yüzde 32'sini karşılarken, hizmet sektörünün tarımdaki çözülme karşıladığı açıkça görülmektedir. Sanayi ve inşaat sektörü 1999 yılına göre istihdamdaki göreceli payını korumuştur.

TÜİK'in yayınladığı son istihdam rakamlarından yola çıkarak hazırlanan 2011 tablosuna göre tarımın toplam istihdamdaki payının yüzde 26 düzeyine kadar hızlı sayılabilecek bir gerileme sürecine girdiği görülürken, hizmet sektörünün istihdam payı yüzde 47 düzeyine kadar çıkmıştır. Tarım sektöründe adeta bloke edilen nüfus, düşük kazançlar veya ücretsiz aile işçisi konumunda istihdam edilirken, ülke düzeyinde işsizlik oranları 2000'li yıllara göre düşük kalmıştır. 2001 krizi ülke ekonomisinde birçok yönüyle bir dönüm noktasını oluştururken, 2002 sonrasında tarım sektörü istihdamında belirgin bir düşüş gözlenmiştir. 1990'lı yıllar boyunca tarım sektöründe ortalama 9 milyon insan istihdam edilirken, 2000-2004 döneminde ortalama 7,5 milyon kişi, 2005-2011 döneminde ise ortalama 5,6 milyon kişi istihdam edilmiştir (Şekil 5.3).

Tarımdaki bu dönüşümün önümüzdeki yıllarda da devam etmesi beklenmelidir. Zira Türkiye tarımının verimlilik alanında gideceği hâlâ uzun ince bir yol vardır. Tablo 5.2'de gösterildiği üzere, Türkiye birçok önemli tarımsal üründe alan olarak dünyada ilk on

ŞEKİL 5.3. Sektörlerin Türk ekonomisinde istihdam payının gelişimi (1990-2009).

Kaynak: TÜİK.

ülke arasına girebilirken, verimlilik sıralamasında 40-50'ye varan oranlarda çok gerilere düşmektedir. Bu nedenle, daha önce tartışıldığı üzere, Türkiye'de suni yöntemlerle sürdürülemez bir istihdam yaratma çabaları Türkiye'nin kalkınmasına katkıda bulunmuş değildir. Nitekim son yıllardaki tarım sektörüne yönelik düzenlemeler ile tarımsal verimlilik, kırsal kalkınma ve daha etkin bir destekleme politikası amaçlanmıştır. Türkiye'nin Tarım Strateji Belgesi ve Kırsal Kalkınma Strateji Belgeleri, tarım sektörünün Türkiye'nin hedeflenen gelişme patikası doğrultusunda dönüşümünün önünün nasıl açılacağına birer yol haritası mahiyetindedir. Bu belgelerde kuşkusuz AB'nin Ortak Tarım Politikaları ve Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) tarım müzakereleri süreci de gözetilmektedir.

Tarımsal dönüşümde kırılma noktası işgücünün dönüştürülmesi ile ilgilidir. Zira tarımdan ayrılan çalışanların niteliği, sanayi ve hizmet sektörlerinin işgücü talebiyle örtüşmemektedir. Sektörler arası geçiş, rakamsal olarak mümkün iken, istihdam edilmek istenen kişide aranan özellikler işgücü piyasasında karşılanmadığı için eşleşme sorunu ortaya çıkmaktadır. Günümüz dünyasına düşük beşeri sermaye sahibi insanları fazlaca istihdam eden bir sanayinin ve hizmet sektörünün küresel rekabette Doğu Asya ülkelerinin üretim maliyetleri karşısında ayakta kalması çok düşük bir ihtimaldir.

Gelişmekte olan ülkelerin istihdamında tarım ağırlığının fazla oluşu ve bu tarımsal istihdamın "insan onuruna yakışır iş/istihdam" oluşturamamasının işgücü piyasasında kısa ve uzun vadeli birçok soruna yol açtığı bilinmektedir. Tarımın toplam istihdam içindeki ağırlığının fazla olduğu bu gibi ülkelerde tarımsal istihdamın hızla azalmasının kısa vadeli

TABLO 5.2. Türk ve Dünya Tarımında Verimlilik Eğilimleri (2008).

Ürün	Dünya			Türkiye					
	Ekim (Ha)	Üretim (Ton)	Verim (Kg/Ha)	Ekim (Ha)	Sıra	Üretim (Ton)	Sıra	Verim (Kg/Ha)	Sıra
Buğday	215.637.638	629.561.977	2.920	9.300.000	8	21.000.000	8	2.258	8
Arpa	57.114.734	153.948.740	2.695	3.600.000	4	9.000.000	7	2.500	47
Çavdar	6.891.853	17.674.901	2.565	143.000	8	270.000	9	1.888	38
Yulaf	11.657.396	28.843.813	2.217	129.000	10	275.000	22	2.132	32
Mısır	146.939.342	724.232.524	4.929	700.000	37	300.000	25	4.286	48
Çeltik	151.027.926	606.648.911	4.017	70.000	52	490.000	39	6.643	10

Kaynak: A. Ruhi Mermut, İbrahim Öztürk, *Türkiye'nin Tarımsal Gücü ve Geleceği*, MÜSİAD, İstanbul, 2010.

sorunlu sonuçlarından biri de ekonomik büyümeye rağmen istihdamın artmamasıdır. Nitekim yapılan bazı akademik çalışmalar, Türkiye’de son 10 yılda tarım dışı istihdam kapasitesinin arttırılmış olduğunu, bu anlamda “dönem boyunca istihdam yaratmayan büyüme” söyleminin isabetli olmadığına işaret etmektedir (Gürsel ve İmamoğlu, 2011, Öz, S. 2010).

5.2. BEŞERİ SERMAYE STOKU-EĞİTİM-İŞGÜCÜ İLİŞKİSİ

Daha önce yeterince incelendiği üzere, iktisat literatüründe beşeri sermaye, çalışanın işi yaparken verimliliği arttırıcı kabiliyeti olarak ölçülmektedir. Diğer bir deyişle, işçinin çalıştığı sürenin içerisinde “gizlenmiş” iş yapma etkinliği, beşeri sermayeyi oluşturmaktadır. Bu noktada, zaman içerisinde beşeri sermaye yatırım eğilimi fazla olan ülkelerin görece olarak daha zengin ülkeler olduğu da açıkça görülmektedir. Ülkelerin teknolojiye ulaşma imkânlarının eşit varsayıldığı şartlar altında ülkeler arası kişi başı GSYH farklılıklarının yüzde 78’i fiziki ve beşeri sermaye farklılıkları ile açıklanabilmektedir. Acemoğlu (2008) bahsedildiği üzere mikro düzeyde yapılan ekonometrik çalışmalar bu veriyi güçlü bir şekilde desteklememekle beraber, beşeri sermaye farklılıklarının ülkeler arası zenginlik farklılıklarını açıklamada etkin bir rol oynadığı burada da kabul edilmektedir.

Türkiye örneğinde beşeri sermaye ile istihdam ilişkisinde; (i) düşük beşeri sermaye-görece düşük büyüme oranı-düşük istihdam yaratma kapasitesi, (ii) işgücü arz ve talebi arasındaki beşeri sermaye uyumsuzluğunun neden olduğu işsizlik başlıca nedenler olarak öne çıkmaktadır. Tablo 5.3’te Türkiye’de istihdamın eğitim seviyesine göre dağılımı 2005-2011 arasında her yılın ikinci çeyreğine göre karşılaştırılmıştır. 2011 yılının ikinci çeyreği itibarıyla Türkiye işgücü piyasasında istihdam edilen 24,4 milyon insanın 18,6 milyonunun ortaokul ve altında eğitim aldığı dikkat çekmektedir. Buna göre, gelişmekte olan Türkiye ekonomisinin düşük beşeri sermaye gerektiren iş kollarında, görece yüksek beşeri sermaye gerektiren işlere göre 3 katı fazla istihdam sağladığı gözlenmektedir.

TABLO 5.3. Türkiye’de İstihdamın Eğitim Seviyesine Göre Dağılımı (2005 - 2011).

	Okuma- yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksek- okul veya fakülte	İlköğretim	Toplam
2011 - 2. Dönem	1.141	1.262	9.219	2.049	2.388	2.302	3.954	2.158	24.445
2010 - 2. Dönem	1.122	1.078	8.858	2.047	2.307	2.241	3.625	1.777	23.055
2009 - 2. Dönem	991	1.033	8.616	1.962	2.251	2.177	3.345	1.365	21.455
2008 - 2. Dönem	1.073	1.012	8.616	2.104	2.427	4.970	3.138	1.172	21.842
2007 - 2. Dönem	1.087	952	8.659	2.183	2.361	2.201	2.958	920	21.321
2006 - 2. Dönem	1.123	963	8.672	2.322	2.331	2.027	2.807	627	20.873
2005 - 2. Dönem	1.164	937	9.006	2.295	2.339	1.413	2.452	545	20.597

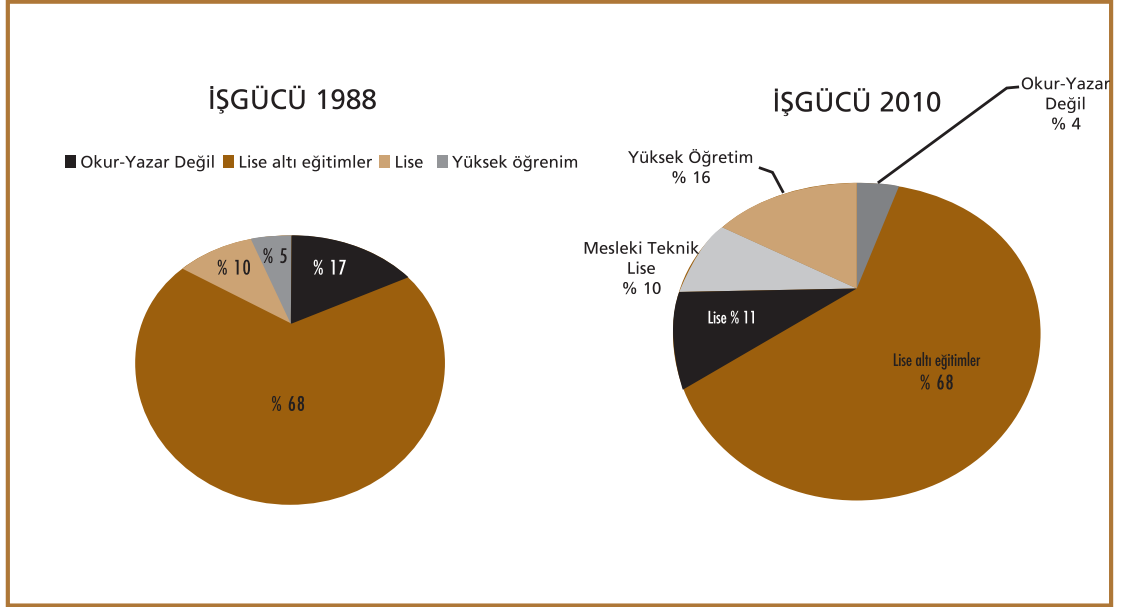
Kaynak: TÜİK.

Türkiye işgücü piyasasının eğitim kategorilerine göre tasnifi, Şekil 5.4’te sunulmuştur. Buna göre, Türkiye’de işgücü piyasasında, yükseköğrenim sahibi kişilerin seviyesinin işgücündeki payı 1988’de yüzde 5 iken, bu oran 2010 yılında yüzde 16’ya kadar yükselmiştir. 1988 yılında işgücünün yüzde 68’i lise altı eğitimliyken, 2010 yılında bu oran yüzde 59’a kadar gerilemiştir. 1988 yılında işgücünün yüzde 17’sini oluşturan okur-yazar olmayan nüfus, 2010 yılında işgücünün sadece yüzde 4’ünü meydana getirmektedir. İşgücü piyasasında okur-yazar olmayanların yüzdesinin önemli ölçüde azalması ve yükseköğrenim görmüş kişilerin artması sevindirici gelişmelerdir. Türkiye’nin kalkınma sürecinde istediği noktaya varması ise yükseköğrenim görmüş kişilerin yüzdesinin işgücü piyasasında daha da artmış olmasını gerektirmektedir. 2000’li yıllarda görülen üniversiteleşme hamlesi ve 2012 yılında hayata geçirilmeye çalışılan eğitim reformu, iyi yönetilmesi durumunda, bu bakımdan önemli katkılar sağlayabilir.

Bu tabloda unutulmaması gereken nokta, OECD’nin PISA analizinde ortaya koyulduğu üzere, üniversite mezunlarının istihdam için yeterince donanımlı olarak işgücü piyasasına çıkmalarının sağlanmasıdır. Bu doğrultuda kapsamlı bir meslek eğitim reformu eşliğinde yükseköğrenimin muhtevasının yeniden tertip edilerek küresel standartlara çıkarılması gerekmektedir. Böylece piyasa ile uyumlu ve mesleki donanımının eksiksiz olduğu bir üniversite mezunu kitlesi arz edilmiş olacaktır. Politika yapıcılarının bu konuda atacakları adımlar kadar, öğrencilerin de kendilerini geliştirmek adına büyük çaba sarf etmeleri önemlidir.

Türkiye beşeri sermayeden ekonomik büyümeye yeterince katkı alamadığından, yatırımlar olumsuz biçimde etkilenmekte, istihdam edilen kişilerin düşük beşeri sermaye sahibi olması, ülkenin rekabetçiliğini, büyüme ve kalkınma kabiliyetini olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim Berber de (2009) Türkiye ekonomisinin ihracatında görülen yapısal değişime paralel olarak daha fazla beşeri sermaye gerektiği sonucuna varmaktadır. Keza, Türkiye’nin katma değer odaklı dönüşümü, teknoloji transferi, bilgiyi içselleştirebilmesi ve üretimini

ŞEKİL 5.4. 1988-2010 yıllarında eğitimin işgücüne göre dağılımı.



Kaynak: TÜİK.

ihracata yönlendirebilmesi için kritik değerde olan DYSY'yi sıfırdan yatırımlara çekebilmesinin en kritik bileşeni beşeri sermaye stokudur. Oysa burada açıkça görüldüğü üzere, büyüyen, gelişen, kalkınma patikasındaki Türkiye'nin mevcut beşeri sermaye düzeyi ile yola devam etmesi hedefe doğru giden bu süreci uzatacaktır.

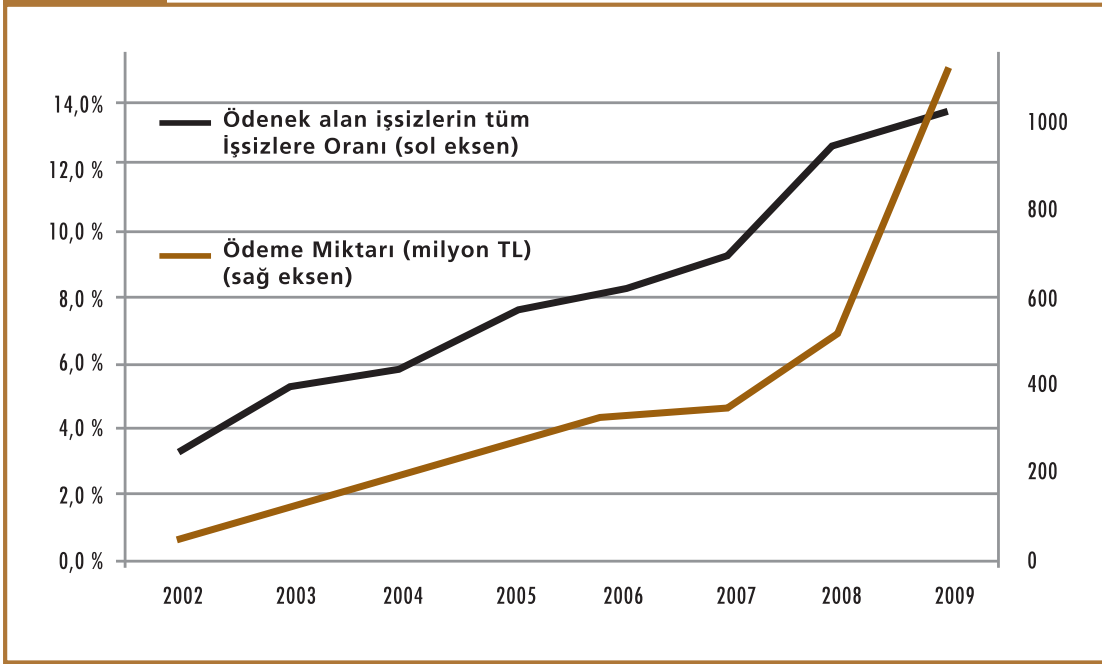
OECD'nin PISA çalışması Türkiye'deki beşeri sermaye-istihdam bağlantısındaki kopuklukların bir başka önemli nedenini daha ortaya koymaktadır. Öncelikle, Türkiye'deki eğitimin kalitesinin henüz düşük olduğu vurgulanmaktadır. Eğitimin kalitesindeki noksanlık, işgücü arz ve talebindeki eşleşmelerin önünde engel teşkil etmektedir. Şöyle ki, özellikle orta düzeyde beceri gerektiren iş olanaklarının piyasada mevcut olmasına rağmen firmaların taleplerini karşılayacak bir işgücü arzı bulunmamaktadır. Yükseköğrenimin meslek yöneliminin zayıf olması, ortaöğretimde meslek odağının yeni yeni kazanılmaya başlaması dolayısıyla işgücü piyasasında bu tip arz ve talep uyumsuzlukları görülmektedir. Türkiye'nin eğitim sorununun yanında mesleksizlik sorunu olduğu da düşünüldüğünde, eğitimin meslek ve mesleki yeterlilik kazandırma yönünün kuvvetlendirilmesinin işgücü piyasasındaki etkisi tartışılmaz bir öneme sahiptir.

5.3. SOSYAL YARDIMLARIN YENİDEN KURGULANMASI

Büyüme-istihdam ilişkisine iktisatçı Martin Feldstein'in getirdiği "radikal" bakış açısını da buraya taşımak yararlı olabilir.¹⁰ Feldstein'e göre "İstihdam yaratmayan büyüme diye

bir şey yoktur. Olsa olsa insanları iş piyasasının dışında tutan işsizlik ödenekleri vardır.” Türkiye’de de burada eleştirilen olgudan bahsetmek abartı değildir. Bu olgu iki alanda açıkça görülmektedir. Şekil 5.5’te Türkiye’de 2002-2009 yılları arasında işsizlik ödeneği, toplam ödeme miktarı (sağ eksen, milyon TL) ve ödenek alan işsizlerin tüm işsizlere oranı (sol eksen) gösterilmektedir. Görüldüğü üzere, küresel kriz öncesindeki dönemde de bu ödeneklerde artış devam etmiştir. Pek de isabetli olmayan bir yaklaşımla “istihdam yaratmayan büyüme” sayılan dönem boyunca, işsizlik ödeneklerinin artmış olması istihdam artışının önünü bir derecede kısıtlayan bir faktör olmuştur.

ŞEKİL 5.5. İşsizlik ödeneği oranı (sağ eksen) ve miktarı (sol eksen).



Kaynak: İŞKUR.

“İstihdam yaratmayan büyüme yoktur, işsizlik ödenekleri vardır” tanımlamasının Türkiye örneğinde tezahür eden ikinci yansıması yeşil kart rakamlarında gözlenmektedir. 2011 yılı itibariyle yaklaşık 10 milyon kişinin yeşil kart sahibi olmuş olması, bir çeşit işsizlik yardımı olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla, yeşil kart sahibi olan insanların işgücüne katılmaması, özellikle yerel ölçekteki işgücü talebinin karşılanmamasının bir nedeni olarak belirginleşmektedir.¹¹ Ancak bu hakkını kaybetmek istemeyen kişilerin, işgücü piyasasına girmeyişi de istihdam artışına bir engel teşkil etmektedir.

11. Bu raporun hazırlandığı aşamada, yazarın bir konferans için gittiği Çankırı’da, esnafın topluca Vali’ye çıkarak “yeşil kart uygulamasının yaygınlığı nedeniyle çalışacak emekçi bulamamaktan” yakındığı birinci elden gözlemlenmiştir.

KUTU 5.1. SOYBİS VE GELİR TESTİ: YEŞİL KARTA VEDA

2012 yılbaşından itibaren Türkiye’de Genel Sağlık Sigortası’na geçilmiştir. Uzmanlar bir ara 16 milyona kadar çıkan Yeşil Kartlıların yarısına yakınının bu haklarını kaybedeceğini tahmin etmektedir. Günümüzde bu rakam 9,5 milyon kadardır. Diğer taraftan, kamu kesimi sosyal yardımları bir teşvik sistemine bağlamıştır. Bu eksende, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bağlı Sosyal Yardım Sistemi (SOYBİS) sonucunda 450 bin kişinin Yeşil Kart’tan çıkarıldığı belirlenmiştir.

Buna göre, meslek edinmek istemeyen ve iş beğenmeyerek “yapmam” diyene yardım yapılmayacağı ifade edilmiştir. Sosyal yardım almak isteyen işsize okul boyama, ağaç dikme gibi kamu hizmeti şartı getirilmiştir. Bize göre sosyal yardımların bir teşvik olarak kamu hizmeti yapanlara verilmesi, olumlu bir gelişmedir. Fakat Türkiye’nin ihtiyacı olan istihdam kalitesi dönüşümü açısından bakıldığında bu da yeterli değildir. Bir öneri olarak, tembellikten ve ataletten alı koymak, eğitim ve kariyeri teşvik etmek üzere, bunun yerine sosyal yardımların, UMEM’den eğitim alma şartına bağlı olması, işgücüne beceri kazandırmada ve firmaların ihtiyacına cevap verebilecek çalışan profili oluşturmada çok etkin bir mekanizma olacaktır.

Keza işgücü piyasasına dinamizm kazandırmada yeni bir gelişme de 9,5 milyon vatandaşın gelir durumunu yeniden değerlendiren “Gelir Testi Yönetmeliği” ile ilgilidir. Söz konusu yönetmelik Bakanlar Kurulu kararıyla *Resmî Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yeni sistemde düşük gelirli yoksul vatandaşların primleri devlet tarafından ödenecek ancak devletin kimin primini ödeyeceği, tüm Yeşil Kart sahiplerinin gerçek gelirlerinin tek tek incelenmesiyle belirlenecektir. Tüm ilgili kurumlardan ve bankalardan alınacak bilgilerle, o ailenin geliri ve o aile içerisindeki kişilere düşen gelir miktarı ortaya çıkacaktır.

Geldiğimiz aşamada milyonlarca Yeşil Kartlı, banka kredi kartı harcamalarından elektrik, su kullanımlarına kadar birçok aşamada hazırlanmış testlere tabi tutulmuştur. Gelir testi sonuçları ve SGK’ya bildirilerek tescilleri yapılanların toplam sayısı Nisan ayı sonu itibarıyla 8,4 milyon kişiye ulaşmıştır. İhtiyacı olmadığı halde Yeşil Kart’ı olan milyonlarca kişi bu hakkını kaybedebilecektir. Bu hakkı kaybedenler de diğer herkes gibi devlete prim ödeyecek. Gelir testi sonuçlarına göre, (i) kişi başına düşen aylık geliri asgari ücretin üçte birinin (295,50 lira) altında olanların sayısının 5,5 milyon kişi olduğu anlaşılmıştır. Bu kişilerin SGK primleri kamu tarafından ödenecektir. (b) Öte yandan kişi başına düşen aylık geliri brüt asgari ücretin üçte biri ile asgari ücret arasında (295,50-886,50 lira) olanların sayısı 2,5 milyon kadar olup, bu kişiler ise aylık 35,46 lira SGK primi ödeyeceklerdir. Kişinin geliri üçte birden az ise o aileden 1 kişi Genel Sağlık Sigortalısı olarak tespit edilecek. Ailenin diğer üyeleri o kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişi olacaktır.

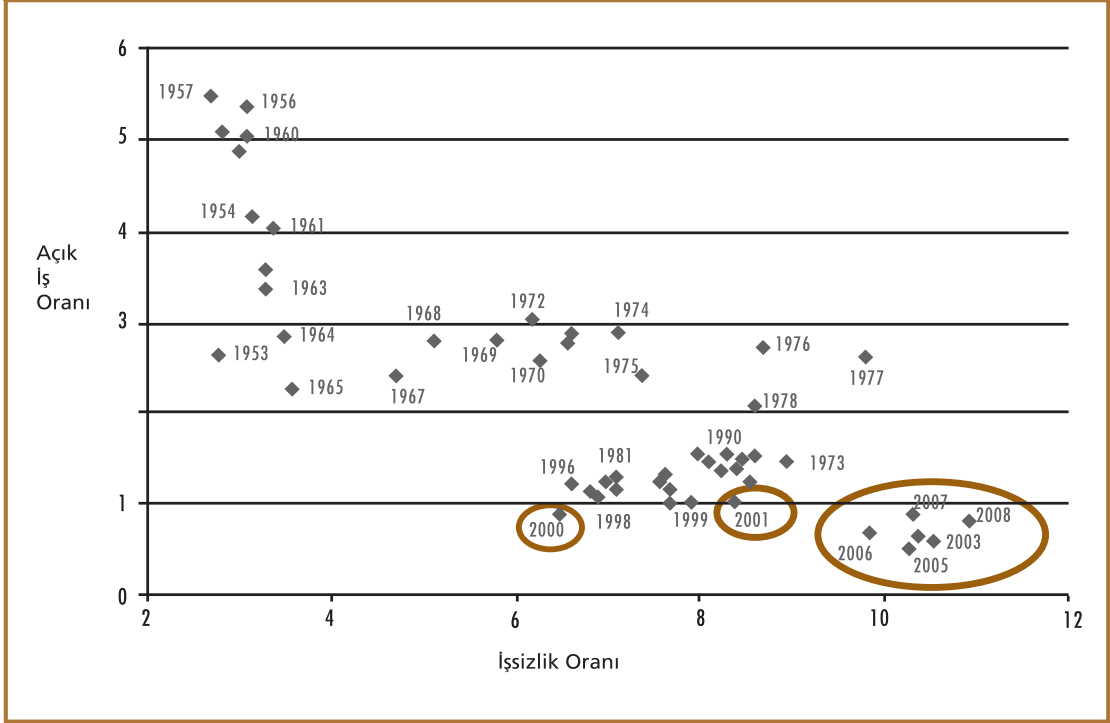
Test sonuçlarına göre Yeşil Kart iptal edilecek ancak ilgili kişi, primi devlet tarafından karşılanmakta ve Genel Sağlık Sigortalısı olarak tescil edilmektedir. Ancak yeni sistemde Yeşil Kart vizeli yani süreli ve şartların uygunluğuna göre devam edecek ya da bitirilecektir. Buna göre, 1 yıllık 6'şar aylık gibi süreleri olacak Yeşil Kart ilk alındığı andan itibaren vize süresi bitene kadar ilgili kişinin primi devlet tarafından ödenecek ve sağlık sigortalısı olarak tescil edilecektir. Ancak mesela 3 ay sonra vize bitiyor. Bu süre içinde ilgili kişi "gelir testine" tabi tutulmuş olacak ve yukarıdaki kıstaslara göre yeni konum belirlenmiş olacaktır. Şayet sonuçlar, kişi başına gelirin asgari ücretin üçte birinden az olduğunu gösterirse, prim devlet tarafından ödenecek, bundan sonra kişinin gelir durumu her ay düzenli olarak kontrol edilecektir. Eğer gelir durumunda önemli bir gelişme meydana gelip de bir sonraki seviyeye çıkma hali olursa, otomatik olarak bu bilgi sisteme iletilecek ve ilgili kişi gelir durumuna göre yukarıda anlatılan türden muamele görecektir.

5.4. İŞ AÇIĞI, İŞÇİ AÇIĞI VE İŞSİZLİK

Ekonominin tam istihdam seviyesinden ne kadar uzak olduğunu belirlemek üzere, İngiliz iktisatçı W. H. Beveridge 1944 yılında bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmada, *istihdam piyasasındaki çalışmaya hazır açık iş pozisyonlarının toplam işgücü piyasasına oranı ile işsiz kişi sayısının toplam işgücü piyasasına oranı (işsizlik oranı) arasındaki ilişkiye odaklanmıştır*. Daha sonra bu yaklaşım geliştirilerek kullanılmıştır. Şekil 5.6'da gösterildiği üzere, *Beveridge Eğrisi üzerinde sağ aşağı doğru hareket, işsizlik oranı artarken, açık iş oranının azalması; sol yukarı doğru hareket, açık iş oranı artarken işsizlik oranının azalması anlamına gelmektedir*. Yani, veri olan bir büyüme düzeyinde, aynı eğri üzerinde sağ aşağı doğru hareket iş piyasasındaki daralmaya, sol yukarı doğru hareket ise genişlemeye işaret etmektedir. Bunun yanında, Beveridge Eğrisi'nin zaman içerisinde orijine yaklaşması istihdam piyasasının etkinliğinin artması, orijinden uzaklaşması ise istihdam piyasasının etkinliğinin azalması anlamına gelmektedir. Böylece açık iş pozisyonu ile işsizlik arasındaki ilişkinin ters yönlü olduğu, Beveridge Eğrisi yardımıyla gösterilmiştir. Beveridge Eğrisi'nin esas faydası, hem ekonominin yapısal durumunu hem de konjonktürel durumunu gösterebiliyor olmasıdır.

Türkiye ekonomisi için Beveridge Eğrisi'nin analizini yapmak, işgücü piyasasının içerisinde bulunduğu durumu göstermek ve gerekli politika önerileri getirmek açısından önem arz etmektedir. 2000'li yılları da kapsayacak şekilde Türkiye'nin Beveridge Eğrisi'ni konu edinen iki çalışma mevcuttur. Keskin ve Şen (2010), Türkiye uygulamasını genel, bölgesel ve sektörel düzeyde çalışmış, sonrasında Türkiye'de işsizlik sorununun temelinde yer alan faktörleri bu açıdan özetlemiştir. Sağlam ve Günalp'ın (2011) aynı konulu çalışması ise 1951-2008 yıllarını kapsamıştır.

ŞEKİL 5.6. Türkiye'nin Beveridge Eğrisi (1951-2008).



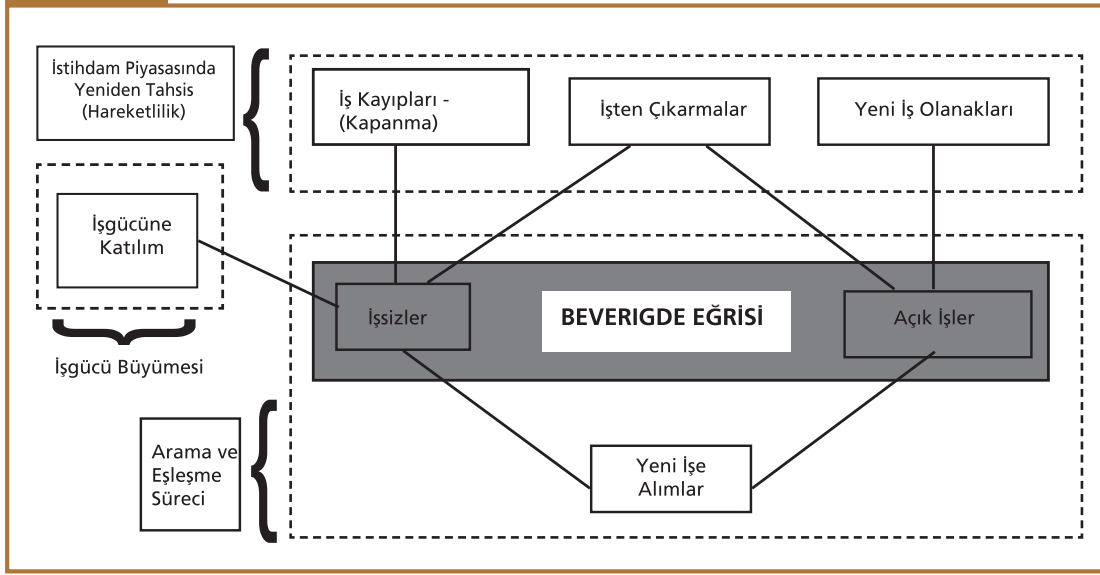
Kaynak: Sağlam ve Günalp (2011).

Şekil 5.6'da Türkiye'de 1951-2008 yılları arasında açık iş pozisyonlarının toplam istihdam piyasası büyüklüğüne oranı (açık iş oranı) ile işsizlik oranları, yıllara göre eşleştirilmiştir. Türkiye ekonomisinde 2001 sonrasında bir yandan Beveridge Eğrisi'nin tamamıyla sağa kaydığını (orijinden uzaklaştığını), öte yandan da daha yüksek bir patikaya oturduğu açıkça gösterilmiştir. 2001 yılı sonrası orijinden uzaklaşan Beveridge Eğrisi aynı zamanda işsizliğin doğal seviyesinin de arttığını göstermektedir. Buna göre, kısaca, Türkiye'de açık iş pozisyonları yeterince artmaz iken, işsizlik de yeterince gerilemiş değildir. Bunun anlamı bir yandan Türkiye'de ekonominin yeterince uygun iş üretmediği, öte yandan da ürettiği uygun iş için uygun kalifiye elemanın bulunamadığıdır.

Bu noktada, 2001 krizinin mi bu etkinsizliğin sebebi olduğu ya da 2001 sonrası ekonomik dinamiklerin mi bu etkinsizlikte payı olduğu sorusu önem kazanmaktadır. Çalışmalara göre cevap her iki şıkkı da kapsamaktadır. Buradan Beveridge Eğrisi analizine göre işsizlik ile açık iş pozisyonu arasındaki ilişkinin arka planındaki unsurları sunmak için Bleakey ve Fuhrer (1997) basit bir model tasarlamıştır (Şekil 5.7). Bu modelde, istihdam piyasasındaki yeniden tahsis anlamına gelen hareketlilik (yeniden tahsis), işgücüne yeni katılımın etkisiyle birleştirilmiş, kısa dönemdeki işsiz sayısı ve açık iş pozisyonu arasındaki ödünlerimden (Beveridge eğrisi ilişkisi) yararlanılarak, arama ve eşleşme süreci sonunda yeni işe alımlara dönüştürülmüştür.

iş olanaklarından daha hızlı artmış olması ve krizin daraltıcı etkisiyle işten çıkarmaların fazlaca yaşanmasıdır. Bunun yanında, belirgin verimlilik artışı ve her yıl işgücüne katılan 700.000-800.000 kişinin, işsizliğin tekrar düşmesinin önüne set çektiği görülmektedir. Buradan çıkan ana mesaj işgücünün, emek piyasalarının ve şirketlerin yeni ekonomik yapıya göre dönüştürülmesi gereğidir.

ŞEKİL 5.7. İstihdam piyasasında yeniden tahsis ve arama-eşleşme süreci modeli.



Kaynak: Bleakey ve Fuhrer (1997).

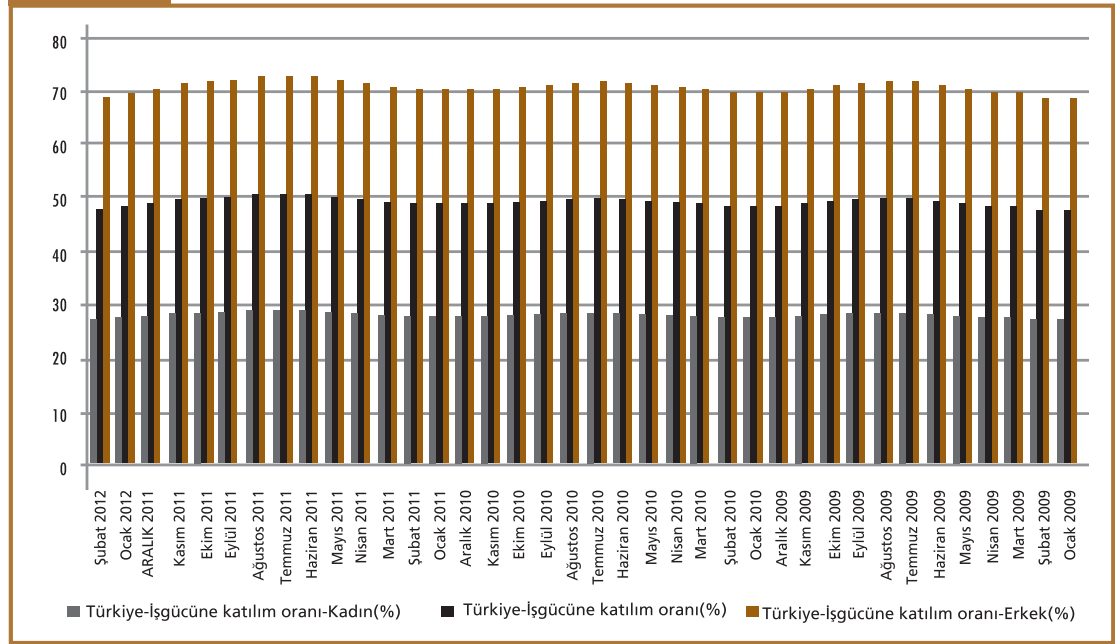
5.5. İŞGÜCÜNÜN CİNSİYET DAĞILIMI VE İŞGÜCÜNE KATILIM

Türkiye’de büyümenin yeterince istihdam imkânları sağlayamamasının önemli bir nedeni de işgücü piyasasının “cinsiyetçi” yapılanmasıdır. Türkiye’de nüfusun yarısını oluşturan kadınların düzenli gelire ve insani yaşam koşullarına ve bunu sürdürülebilir kılabilen bir işe sahip olması, büyümenin beşeri sermaye unsuru ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü nitelikli emek olarak da ifade edilen beşeri sermaye ile ekonomik büyüme arasında mutlak bir bağlantı olduğu daha önce incelenmişti. Kadın işgücünün nüfusa oranının düşük olması, bağımlılık oranının çok yüksek olmasına neden olmaktadır. TÜİK’in verilerine göre, 2007 yılında Türkiye’de 3 çalışan kişinin ortalama 10 kişinin giderlerini karşıladığı anlaşılmıştır. Bu durum farklı gelişmişlik düzeyinde olan birçok ülkede Türkiye’nin altında görülmektedir. Öte yandan *kadın istihdamının özellikleri “onurlu-adil iş” (“decent work”) kavramıyla çelişen birçok yön sergilemektedir. Kadın istihdamında tarım sektörünün, kırsallığın, kayıtdışılığın ve ücretsiz aile işçiliğinin ağırlığı, bu kesime yönelik istihdam sorunlarını açıkça göstermektedir.*

Türkiye’de işgücünün kadınlar ve erkekler arasında dağılımına bakıldığında, ortalama yüzde 28-72 gibi erkekler lehine istikrar kazanmış bir durum ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, işgücü piyasasında bulunan her 100 kişinin sadece 28’i kadındır (Şekil 5.8). Bu dağılımın kadın işgücü aleyhine gerçekleşmesinde birden fazla faktörün etkin olduğu kuşkusuzdur.

Açıktır ki, yukarıda vurgulanan koşullar altında kadınların işgücüne ve istihdama katılması teşvik edilmediği sürece, iş bulma imkânının bulunmadığını düşünen kadınlar işgücü piyasasının sürekli dışında kalacaklardır. Esasen 1988 yılından bu yana değişmeyen işgücü piyasasındaki kadın-erkek dağılımı bahsedilen teşvik sistemine duyulan ihtiyacın göstergesidir. Şöyle ki, politika yapıcılarının aktif bir müdahalesi olmadan bu durumun kendi

ŞEKİL 5.8. Toplam istihdamın cinsiyete göre dağılımı (2009-2012 Şubat).



Kaynak: TÜİK, 2011 İstatistik Yıllığı.

kendine düzelmesi çok daha fazla vakit alacaktır. Bu minvalde, 2008 yılında değiştirilen İş Kanunu çok önemli bir dönüm noktasını teşkil etmiştir. Küresel kriz ortamında dünya çapında ilgi uyandıran bu düzenlemeler sayesinde kadın istihdamını arttırma yönünde adımlar atılmıştır. Nitekim bu gelişmenin bir sonucu olarak, küresel krizden çıkışın hemen başında Türkiye’de görülen istihdam artışının önemli bir bileşeni, kadın istihdamındaki artıştan kaynaklanmıştır.

5.6. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SÜRESİ

Türkiye emek piyasasındaki işsizlerin iş bulma süresi, ekonominin iş yaratma kapasitesi ve işsizlerin kendi kabiliyetlerine uygun iş bulabilmelerini ortaya koyan önemli bir araçtır. 2004 yılında işsizlerin yüzde 61’i bir yıl içerisinde iş bulabilirken, bu oran 2011 yılında

yüzde 71'e yükselmiştir. Krizden çıkış ile birlikte işsizlerin iş bulma imkânı artmıştır. Keza bu gelişmede son yıllarda ortaya konulan ve daha sonra incelenecek olan aktif istihdam politikalarının ve diğer yoğun gayretlerin etkili olduğu da ilave edilmelidir.

İstihdam piyasası içerisindeki kişilerin yaklaşık yüzde 50'si ise kısa vadede iş bulamamaktadır. Orta ve uzun vadede iş bulma olanağı olan insanların kısa vadede aldığı işsizlik ödenekleri, kamu ekonomisine maliyetler getirmesinin de ötesinde, o kişinin yaşamına çalışmanın ikinci bölümünde bahsedilen külfetleri getirmektedir.

5.7. SONUÇ

Türkiye'de istihdam piyasasıyla ilgili gözlemleri özetlemek gerekirse, halen tarımdan hizmet sektörüne dönüşümün yaşandığı Türkiye istihdam piyasasında tarımın ağırlığı ve dolayısıyla verimsizliği kendisini hissettirmeye devam ettirmektedir. Türkiye'deki kent/kır ayrımını merkeze alarak analiz yapıldığında işsizliğin aslında "kentli bir olgu" olduğu ortaya çıkmaktadır. Zira Türkiye'de en fazla işsiz kalma riski, kentli 15-24 yaş arası nüfusun yüksek eğitilmiş grubuna aittir.

Türkiye'de nüfusun işgücüne katılımı sürekli artmaktadır. Zira ortalama her yıl 750 bin kişi işgücü piyasasına katılmaktadır. Türkiye'de işgücünün yaklaşık yüzde 21'i 15-24 yaş grubundadır. Tarımda istihdam edilenlerin ise yaklaşık yüzde 46'sı ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Bu, Türkiye'de toplam istihdam edilenlerin yaklaşık yüzde 12'sine tekabül etmektedir. İşsizlerin işsiz kalma süreleri son 7 yıla kıyasla 2011 yılında azalırken, 2011'de iş arayanların yüzde 71'i 1 yıl içerisinde iş bulmuşlardır. Dolayısıyla, uzun süreli işsizlik yüzde 39'dan yüzde 29'a düşmüştür.

Türkiye'de 2001 krizi sonrasında istihdam piyasasındaki gelişmeleri takip etmek için bir yandan bu yapının akıldan çıkartılmaması gerekirken, bir yandan da Türkiye ekonomisinin girdiği yeni yapısal dönüşüm ve küresel düzenle bütünleşme süreci dikkate alınmalıdır.

Altıncı Bölüm

EMEK PİYASASINDA ESNEKLİK VE GÜVENCE ARAYIŞLARI

GİRİŞ: Sorun Nedir?

Dünyâ başarıların artık yarını garanti altına almadığı bir zaman diliminden geçilmektedir. Her geçen gün daha da derinleşen küresel rekabet koşulları altında ekonomilerin umumi manada rekabetçi üstünlükleri artmalı ve sürekli gelişmelidir. Bir ülkenin verimliliği, rekabetçiliği ve uzun vadeli refahı arasında çok güçlü bir ilişkinin olduğu daha önceki bölümlerde yeterince tartışılmıştı. Türkiye rekabetçilikte dünyada ancak ilk 60 ülke arasında yer alabilmektedir. Açıktır ki, Türkiye'nin bu veri ile kişi başı gelirde OECD ülkeleri arasındaki sonunculuk pozisyonundan ya da içinde bulunduğu üst-orta gelir konumundan sıyrılması kolay olmayacaktır. Rekabetçilikte en geride kaldığı ifade edilen alanların başında ise açık ara emek piyasası katılıkları ya da etkinsizlikleri gelmektedir.

Ancak “emek piyasası katılıkları” ifadesi madalyonun diğer yüzünde yer alan, daha doğrusu işverenle birlikte konunun doğrudan muhatabı olan çalışanlar açısından endişe verici bulunmaktadır. Emekçi kesime göre “emek piyasası katılıkları” ifadesi artık küresel kapitalizmin ideolojik bir sömürüsü için bir kaldıraç olarak kullanılmakta olup, nesnel kıstaslara da dayanmamaktadır. Bu meyanda emek piyasasındaki çeşitli maliyet unsurlarını toplayıp bölerek ve ortalamasını alarak ülkeleri buna göre sıralamak, meşruiyetini kendi kendinden alan adaletsiz bir tutum olarak görülmektedir. *Emekçi kesim “emeğe ödenen ücretin*

insani bir yaşam sağlayıp sağlanmadığına, refaktan pay alınıp alınmadığına ve istihdam şartlarının ne kadar güven verdiğine” odaklanmaktadır.

Açıktır ki siyasetin, ekonominin ve toplumun yollarının kesiştiği çok hassas bir alan olarak, emeğe yönelik düzenlemelerde toplumsal adaletin, üretim ve bölüşümde hakkaniyetin korunması gereğinin altı dikkatle çizilmelidir. Peki, arada bir “orta yol” yok mudur? *Acaba emek ve sermayeyi biri kazanırken, diğerinin durumunun daha kötü olmadığı adil (Pareto superior - vari) bir ideal ortak bölüşüm alanında buluşturacak çözüm bulunamaz mı?* Bu bölümde işte iki taraf ve elbette Türkiye’nin rekabetçiliği açısından bu sorunun cevabı aranmaktadır.

6.1. EMEK PİYASALARINDA ESNEKLİK-GÜVENCE ARASINDA DENGİ ARAYIŞLARI

6.1.1. Emek Piyasası Esnekliğine Piyasacı Yaklaşım

Konvansiyonel ya da aşırı piyasacı görüşlere göre emek piyasası katılıkları denildiğinde “işgücü piyasasını koruyucu ve düzenleyici önlemler” akla gelmektedir. Buna göre işveren olaya “deregülasyon” yapılarak emek bağlamında işadamlarının omuzlarındaki yükün azaltılması açısından yaklaşmaktadır. Üretim sürecindeki maliyet bileşenleri birden çoktur. Piyasacı yaklaşımlara göre emek piyasası katılıkları; işgücü piyasasının esnekliğini azaltan aşağıdaki düzenlemelerin tümünü ifade etmektedir. Buna göre;

- (i) İstihdamı korumak için konulan katı iş güvencesi,
- (ii) Sendikal yoğunlaşma ve toplu (merkezi) sözleşme,
- (iii) Asgari ücret,
- (iv) Avrupai “cömert işsizlik yardımları”,
- (v) İstihdam vergilerinin yüksek olması,
- (vi) Kıdem tazminatı,
- (vii) İşsizlik sigortası ve
- (viii) Diğer piyasa dışı etkenler emek piyasası katılıklarının başlıca nedenidir.

Burada sıralanan “piyasacı” görüşlerin ulaştığı doğal sonuç, işsizliğin bir “emek piyasası katılığı” sorunu olduğu yolundadır. Şöyle ki; (i) *sendikalar* nedeniyle ücretlerin *toplu iş sözleşmesi* ile uzun dönemli olarak belirlenmesi ve (ii) *asgari ücretler* nedeniyle üretim maliyeti artmakta bu da üretimin azalmasına ve dolayısı ile işsizliğin artmasına neden olmaktadır. (iii) Benzer şekilde yüksek düzeyli iş *güvencesi* de işgücü devrinin düşmesine bu da yine işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Piyasacı görüşlere göre bütün bunlar ayrıca emekçiler arasında

da adaletsizliğe yol açmaktadır. Şöyle ki; bu yapı işsiz kalanların yeniden işe girmelerini zorlaştırdığı gibi, sendikal yoğunluk işgücü piyasasında bir içeridekiler-dışarıdakiler (*insider-outsider*) ayırımına da yol açmakta, böylece içeridekiler (sendikalılar) yüksek ücret alırken, dışta kalanlar daha geri koşullara razı olmak zorunda kalmaktadır. Yine yüksek işgücü maliyeti nedeniyle işverenlerin fazla çalışmayı tercih etmeleri ve *cömert işsizlik ödenekleri* de ataleti yani çalışmamayı teşvik etmekte, bu da yine (özellikle uzun dönemli) işsizlik oranlarını yükseltici etki yapmaktadır.

Yukarıda sıralanan faktörlerin dışında işgücü piyasası katılıkları piyasaların koordinasyon sağlamadaki başarısızlığı nedeniyle de ortaya çıkabilir. Şöyle ki; piyasa aksaklıklarına (*market failures*) neden olan dışsallıklar, eksik rekabet, kamusal malların varlığı, ölçek ekonomileri ve eşitsiz dağılan (asimetrik) bilgi gibi nedenler de emek piyasalarında katılıkların oluşmasında önemli rol oynamaktadır. Eksik rekabetin geçerli olduğu piyasalarda katılıklar nominal ücretlerin piyasa şartlarına göre denge düzeyine yakınsamasını engellediğinden fiyatlar dengeyi sağlayacak şekilde oluşmaz.

Bunun yanında rekabet yapısına veya fiyat oluşum sürecine etki eden kamu tedbirleri de emek piyasası katılıklarının ortaya çıkmasının nedenleri arasında gösterilmektedir. Gerçekten de Avrupa tipi refah ekonomisinin yol açtığı katılıkların, en azından teoride, işgücü piyasasının esnekliğini azalttığı söylenebilir.

Toparlamak gerekirse, konvansiyonel görüşlere göre asgari ücret gibi müdahaleler, sendika gibi tekelci düzenlemeler, kamusal malların varlığı ve asimetrik bilgi gibi piyasa aksaklıkları, işgücü piyasasının etkinliğini bozmakta, işsizliğin doğal işsizlik oranının üzerine çıkmasına, dahası işgücü piyasasını dengeye getirecek ücretlerin oluşmasını engellediğinden işsizliğin artmasına ve kalıcı olmasına neden olmaktadır.

Yukarıda serdedilen yaklaşımın ne tür politika önerilerini zorunlu kılacağı sürpriz olmasa gerektir. Bu görüşe göre şoklara uyum sağlama konusunda en önemli araçlardan biri ücret esnekliğidir. Çünkü ücret esnekliği, şokları bünyesinde eritmek yolunda temel uyum aracıdır (Çolak, Ö. F., Aykaç, G., 2009). Buna uygun emek piyasası reformlarının yapılması durumunda, işgücü piyasasında arz ve talep dengesine hiçbir müdahalenin olmayacağı, zira iş güvencesinin gevşetilmesi ile işletmelerin piyasa dalgalanmalarına karşı daha esnek davranabilecekleri vurgulanmaktadır. Böylece yüksek bir işgücü devri yaşanacak,¹² bu da dışarıdakilerin işe girme şansını artıracak ve özellikle uzun dönemli işsizlik oranlarını düşürecektir. Keza bu yaklaşıma göre, ücret pazarlık koordinasyonlarının adem-i merkezileşmesi ile ücretler şirketin “gerçeklerine uygun” bir biçimde, yani daha “rekabetçirasyonel” olarak belirlenecektir. İşgücü maliyetlerinin bu yolla düşürülmesi ile işverenler, fazla çalıştırmak yerine ilave işgücünün işe alınması yönünde teşvik edileceklerdir.¹³

12. Bu arada yüksek işgücü devrinin uzun vadede ne tür beşeri sermaye israflarına ve maliyet artışlarına neden olacağı burada unutulmaktadır.

13. Bunu yapacaklarına dair elbette a priori hiçbir garanti yoktur. Olacağı varsayılmaktadır.

6.1.2. Piyasacı Yaklaşımlara Karşı ‘Güvence’ Arayışları

Şaşırtıcı değildir ki, yukarıdaki piyasacı görüşlere emekçi cephesinden sert eleştiriler yönlendirilmektedir. Bu eleştirel yaklaşıma göre neo-liberal küreselleşme sürecinde sermayenin dolaşımının, mal ve hizmet hareketlerinin önündeki engeller peyderpey kaldırılıp “piyasa ve yatırım dostu” ortamlar inşa edilmektedir. Sözde “rekabetçilik ve verimlilik” adına reform adı altında her türlü başıbozukluğa yani “denetimsizleştirmeye” yol açılırken *sıra emeğin serbest dolaşımına geldiğinde verimlilik ve rekabetin erdemi unutulmakta ve buna şiddetle karşı çıkılmaktadır.*

Bu yetmezmiş gibi, krizlerde kemer sıkmalarla, fazla mesailerle, işten atmalarla, vergi artışları ve ücret kesintileriyle emek kesimine bedel ödettirilirken, tam tersine bütün bu sorunlara neden olanlar “batırılmayacak kadar büyük”¹⁴ oldukları gerekçesiyle kurtarılmaktadır. Açıktır ki burada emek üretimden, toplumdan ve aileden kopuk salt bir maliyet unsuru gözüyle ele alınırken, sermaye cephesindeki başarısızlıklar ve aç gözlülükler adeta ödüllendirilmekte, bu şekliyle de ahlaki sorunlara neden olunmakta ve adaletsizlik yönündeki uygulamalardan vazgeçilmek yerine bu süreç körüklenmektedir (Görmüş, A., 2009). Açıktır ki, emek cephesinin burada özetlenen türden bir “esnekleştirme” yaklaşımına karşı çıkması son derece anlaşılabilir.

Bir orta yol bulmak üzere “piyasaları esnekleştirmek” kavramını biraz daha açmak ve bu konuda günümüzde nasıl bir anlayışın var olduğunu otaya koymak gerekmektedir. Acaba esneklikten anlaşılması gereken tam da bu hususlar mıdır? Bunun daha kabul edilebilir bir tanımını, açıklaması yok mudur?

Lizbon - Avrupa Konseyi, AB Başkanlar Konseyi Belgesinde esneklik genel olarak “öngörülmeyen değişikliklere karşı kapasiteyi uyarlayabilmek ve bu amaç doğrultusunda gerekli araçları kullanabilmek” şeklinde tanımlanırken, işgücü piyasasının esnekleştirilmesinden kasıt ise “işgücünün ekonomide yaşanan gelişme ve değişimlere hızla cevap verebilir hale getirilmesi” olarak tanımlanmaktadır.¹⁵ Günümüzde bu ifadenin ideolojik sloganlara feda edilmeden altının doldurulması son derece önem arz etmektedir. Zira burada “işten kolay çıkartma” ya da “ücret esnekliğinin ötesinde” bazı ipuçları bulunmaktadır. OECD’nin tanımlamasına göre esneklik şu dört başlık altında incelenmektedir;

- *Dışsal Sayısal Esneklik*, işverenin dönemsel ihtiyaçları doğrultusunda çalıştırdıkları eleman sayılarını değiştirebilme kolaylığıdır.
- *İçsel Sayısal Esneklik*, işçi sayısını değiştirmeden, işverenin çalışma saatleri ve çalışma programı üzerinde değişiklik yapabilme imkânıdır.
- *Fonksiyonel Esneklik*, işverenin çalışanlarının görevlerini ya da bölümlerini değiştirme

14. Too Big To Fail

15. Lizbon Avrupa Konseyi, AB Başkanlar Konseyi Belgesi, İstihdam, Ekonomik Reformlar ve Toplumsal Ulaşma, Mart 2000.

esnekliği olarak tanımlanmaktadır. Bu esneklik türünün yaygınlığı işçilerin şirket içi hareketliliğini sağlamaktadır.

- *Dışsal Fonksiyonel Esneklik işverenin*, şirketinin belli işlerini taşeronla yaptırmaya başlamasına gelmektedir.

Bu dört maddede emek piyasası esnekliği maliyetleri düşürmek için işten çıkarmaları, çalışma saatlerinin uzatılmasını, işlerin daha ucuza taşeronla havale edilmesini ve dolayısı ile mevcut işçilerin bir kısmının işini kaybetmesini ve nihayet farklı birimlere ve süreçlere kaydırarak daha az işçi ile daha çok iş yapabilmeyi, yani verimliliği gündeme taşımaktadır. Buradan yola çıkarak emek piyasası esnekliğinin işverenin değişen işgücü piyasası ya da rekabet koşulları doğrultusunda çalışanlarının ücretleri, çalışma saatleri ve çalışan sayısı üzerinde değişiklik yapma arayışı olarak anlaşılmaktadır.

Ancak tam da bu noktayı dengelemek üzere son yıllarda literatüre “güvenceli esneklik” kavramı da girmiştir. Güvence, çalışanların çalışma hayatları süresince ve sonrasında insanca yaşayabilecekleri bir gelir düzeyini garanti altına alma amacını taşımaktadır.

OECD’nin tanımlamasına göre güvence kavramının dört uygulamasından bahsedilebilir. Bunlar;

- İş Güvencesi bir işte, aynı işverene bağlı olarak çalışmanın garanti altına alınmasıdır.
- İstihdam/İstihdam Edilebilirlik Güvencesi ise aynı işverene bağlı olmaya gerek kalmaksızın çalışmanın sağlanabilmesidir.
- Sosyal Güvenlik, risklerle karşılaşan insanlara işsizlik sigortası, sağlık sigortası gibi sosyal sigorta kollarının yanında çeşitli vergi avantajlarının sağlanması, çalışma hayatı boyunca kişilerin meslek hastalıkları/iş kazalarından korunması ve kişilere çalışamaz duruma geldiklerinde bir gelir güvencesi sağlanmasıdır.
- Bütünleştirilmiş Güvence, ücretli çalışma ile diğer sosyal sorumlulukların ve zorunlulukların bir arada ilerletilebilmesini ifade etmekte olup, iş ve özel hayat-aile hayatı arasındaki denge, yarı zamanlı emeklilik, esnek çalışma saatleri ve izin imkânları bu güvencenin konusunu oluşturmaktadır.

İşgücü piyasasında esnekliğin artırılması ile işçilerin istihdam ve gelir garantileri ile çalışma ve yaşam koşulları arasında bir ters orantının olduğu yaygın bir gözlemdir. Dolayısı ile bir yandan işgücü piyasalarının, iş organizasyonlarının ve çalışma ilişkilerinin esnekliği kuvvetlendirilirken, eş zamanlı olarak özellikle dezavantajlı kesimler ve işgücü piyasası dışında kalanlar için istihdam güvencesi ve sosyal güvenlik haklarının kuvvetlendirilmesi de gerekmektedir. Böylece *esneklik ile güvence dengesi kurulmuş olacaktır.* Bu konuda Avrupa Konseyi’nin bildirisinde “... üye ülkeler ve sosyal tarafların da katılımı ile esnek güvence kavramı

16. Avrupa Konseyi Bildirisi, “Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam”, 27 Haziran 2007.

için ortak prensipler geliştirecektir. Bu prensipler, daha açık ve uyumlu işgücü piyasaları ve daha verimli işyerlerine ulaşılması için faydalı referanslar olabilecektir”¹⁶ denilerek, *esnek işgücü piyasasının kurallarını yüksek sosyal korunma ile uzlaştıran bir strateji önerilmekte*, “güvenceli esneklik” fikri ile tüm taraflar için bir kazan-kazan oyunu ikame edilmeye çalışılmaktadır. Böylece hem işletmeler, hem de çalışanlar esneklik ve güvenceden karşılıklı olarak yararlanmış olacaklardır. O halde kabul edilebilir bir yaklaşım için OECD ve AB Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerini birleştirerek kısaca aşağıdaki ilkelere ulaşılabilir:

- Esneklik, şirketlerin işten çıkarmada daha fazla özgürlüğe sahip olmasından ibaret olarak algılanmamalı, bu aynı zamanda çalışanların yeteneklerinin olabilecek en üst seviyede geliştirilmesi suretiyle daha iyi işlere ilerleyebilmelerini amaçlamalıdır. *Bu meyanda esneklik; bireyin hayatı boyunca okuldan iş yaşamına, bir işten diğerine, işsizlik veya pasif konumdan çalışma hayatına ve çalışma hayatından emekliliğe başarılı bir şekilde geçebilmesini kolaylaştırmalıdır.* Bunun bir parçası olarak özellikle düşük vasıflı ve yaşlı çalışanlar açısından eğitim fırsatlarının sağlanması burada bilhassa not edilmelidir.¹⁷
- Esneklik aynı zamanda yeni üretim ihtiyaçlarını ve becerilerini çabuk ve etkili şekilde uygulayabilecek esnek çalışma düzenlemeleri ve çalışma hayatı ile özel hayata ait sorumlulukların ilişkilendirilmesinin kolaylaştırılması anlamına da gelmektedir.

Ancak burada “güvenceli-esnekliğin” devletlerin kendi özel koşullarına, işgücü piyasalarına ve sanayi ilişkilerine uyarlanması gereğinden de bahsedilmektedir. Bunun anlamı, tek bir işgücü piyasası modeli veya tek bir strateji oluşturulup uygulanmasının mümkün olmadığıdır. *Ancak prensip açıktır: Güvenceli esneklik, işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu kurumları gibi paydaşlar açısından haklar ve yükümlülükler arasında adil bir dengenin kurularak, çalışanların uyum yeteneğini, istihdamını ve sosyal uyumunu artırmayı amaçlamalıdır.* Bu bağlamda güvenceli esneklik politikalarının kamu maliyesine ek maliyet getireceğinden bütün bu politikalar sürdürülebilir bütçe uygulamalarına katkıda bulunacak biçimde izlenmeli, kısaca maliyet ve faydaların adil şekilde dağıtılması gözetilmelidir. *Burada esas olan imkânlar ve sınırlandırmaların iyi ortaya konulmasını sağlayacak olan diyalog ve güven ortamının tesis edilerek kuşkuların giderilmesidir.*

- Güvenceli esneklik, işgücü piyasasındaki yukarıda bahsedilen “içeridekiler” ve “dışarıdakiler” arasındaki mesafeyi de azaltmayı amaçlamalıdır. Halihazırda “içeridekiler” bir işten diğerine geçiş için geçişler sırasında korunmalı iken, kadınlar ve gençler başta olmak üzere, işsizler de dahil olmak üzere dışarıda olanlara

17. Daha detaylı incelemeler için bkz., Fuat Ercan ve Şemsa Özar, “Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye’de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış”, Toplum ve Bilim, No. 86, Güz, 2000; Mehmet Rauf Kesici ve Ahmet Selamoğlu, “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, “İş, Güç”, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 7 Sayı: 2, Haziran 2005, ISSN: 1303-2860, Çalışma Ortamı Dergisi, S. 107 (Kasım-Aralık 2009); Recep Kapar, “İşgücü Piyasasında Esneklik ve Kriz”, Çalışma Ortamı Dergisi, S. 107 (Kasım-Aralık 2009).

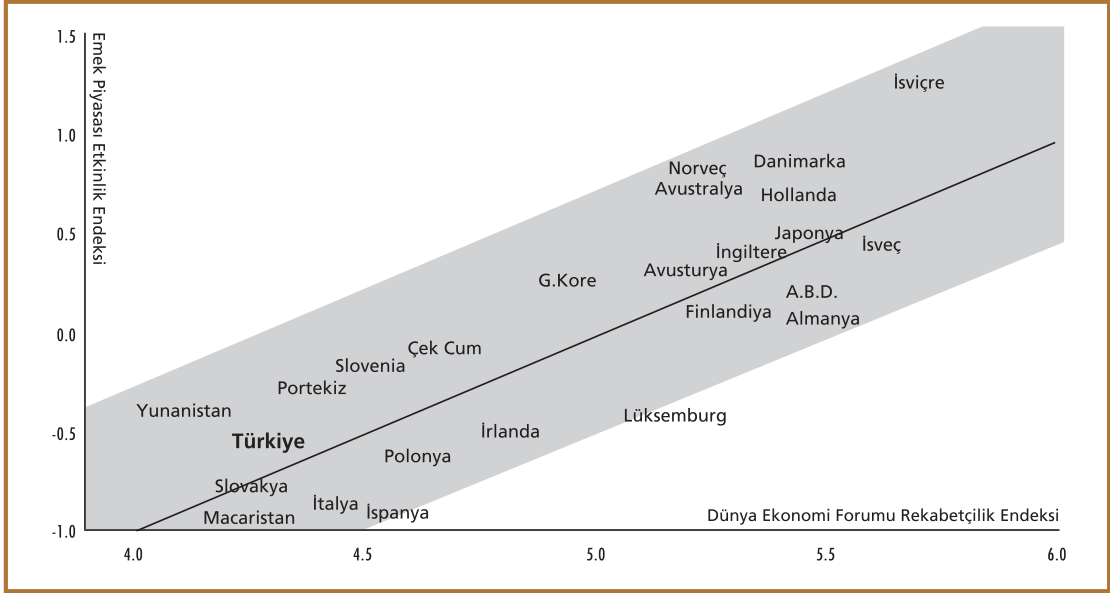
istihdama kolayca katılabilmek için bazı giriş noktaları, daha istikrarlı sözleşme düzenleme imkânları ve sıçrama basamakları sunulmalıdır. Bu doğrultuda yetkin liderlerce yönetilen, işin iyi düzenlendiği ve becerilerin sürekli geliştirildiği işyerlerinin ikame edilmesi, güvenceli esnekliğin hedefleri arasındadır. Bu doğrultuda güvenceli esneklik için kadın ve erkek nitelikli istihdama eşit erişimi destekleyerek, iş ve aile yaşamı sorumluluklarını uzlaştırmaya dönük imkânlar sunarak cinsiyet eşitliği desteklenmeli ve tüm çalışanlara eşit fırsatlar sunulmalıdır (İçli, E., 2009).

Burada görüldüğü üzere, en azından Avrupa'daki mevcut geçerli anlayışa göre, “emek piyasası katılıklarının azaltılmasından” kasıt sadece işgücü piyasasında iş güvencesinin aşındırılmasını, işgücü maliyetlerinin düşürülmesini, ücret pazarlık koordinasyonlarının adem-i merkezileşmesini, cömert işsizlik ödeneklerinin düşürülmesini ve aktif istihdam politikaları ile birlikte uygulanmasını kapsamamaktadır. Diğer bir deyişle Avrupa'da konu basitçe işgücü piyasasının kuralılaştırılmasına indirgenmemekte, “esnek güvence” tüm taraflar arasında mutabakat arayan, daha bütüncül ve adil bir yaklaşımı gündeme getirmektedir.

Böylece yukarıdaki yaklaşımdan geriye dört ana ilke kalmaktadır. Bunlar; esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri, kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri, etkili aktif işgücü piyasası politikaları ve modern sosyal güvenlik sistemlerinin ihdasıdır. Bütün bunların sonucunda da; işin daha iyi düzenlenmesinden, becerilerin artırılması sayesinde yukarı doğru hareketlilikten, çalışanların değişime uyum sağlama kapasitesinden ve değişimi kabul etmesinden, işletme için verimlilik sağlayan eğitim yatırımlarından iki taraf da fayda sağlamış olacaktır.

6.2. TÜRKİYE'DE EMEK PİYASASI KATILIKLARINI ÖLÇMEK

Günümüzde emek piyasası etkinliği ile ülkelerin rekabetçilik seviyesi arasında yakın bir ilişkinin olduğu ortak kabul görmektedir. Şekil 6.1'de ülkeler bazında bu ilişki ampirik olarak kurulmaktadır. Şekilde yatay ve düşey eksenin kesiştiği orijine yaklaştıkça hem emek piyasası etkinliği azalmakta, hem de ülkenin rekabetçiliği gerilemektedir. Daire içine alınan orijine yakın bölgedeki ülkelerin rekabet ve emek piyasası etkinliğinin oldukça zayıf olduğu ve küresel kriz ortamında ve sonrasında en çok sarsılan ülkelerin başında geldiği dikkat çekmektedir. (Şekilde $R^2=0,52$ 'dir) oldukça açıklayıcıdır.) Bu çalışmaya göre, Türkiye'nin de emek piyasası etkinsizlikleriyle malul olan ülkeler arasında kaldığı açıkça görülmektedir. Bu verilerden yola çıkanlar, emek piyasasını ülkelerin rekabetçi dinamizmine katkıda bulunacak şekilde tasarlamak gereği yönünde bir politika önerisinde bulunmaktadır.

ŞEKİL 6.1. Rekabetçilik ve emek piyasası etkinliği arasındaki ilişki (2010-2011).


Kaynak: OECD, ILO, Dünya Ekonomi Forumu.

Gerçekten de gerek işadamları ve gerekse uluslararası iktisadi kuruluşlar, emek piyasası katılıklarını Türkiye'nin en önemli rekabetçi dezavantajı olarak ön plana çıkartmakta, bu doğrultuda Türkiye'ye yaptıkları önerilerin başında, emek piyasası katılıklarının giderilmesi yer almaktadır. OECD'ye göre Türkiye, istihdamın katılığı sıralamasında 34 OECD ülkesi ile AB'ye 6 aday ülkenin de içinde bulunduğu 40 ülke arasında en katı çalışma mevzuatı ile ilk sırada yer almaktadır. Türkiye İşverenler Sendikası (TİSK), "en katı" işgücü piyasasına sahip olan Türkiye'de 2000 ve 2008 yılları arasındaki 8 yıllık dönemde katılığın göreceli olarak daha da arttığını iddia etmektedir. TİSK'in değerlendirmesinde, sözü edilen dönemde 14 OECD ülkesinin katı uygulamalarını esnetmek yoluna gittiği, 6 OECD ülkesinde uygulamaların değişmediği belirtilmekte, 2000 yılında Türkiye'den daha katı uygulamalara sahip olan Portekiz ve Yunanistan'ın yaptıkları düzenlemelerle Türkiye'yi geride bıraktıkları vurgulanmaktadır.¹⁸

OECD, mevcut emek piyasası yapısının, Türkiye'nin emek envanteri, kalkınmışlık düzeyi, sektörel dönüşüm nitelikleri, kısaca mevcut kalkınma düzeyi ve mukayeseli üstünlükleri ile uyumlu olmadığı sonucuna varmaktadır. Bu doğrultuda ülkemiz için,

- İstihdam vergilerinin ve kıdem tazminatının yüksekliği,
- Esnek ve yarı zamanlı istihdamın kısıtlı olması,
- Mukayeseli üstünlüklere göre emek yoğun sektörün göç etmek zorunda olduğu nispi olarak geri kalmış yerlerde bölgesel asgari ücret uygulamasının olmayışı gibi unsurları öne çıkartılmaktadır.

Dünya Bankası-OECD-TİSK cephesi, işgücü piyasasındaki bu sorunların Türkiye'nin büyümesinin önünde engel teşkil ettiği görüşünde birleşmekte, buradan yola çıkan OECD "Büyümeye Doğru 2011" raporunda, Türk ekonomisinin büyüme potansiyelinin artırılması için aşağıdaki önerileri yapmaktadır.

- (i) İşgücü piyasasında katılıklar azaltılmalı.
- (ii) İşgücü maliyetleri düşürülmeli.
- (iii) Eğitime katılım artırılmalı.
- (iv) Mal piyasalarına ilişkin düzenlemeler basitleştirilmeli.
- (v) Erken emeklilik teşvikleri azaltılmalı.
- (vi) Kıdem tazminatı düşürülmeli.
- (vii) Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sistemi yasalaştırılmalı.
- (viii) İsteğe bağlı olarak daha esnek biçimlerdeki iş akitlerine izin verilmeli.

Peki Türkiye'de çok yüksek bulunan ve bu yüzden ekonominin rekabetçi üstünlüğünü gerilettiği varsayılan emek piyasası katılıkları somut olarak ne durumdadır? Türkiye'deki emek piyasası katılıkları Tablo 6.1'de özetlenen 2008 yılına ait veriler bazında takip edilmektedir. Tabloda her bir sütunda en dikkat çeken, yani en "kötü durumda" olan ülkeler daire içerisine alınmıştır.

- a) ***İşe Alma Zorluğu:*** İlk olarak "*işe alma zorluğunda*" Türkiye 25,7'lik endeks değerine sahip OECD ortalamasının bir hayli üzerinde, 44 endeks değerine sahiptir. Bu kategoride Kore ve Arjantin de Türkiye gibi sorunlu görülürken, Brezilya daha da olumsuz bir konumda bulunmaktadır. Ancak bölgeler bazında ele alındığında bütün bölge ortalamalarının Türkiye'den daha iyi olduğu dikkat çekmekte, bu kategoride Türkiye'nin iyileştirici yönde adım atmasının gereği açıkça görülmektedir.
- b) ***Çalışma Saati Katılığı:*** İkinci olarak "*çalışma saati katılığı*" konusunda Türkiye'nin OECD ortalamasının biraz altında kaldığı, yani bu konuda Türkiye'de ciddi bir engelin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bunun anlamı, Türkiye'de rahatlıkla fazla mesainin yaptırılabilirdiği, hatta emeğin açık bir şekilde istismar edilebildiğidir. Zaten Türkiye'de ortalama çalışma saatleri zaman zaman 48-50 saat bandına kadar çıkarak ortalama olarak 38-40 saatlik AB ortalamasının bir hayli üzerine çıkmaktadır. Bu konuda Türkiye'nin emek lehine bazı düzenlemelere gitmesi gerekmekte, çalışma saatlerini azaltıcı yönde imkânlar araştırılmalıdır.
- c) ***İşten Çıkarma Zorluğu:*** "İşten çıkarma zorluğu" alanında Türkiye OECD ortalamasından daha yüksek bir endeks değerine sahip olmakla beraber, göreceli olarak bu kategoride de kısmen kabul edilebilir bir noktada olduğu ifade edilebilir. Bu kategoride OECD esneklik endeksi 26,3 iken, Türkiye'de bu oran, OECD'nin biraz üzerinde, 30 endeks değerinde bulunmaktadır. Güney Asya ülkeleri, Hindistan, Rusya, Brezilya ve Meksika Türkiye'den çok yüksek katılıklara sahiptir.

Bir başka ifade ile Türkiye’de işe eleman almak bir hayli zor iken, işten çıkartmak konusunda çok da katı bir yapı yoktur.

TABLO 6.1. İşgücü Piyasalarına Yönelik Esneklik Endeksleri

Bölge / Ülke	İşe alma zorluğu (1)	Çalışma saati katılımı (2)	İşten çıkarma zorluğu (3)	İstihdamın katılımı [(1)+(2)+(3)/3]	İşten çıkarma maliyeti
Doğu Asya ve Pasifik	19,2	20,0	20,0	19,5	38,6
Doğu Asya ve Orta Asya	38,4	48,0	32,4	38,9	26,3
Latin Amerika ve Karayipler	34,7	33,1	25,6	31,2	53,9
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	22,5	41,1	31,6	31,7	53,6
OECD	25,7	42,2	26,3	31,4	25,8
Güney Asya	22,2	15,0	41,3	26,2	66,0
Arjantin	44	60	0	35	95
Belçika	11	40	10	20	16
Brezilya	78	60	0	46	37
Çin	11	20	50	27	91
Hindistan	0	20	70	30	56
Japonya	0	20	30	17	4
Kore	44	60	30	45	91
Meksika	33	40	70	48	52
Rusya	33	60	40	44	17
Türkiye	44	40	30	38	95
Birleşik Krallık	11	20	10	14	22
ABD	0	0	0	0	0

Kaynak: Dünya Bankası, "Doing Business, 2008"

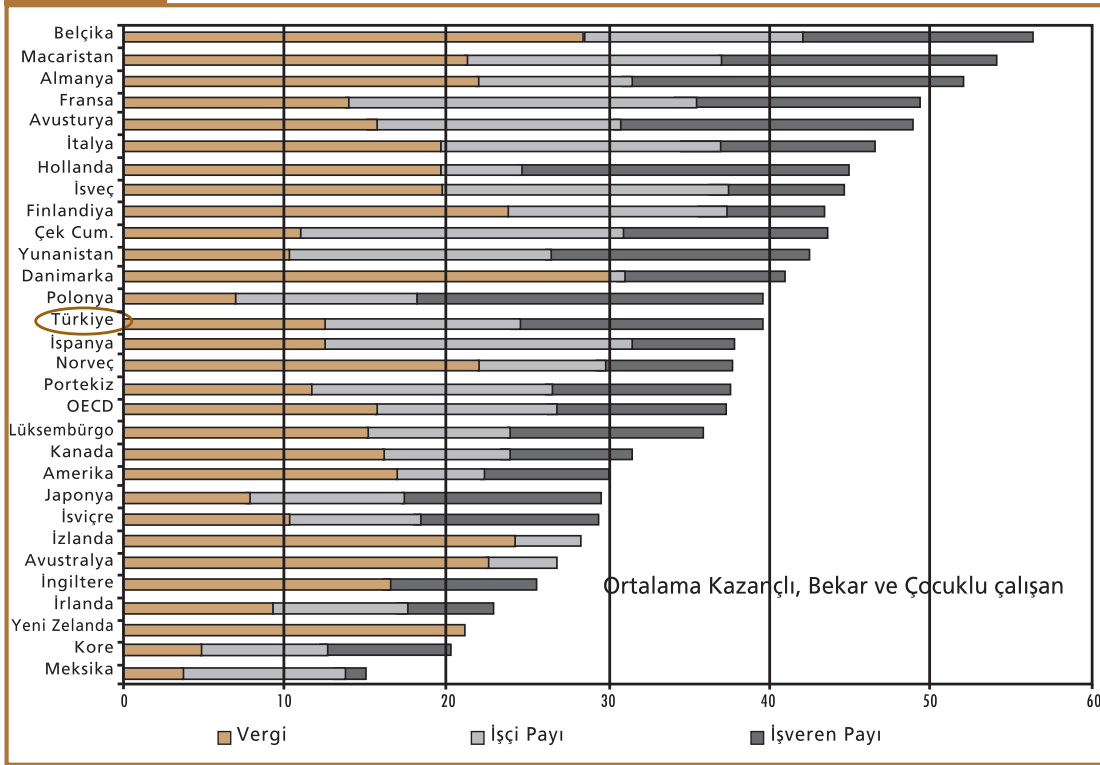
d) **İstihdam Katılımı:** Yukarıda kısaca açıklanan üç unsurun ortalamasından mürekkep “istihdamın katılımı” endeksinde OECD ortalaması 31,4, Türkiye ise 38 değerine sahip olup, sorunlu gözükmemektedir. Aynı şekilde Rusya, Kore, Meksika, Brezilya, Doğu Avrupa ile Orta Asya’nın tümü “sorunlu” yani emek piyasası katılımlarıyla malul olarak gösterilmektedir.

e) **İşten Çıkarma Maliyeti:** Diğer değişkenlerle de bağlantılı olarak “işten çıkarma maliyetleri” ölçülmektedir. Bu kategoride, endeks değeri 95 olan Türkiye’nin, endeks değeri sadece 25,8 olan OECD ortalamasının çok üzerinde maliyetli ve katı işten çıkarma yaptırımları olduğu açıktır. Listede bu kategoride Türkiye’ye yakın iki ülke Kore ve Arjantin’dir. Yukarıdaki bulgulardan yola çıkarak, Türkiye’de “yüksek bedeline katlanmak şartıyla istihdam oluşturabilir, yine bedelini ödeyerek işten çıkartabilirsiniz” sonucunu çıkartmak mümkündür gözükmemektedir. Bu iki unsur da kayıt dışını pompalamaktadır.

f) **İstihdam Vergileri:** Türkiye’de kayıtdışılığa ve verimsizliğe zorlayan önemli bir husus, Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükleridir. Şekil 6.2’de gösterildiği

üzere, ortalama kazancın yüzde 67'sini alan evli ve iki çocuk sahibi işçiler üzerinden yapılan mukayesede, OECD ülkelerinde istihdam üzerindeki vergi yükleri yüzde 33,5 düzeyinde kalırken, son yıllarda Türkiye'de bu oran bir miktar düzelerek yüzde 35,5 oranıyla hemen OECD ortalamasının üzerinde gerçekleşmiştir. Türkiye'nin gelişmişliği, mukayeseli üstünlükler, rekabetçi avantajları dikkate alındığında bu oranın daha düşük olması gerektiği açıktır. Türkiye OECD ülkeleri içinde bu alanda göreceli olarak açık dezavantajlı bir konumda bulunmaktadır. Öte yandan, bu yükü toplam maliyetlerin yüzdesi olarak alt bileşenlere ayırdığımızda yüzde 40'lara varan en ağır kısmının işverene düştüğü anlaşılmaktadır.

ŞEKİL 6.2. İstihdam üzerindeki vergi yükleri. (Toplam maliyetin yüzdesi olarak, 2009)

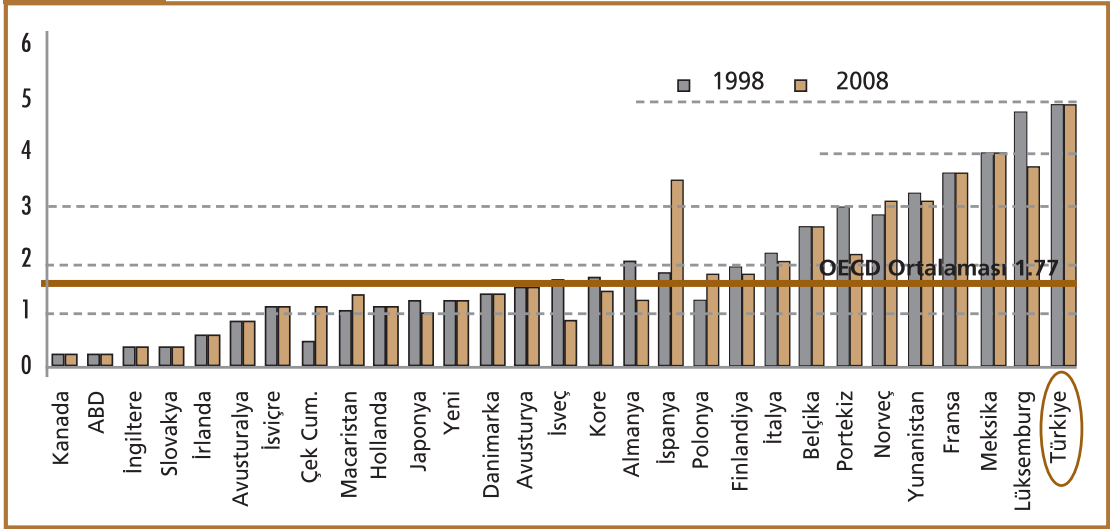


Kaynak: OECD, Taxing Wages 2009.

- g) **Yarı Zamanlı Çalışma:** OECD'in 2011 raporunda, özellikle geçici işçiler olmak üzere hem geçici, hem de sürekli işçiler açısından istihdamın katılığının yüksek olduğu, bu durumun da kayıtdışı ve yarı-kayıtdışı işlerde kaynakların heba edilmesine yol açtığı ifade edilmektedir. Bu alanda iyileştirme yapmak üzere herhangi bir adımın atılmadığının da altı çizilmektedir. Emek piyasası katılıkları konusunda istihdamı koruma mevzuatının yarı zamanlı çalışanlar üzerindeki kısıtlayıcılığı Şekil 6.3 ve Şekil 6.4'de gösterilmektedir. Burada değerlendirme ölçeği 0-6 arasında olup, sıfıra yaklaştıkça bu katılık azalmakta, arttıkça ise katılık da artmaktadır. *Görüldüğü üzere Türkiye, OECD ülkeleri arasında yarı zamanlı çalışmanın açık ara en çok kısıtlandığı bir ülke olarak dikkat çekmektedir.* Türkiye'de 4,8-5 aralığında olan değer, OECD'de ortalama olarak sadece 1,77 düzeyindedir.

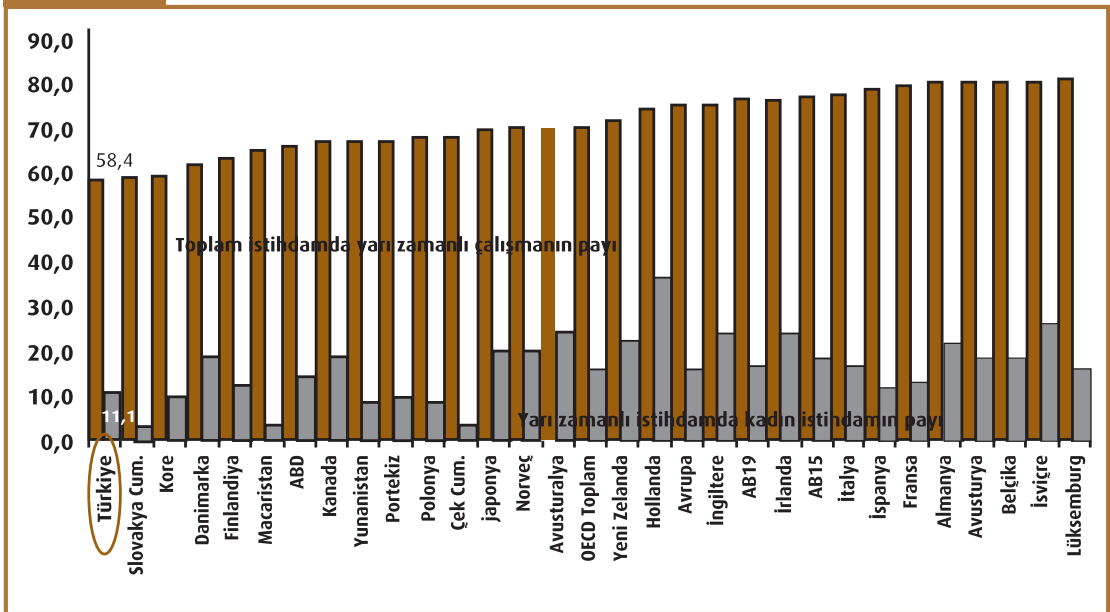
Böylece Türkiye OECD ülkelerinden 2,8 kat, AB ülkelerinden ise 2,7 kat daha katı uygulamalara sahiptir. Daha da önemlisi, Türkiye’de 1998-2008 arasında bu alanda hiçbir iyileştirme kaydedilmemiştir. Bu durum hem erkek, hem de bayan kategorisinde geçerlidir. Demek oluyor ki, Türkiye’de istihdam katılığını en fazla artıran uygulamalar daha çok geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde ortaya çıkmaktadır (Özdemir, E., Tunç, Ç., Hatipoğlu, Z. Ö., 2009).

ŞEKİL 6.3. İstihdamı koruma mevzuatının yarı zamanlı çalışma üzerindeki kısıtlayıcılığı.



Kaynak: OECD, Labour Force Statistics Database, 2010.

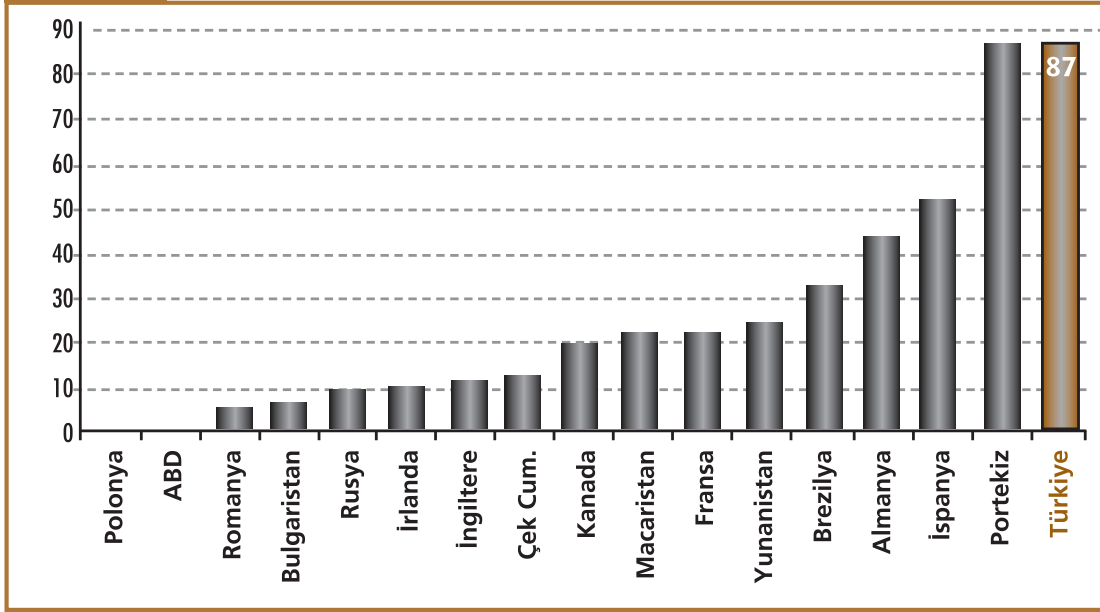
ŞEKİL 6.4. Yarı zamanlı istihdamda OECD ve Türkiye (2009).



Kaynak: OECD, Labour Force Statistics Database, 2011.

- b) **Kıdem Tazminatı Yükü:** Türkiye’de kıdem tazminatının yüksek olduğu tespiti isabetlidir. Gerçekten de Türkiye, 20 yıllık hizmete karşılık olarak ödenen haftalık ücret toplamına göre ele alınarak ölçülen “kıdem tazminatı yükünde” OECD ülkeleri içinde Portekiz ile birlikte açık ara en maliyetli ülkedir (Şekil 6.5). Örneğin, Türkiye’de 20 yıllık hizmete karşılık toplam 87 haftalık bir tazminat ödenirken, bu oran Çek Cumhuriyeti, Polonya, Bulgaristan ve Rusya gibi Türkiye ile yarışan ülkelerde 20 hafta ve altındadır.

ŞEKİL 6.5. Türkiye’de kıdem tazminatı yükü (2010).
(20 yıllık hizmet karşılığı kaç haftalık ücret tutarının ödendiği)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

O halde, *emekçileri mağdur etmeden, kazanılmış haklarında bir gerileme kaydedilmeden, küresel rekabet koşullarını da dikkate alarak işverenin sırtındaki bu muazzam yükü azaltmak mümkün değil midir?* Buradan hareketle, gerek 61. Hükümet Programında ve gerekse henüz taslak halinde olan Ulusal İstihdam Strateji Belgesinde, Türkiye’de “esnekliği artırıcı” uygulamalardan biri olarak kıdem tazminatı fonunun kurulması (KTF) dile getirilmiştir. 61. Hükümet Programında duruş şu şekilde sunulmaktadır:

“İşçilerimizin büyük çoğunluğunun (zaten) alamadığı, işletmelerimizin üzerinde ödeme baskısı oluşturan, çalışma hayatının en önemli sorun alanlarının başında gelen kıdem tazminatı sorununu, kazanılmış hakları koruyan ve bütün işçilerin kıdem tazminatlarını garanti altına alan bir fon teşkil etmek suretiyle, sosyal taraflarla istişare içinde çözeceğiz.” (61. Hükümet Programından)

KTF, işverenin kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğünün (işverenlerin ödeyecekleri primin) bir fona devredilmesi anlamına gelmektedir. Böylece işverenler işten çıkarma/

ayrılma sırasında hak kazanan işçiye kıdem tazminatı ödemeyecek, bu ödeme söz konusu fon tarafından karşılanacaktır.

Ancak bu yaklaşım, “işten çıkartmalar daha kolay hale getireceği” gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bunun gerekçesi ise şöyle ifade dilmektedir:

“... Böylece işveren açısından işten çıkarmanın maliyeti azalmış olacağından, fon işçinin iş güvencesini azaltacak, esnekliği artıracak bir uygulama olacaktır. Öte yandan işverenlerin söz konusu fona ödeme yapmamaları veya eksik ödeme yapmaları durumunda (tıpkı sosyal güvenlik primlerinde olduğu gibi) fon açık verebilecek ve bu açık kamunun üzerine yıkılabilecektir.” (Çelik, A., *Birgün*, 14 Temmuz 2011).

KTF fikriyle, sorunun çözümüne yönelik olarak daha inovatif bir ürünün geliştirildiği açıktır. Bu düşünce, araç sigortası (KASGO) ya da diğer sigortalama işlemlerinde olduğu gibi, herkesin aynı anda aynı yönde davranış göstermeyeceği varsayımına dayanmaktadır. Herkesin prim ödeyerek katkıda bulunduğu bir fonu, belli bir miktarda işçi çıkarmak zorunda kalan firmaların hizmetine sunmak akılcı gözükmemektedir. Velew ki, zor küresel rekabet koşullarında bu konuda fona yönelik birtakım teşvik ve destekler sağlanmış olsun. *Örneğin, işler iyi giderken çok prim biriktirip, şok halinde gelen bir kriz esnasında ise işten çıkarmaların artıp, fonun prim gelirlerinin düştüğü bir ortamda geçici olmak ve geri tahsil edilmek kaydı şartıyla buraya bir miktar kaynak aktarılması gayet olumlu bir uygulama olabilir.*¹⁹ *Ekonomide yeniden büyüme sürecine geçildiği dönemde ise bu katkıların geri çağırılması ve KTF'nin yeni bir “sosyal güvenlik kara deliğine” döndürülmemesi mümkün ve gereklidir.* Bu bağlamda fonun çalışma esasları siyasi popülizmden kurtarılmalı, otonom bir işleyiş mekanizmasına kavuşturulmalıdır.

Öte yandan bu uygulamanın işverene “işçi çıkarma kolaylığı sağlayacak olması” gayet anlaşılabilir. Her ne kadar uygulamanın esas amacı işveren üzerindeki yükü azaltmak olsa da, pratikte yasal açıdan işçi çıkarmanın meşru olduğu ortamda bunun maliyetini düşürücü yönde etkiye bulunacaktır. Ancak ifade edildiği üzere bu imkân, işten çıkartmaların, başka şartlara bağlı olmayacağı anlamına gelmemektedir. Gerçekten de işverene zorunlu hallerde bir çıkış yolu sunan bu kolaylığın istismarını önlemeye yönelik dengeleyici mekanizmaların sunulması da gerekli olacaktır. *Bu tedbir, zorunlu işten çıkarma hallerindeki sıkıntıyı giderirken, keyfiliğin de önünü kapatacak türden olmalı, burada zihniyet “daha kolay işten çıkartma” vurgusundan, bu sayede “daha kolay istihdam oluşturma” yaklaşımına kaydırılmalıdır.*

19. Farklı bir uygulama olarak “Avusturya Modeli” kısaca şu şekilde çalışmaktadır: Avusturya, önceleri Türkiye gibi bir kıdem tazminatı sistemine sahipken, esas olarak işçi sendikalarından gelen talepler doğrultusunda sisteminde 2003 yılında bir reform yapmıştır. Yapılan reformla kıdem tazminatı sistemi tamamen değiştirilmiş ve kıdem tazminatlarının özel fonlar tarafından yönetilmesi kararlaştırılmıştır. Avusturya’da çalışanların kıdem tazminatları bir havuzda değil, kendileri adına açılan bir hesapta birikmekte ve değerlendirilmektedir. Böylelikle işçinin hesabında biriken paraya ne devlet ne de işverenler dokunabilmektedir. İşçi biriken nemasını ya da tazminatını eğer işgücü piyasasından çıkarsa ya da emekli olduğunda alabilmektedir. Yeni uygulama ile bu ülkede kıdem tazminatından faydalananların sayısında yaklaşık yüzde 50 bir artışın sağlandığı görülmüştür.

Sonuç olarak Türkiye’de bir emek piyasası katılığının olduğu açık ancak bir ücret katılığının olmadığı da bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. Nitekim uluslararası rekabet koşullarının çetinleştiği her dönemde sermaye kâr marjını yükseltebilmiş ve uyumun yükünü daha çok işçi sınıfının üzerine yıkmıştır. Onaran’ın ifade ettiği gibi;

“İşsizliğin yüksek boyutlarına ilaveten ve hem iş güvencesinin hem de işsizlik sigortasının olmayışı işçileri işlerini korumak için reel ücretlerindeki aşınmaya boyun eğmeye itmekte ve esnek bir emek piyasasını garanti altına almaktadır. Reel ücretlerin formel sektörde bile trajik oranlarda düştüğü ve sermayenin yüksek kâr oranlarını ve tekeli gücünü yıllarca uygulanan yapısal uyum politikalarının ardından hâlâ koruduğu bir ülkede yoksulluk, işsizlik ve enformel sektörün varlığını açıklamak için ücret katılığı iddiasından daha ikna edici görüşlere ihtiyaç vardır. Cevabın ücret katılığından tümüyle farklı bir yerde olduğu açıktır (Onaran, Ö, 2010).

6.3. TÜRKİYE’DE GÜVENCELİ ESNEKLİK TARTIŞMALARI

Emek piyasası reformu ajandası ile ilgili olarak konunun bir ayağında ekonominin rekabetçiliği, diğer ayağında da “adil bölüşüm” ve “onurlu bir hayat sürdürme” arayışı yer almaktadır. Bunlardan birincisine “işveren”, ikincisine ise “emekçi” yaklaşımı adını vermek adil ve ahlaki değildir. Zira işletmenin rekabet edebilirliği tüm paydaşların sorunu olduğu gibi, adil bölüşüm de tüm paydaşların aradığı bir paylaşım ilkesi olmalıdır.

Bütüncül olarak ele alındığında Türkiye’de emek piyasası reformuyla kastedilen vizyon ile AB vizyonu arasında büyük bir uyumlaştırma çabası söz konusudur. Nitekim benzer yaklaşımlar 61. Hükümet Programında da açıkça görülmektedir:

“İstihdamın artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması amacıyla güvenceli esneklik anlayışı ve “iş değil insanı koruma” ilkesi çerçevesinde işgücü piyasamızın katılıklarını gidererek başta genç, kadın ve vasıfsız işgücümüz olmak üzere işsizlerimize nitelik kazandırarak işe girişini kolaylaştıracaktır.”

Daha önce de ifade edildiği üzere, burada esas olan katılımcı bir yaklaşımla konuyu taraflar arasında etkin istişare etmek, güven vermek ve bunun için şeffaf davranmak gerekmektedir. Nitekim gerek 9. Kalkınma Programı (Kutu 6.1) ve gerekse Hükümet Programında esneklik yaklaşımı ile güvence bir arada ele alınıyor olmasına rağmen, sendikaların olaya olumsuz yaklaşımları bilinmektedir. *İşveren, hükümet ve emekçi cephe arasındaki bu güven erozyonunun nedeni; bir yandan fiili durum ile söylem arasındaki büyük uçurum, öte yandan da bu durum nedeniyle taraflar arasındaki nihai niyetin yeterince açık ve seçik ifade edilmemiş olmasıdır.* Bu yaklaşımların somutlaştırılması, yasalaştırılma sürecinde nasıl bir mahiyet alacağının belirsizliği, mevcut güvensizliğin özünü teşkil etmektedir. İlaveten dünyada devam eden emek karşıtı düzenlemeler ve zayıf bir yönetim şekli olarak hükümetin güven artırıcı yönde konuyu paydaşlarla etkin istişare etmek yerine, “önce yapıp sonra tartıştırma”

yöntemi de mevcut güven bunalımını derinleştirmektedir. Örneğin, emekçi kesim iletişim kalitesinin düşük ve şeffaflığın eksik olması gibi nedenlerden ötürü, hükümet programında bahsedilen yaklaşımlardan oldukça kuşku duymaktadır. Devreye giren ideolojik katılıkların da tetiklemesiyle, biraz da “niyet okuma” yöntemini kullanarak, hükümetin bahsettiği “esnekliği” ve “işgücü piyasası katılıklarının giderilmesi” yolundaki yaklaşımlarını emek aleyhine bir “güvencesizlik” adımı olarak tercüme etmektedirler. Buna örnek olarak da bölgesel asgari ücret, kiralık işçilik, alt işveren (taşeronluk) uygulamasının yaygınlaştırılması, kıdem tazminatı fonunun kurulması niyetini göstermektedirler.

Bu kuşkucu yaklaşımları dile getirenler, içeride hükümetin ve sermaye çevrelerinin niyeti kadar, son on yıllarda küresel çerçevede emek aleyhine vuku bulan gelişmeleri de dikkatle takip etmekte ve haklı olarak gündeme getirmektedirler. Gerçekten de sanayi sermayesinin gerek dünyada, gerekse Türkiye’de krizin faturasını her fırsatta başarıyla sanayi emekçisine çıkartmanın yollarını bulduğu ve işgücü piyasasındaki esnekliği salt kendi kârlılığını korumak amacıyla kullandığı en son 2008-2009 küresel kriz ortamında yapılan uygulamalardan ve kriz sonrasındaki fiili uygulamalardan da açıkça görülmektedir. Örneğin E. Yeldan’a (2010) göre:

“Sendikasılaştırılmış, parçalanmış, sosyal güvencesiz olarak enformelleştirilmiş ve esnekleştirilmiş bir işgücü piyasası, Türk sanayi emekçisinin son 20 yılını özetlemeye yetmektedir. İstihdamsız büyüme sorununun çözümü daha fazla esneklikten değil, ulusal sanayinin yatay ve dikey bağlantılarının güçlendirildiği ve bölgesel kalkınma hedeflerinin gözetildiği stratejik bir planlama atılımından geçmektedir. 1998’den bu yana tek siyaset, farklı hükümetler anlayışıyla izlenen IMF programının güdülediği spekülasyon rant oyunları, işsizlik sorununu sadece daha kalıcı hale getirmektedir.”(Cumhuriyet, 24 Şubat, 2010)

Bütün bu eleştirel yaklaşımlara rağmen, gerek OECD ve gerekse AB’de artan oranda öne çıkmakta olan esnek çalışma modellerinin Türkiye’nin mevzuatlarında yer almasının kuralızsızlık olarak algılanması isabetli olmadığı gibi, bunun işçi haklarının korunmasında bir eksikliğe neden olacak bir gelişme olarak sunulması da çözüme katkıda bulunur türden değildir. Zira yukarıda vurgulandığı üzere, esnek çalışma biçimlerini içeren yasal düzenlemeler, zorunlu olarak işçi haklarının geriye gitmesine neden olmak durumunda değildir. Çalışma yaşamında esneklik, kuralların sadece katı özelliğini ortadan kaldırmakta; onların koruyucu niteliğini yok etmemekte, yasal düzenlemelerin gereksiz aşırılıklardan kurtarılması anlamına gelmektedir.

Demek ki konu niyete, bölüşüm ilişkilerine ve küresel rekabetin gereklerine olan yaklaşım biçimiyle ilgilidir. Burada esas olan, “ben yaptım oldu” şeklindeki emri vakiler ile değil, şeffaf bir diyalog ortamında bu güven açığının kapatılmasıdır. *Nitekim, 2012 yılının başından beri sürdürülen çalışmalarda Hükümetin katılımcı yaklaşımları, istişareye açıklığı ve kazanılmış hakların korunması konusundaki net vurgular, yeni dönemdeki reform yönetim kalitesini artırmaktadır.*

KUTU 6.1. DOKUZUNCU KALKINMA PLANI (2007-2013) DÖNEMİ İŞGÜCÜ PİYASALARI ÖNCELİKLERİ

- *Sosyal diyalog mekanizmaları* ülke düzeyinden işletme düzeyine kadar her alanda güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır.
- İşgücü piyasası; *esneklik ve güvence arasında dengenin sağlandığı*, istihdam üzerindeki yüklerin kademeli bir şekilde azaltıldığı, tüm bireylere eşit istihdam fırsatının sağlandığı ve sosyal diyalogun güçlendirildiği bir yapıya kavuşturulacaktır.
- Ekonomide rekabet gücünü dikkate alacak, *ücret-verimlilik ilişkisini güçlendirecek*, işgücü piyasalarının esnekliğine katkıda bulunacak ve üretken istihdamı destekleyecek esas ücret ağırlıklı bir ücret sistemi oluşturulacaktır.
- İşsizlerin, işgücü piyasası açısından dezavantajlı kesimlerin ve tarım sektöründen açığa çıkacak işgücünün nitelikleri ve beceri düzeyleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, *aktif işgücü programları uygulanarak artırılacaktır*. Bu meyanda girişimcilik eğitimleri, istihdam garantili programlar, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri, işgücü yetiştirme ve mesleki eğitim kursları ile sanayide eğitim seminerleri yoluyla aktif işgücü politikaları yaygınlaştırılacaktır.

Yukarıda özetlenen ilkelere göre hayata geçirilecek olan güvenceli esneklik sayesinde Türkiye gibi küresel rekabet ortamında kalkınma çabalarını sürdüren ülkelerde aşağıdaki faydalar elde edilecektir.

- İşgücü piyasasında esnekliği içeren düzenlemeler işletmelerin küreselleşme ile artan rekabet ortamında güç kazanmasını kolaylaştıracaktır. Esneklik sayesinde rekabet güçlerini artıracak olan işletmeler, işsizliğin azaltılmasında önemli rol oynamakla birlikte üretim sürecinde verimlilik artışı sağlayarak ülke ekonomisine olumlu katkılar sağlayacaktır. Ayrıca fonksiyonel esnekliği yakalayan bir işgücü piyasasında işgücünün vasıf düzeyi artırılarak da işsizliğin artması engellenecektir.
- İşgücü piyasasının esnek olması yabancı yatırımların teşvik edilmesi ve yeni iş alanlarının ikamesi bakımından da önemlidir. Zira istihdam yüklerinin ağır olmadığı ülkeler yabancı yatırımcılar için uygun olmaktadır. Böylece gerek genel ekonomik büyümeye gerekse istihdam artışına kayda değer ölçüde katkı sağlanabilir.
- Ekonomik kriz dönemlerinde özellikle esnek çalışma saatleri krizin olumsuz etkisini bertaraf edebilmektedir. Bir kere esnek çalışma biçimlerinde kısmi zamanlı çalışmanın kabul edilmesi, özellikle işgücü piyasası dışında olan kadınların işgücüne katılım oranlarını yükseltebilmektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde, esnek çalışma modellerinin

uygulanmasıyla; krizin etkilerine karşı işyerinin bir ölçüde korunması da sağlanmış olacak, ayrıca vasıflı işgücü kaybı daha az düzeyde kalarak, işsizliğin azaltılması da mümkün olacaktır. Aynı şekilde, geçici çalışma ile özellikle düşük eğitilmiş işsiz gençlere istihdam imkânları sağlanabilmektedir.

- Burada çalışma yöntemlerinin ve sürelerinin taraflarca belirlenmesiyle, çalışan ve işverenin koşulları gözetilecek, gelişen teknoloji ve değişen ekonomik verilerin üretim sürecine yansması sağlanmış olacaktır. İşgücü işletmede mesleki eğitime tabi tutularak, işletme içindeki değişik nitelikteki görevleri üstlenebilecek hale getirilerek, özellikle değişen teknoloji ve üretim şartlarına uyumu sağlanmak suretiyle istihdam edilebilirliği artırılacaktır. Bu şekilde sağlanan fonksiyonel esneklik, işletmelerin rekabet gücünün artırılmasında ve tüketici talebi olan ucuz, kaliteli ve hızlı üretimin gerçekleşmesinde önemli rol oynayabilir.
- Ücretlendirmedeki esneklik sayesinde ise, ekonomik gelişmeleri ve rekabet şartlarını takip eder nitelikte işgücü maliyet seviyesi oluşturulacak, çalışılan sürenin ücretinin verilmesi başta olmak üzere, performans ve üretimde verimliliği dikkate alan, işçilerin üretim sürecine olan katkısını da gözetilen bir ücretlendirme sistemi oluşturulabilmektedir.

6.4. ASGARİ ÜCRET

6.4.1. Asgari Ücret Tartışmaları

Emek piyasasına müdahalelerin gereği, etkinliği, sürdürülebilirliği öteden beri iktisat literatüründe tartışılmaktadır (Anthony B. ve Atkinson, J. M., 1991). Konvansiyonel piyasa yaklaşımları, emek piyasasında arz ve talep mekanizmasının etkin çalışması önündeki katılıklar arttığı ölçüde piyasa aksaklıklarının oluşacağı görüşündedir. Bütün piyasalarda olduğu gibi emek piyasasında da sürdürülebilir bir dengenin ortaya çıkması için piyasa koşullarını yansıtan esnek bir tepki mekanizması şarttır. Buna göre, bir ülkede emek arzı, emek talebini çok aşıyorsa bu piyasada emek ücretlerinde bir düşme beklenir. İstihdam maliyetleri düştükçe daha çok şirket emek talebinde bulunur ve böylece o piyasada arz fazlası emilir ve işsizlik de ortadan kalkar. Piyasacı yaklaşımlara göre burada şaşırtıcı bir durum yoktur. Emek de bir “mal gibi” alınıp satılmalı, emeğin fiyatı da sahip olduğu değere ve piyasa koşullarına göre belirlenmelidir. Çeşitli nedenlerle emek arzı fazla ise ücreti düşmeli, kıt ise artmalıdır.

Hayat pahalılığı vb. nedenlerle ücretlerin düşük olması, eğer çeşitli nedenlerle ortaya çıkan “piyasa aksaklıklarının” bir sonucu ise, bu aksaklıkların ortadan kaldırılması yönünde bir müdahale işe yarayabilir. Ancak sorununun mahiyetinin tespit ve tayin edilmesi çok önemlidir. Zira sorun piyasa aksaklıklarından değil de başka yapısal sorunlardan

kaynaklanıyorsa, o zaman bunun çözümünü piyasa müdahalelerinden beklemek, hastalığın kaynağı ile uğraşmak yerine ateş düşürücü ile sorunun bastırılmasına çalışmaya, bataklığı kurutmak yerine, tek tek sivrisineklerle mücadele etmeye benzemektedir.

Örneğin, yüksek beşeri sermayeye sahip emek için birçok sektörde “asgari ücret” gibi bir kısıtlama söz konusu değildir. Benzer şekilde niteliksiz emeğin getirisi de yaptığı katkı ile orantılı olarak ele alınmalıdır. *Hükümetlere düşen görev, yüksek katma değerli bir hizmet ve üretimin dönüşümünü sağlayacak eğitim, destek ve teşvik sistemini kurup gözetmek olmalıdır. Böylece burada sonuçlarla değil, süreçlerle uğraşılması gerektiği ön plana çıkartılmaktadır.*

Ancak bu şekilde serbest piyasada oluşacak ücretlerin, çalışanların asgari geçimlerini sağlamaktan uzak olabileceği ve emek sömürüsüne neden olacağı varsayımından hareketle, emek piyasalarına yaygın bir şekilde müdahale edildiği ve bu nedenle bir “asgari ücret” uygulaması yapıldığı da bilinmektedir. Ancak bu iyi niyet çoğunlukla hayata geçirilemez. Zira nasıl ki mal piyasasında herhangi bir nedenle kıtlık (nedret) baş gösterdiğinde narh (tavan fiyat uygulaması) bir kara borsa ile sonuçlanır ve bu kayıtdışılık ortamında ikili bir piyasa ortaya çıkarsa ve son tahlilde bu kayıtdışılıktan hem tüketici hem de devlet zararlı çıkarsa, aynı durum emek piyasası düzenlemeleri için de geçerlidir. Şöyle ki; *ekonominin neden yeterli iş üretmediği ve ücretlerin neden düşük kaldığı konusu gibi “yapısal olguların” üzerine gidip ortadan kaldırmak gerekirken, olayın esasını bırakıp da sonuçları üzerinde odaklanıldığında, bu regülasyonların yan etkileri kendini kayıtdışı gibi başka şekillerde dışa vuracaktır. Bu meyanda ilk olarak, asgari ücret nedeniyle bir kısım çalışan için daha yüksek ve “adil” ücret elde etmenin bedeli olarak, asgari ücret uygulamasının olmaması durumunda iş bulma imkânı ve ihtimali olan başka bir kısım kişinin de işsiz kalması göze alınmalıdır. Nitekim ABD için 1950-1986 yıllarını kapsayan bir çalışmada, asgari ücretlerdeki yüzde 10’luk bir artışın, işsizliği 1-3 puan aralığında artırdığı tespit edilmiştir (Korkmaz, A., Çoban, O., 2006).*

Öte yandan emek arzı fazlalığı ya da işsizlik nedeniyle şirketler ihtiyaç duydukları işçiyi kayıtdışı yollardan istihdam edeceklerdir. Böylece hem asgari ücretin altında istihdam devam edecek, hem de bu kesimin sosyal güvencesi olmayacak, ayrıca ortaya çıkan kayıtdışılık nedeniyle kamu kesimi vergi kaybına maruz kalacak, dahası kayıtdışılığın tetiklediği büyük bir verimsizlik ekonomisi uzun vadede ekonominin rekabetçi üstünlüğüne zarar verecektir. *Eğer durum burada bahsedilen piyasa yaklaşımlarının iddia ettiği gibiyse, asgari ücret uygulamasının net toplam toplumsal refah etkisinin negatif olma ihtimali, tersi durumdan daha yüksektir. Bu durumda, “attığımız taş, ürküüttüğümüz kurbağaya değemeyecek”, “Dimyat’a pirince giderken, evdeki bulgurdan da olma” ihtimali belirecektir.*

Tabii bu türden konvansiyonel yaklaşımların tersine asgari ücretin yukarıda bahsedilen türden yanlış sonuçlara neden olmayacağını iddia eden görüşler de vardır. Sendikal veya emekçi yaklaşıma göre, ücretlerin aşağıya doğru esnek bir davranış göstermesi emek piyasasında arz fazlasını, başka bir deyişle işsizliği ortadan kaldırmaya yetmemektedir. Tersine ücretlerin düşmesi sadece çalışan kitlelerin yaşam standardını düşürmeye

yaramakta ve belki sadece uzun bir süre sonra istihdamda kısmi bir artışın gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır (Weeks, 1991). *Hatta bu bile şüphelidir, zira ücretlerdeki azalmanın iç talep üzerinde yarattığı daraltıcı etkinin de olumsuz sonuçları olmaktadır. Aslında düşen ücretler yeni iş yaratmaktan çok, zaten işi olanların işlerini korumasını sağlamakta ve sadece işsizliğin daha da artmasına engel olmaktadır.*

6.4.2. Türkiye’de Asgari Ücret

Türkiye açısından da asgari ücret mefhumu her açıdan tartışılmayı hak edecek önemdedir. Türkiye için açık olan gerçek, asgari ücret uygulamasının ve bir o kadar da ekonomideki yaygın bir kayıtdışılığı varlığıdır. Türkiye’de asgari ücret, “dört kişilik bir ailenin asgari harcamalarını karşılayacak düzeyi” hedeflemekte ve Asgari Ücret Yönetmeliği’nin 4. Maddesine göre bu miktar “...normal bir çalışma günü karşılığı olarak işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de toplam çalışanların yaklaşık yüzde 45’i ya da her 10 çalışandan 4’ü asgari ücretlidir. TÜİK verilerine göre asgari ücretlilerin bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısı da yaklaşık 10 milyon olarak ifade edilmektedir. Sayı bu kadar kabarık olunca, konu iktisadi hayatın tümü, işveren ve çalışanlar açısından hayati önem kazanmaktadır. Türkiye’de eğitim yetersiz, mesleksizlik yaygın bir olgu, işsizlik yüksek, yoksulluk yaygındır. Bölgeler ve sektörler arası gelişmişlik farkları derin ve gelir dağılımı oldukça bozuktur. Hal böyle olunca ister kayıt içi, isterse kayıtdışı olsun, asgari ücret refah, toplumsal adalet ve sürdürülebilir büyüme açısından önem arz etmektedir. Anayasa’nın 55. Maddesinde ise “çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu göz önüne alınır” hükmüne yer verilmektedir.

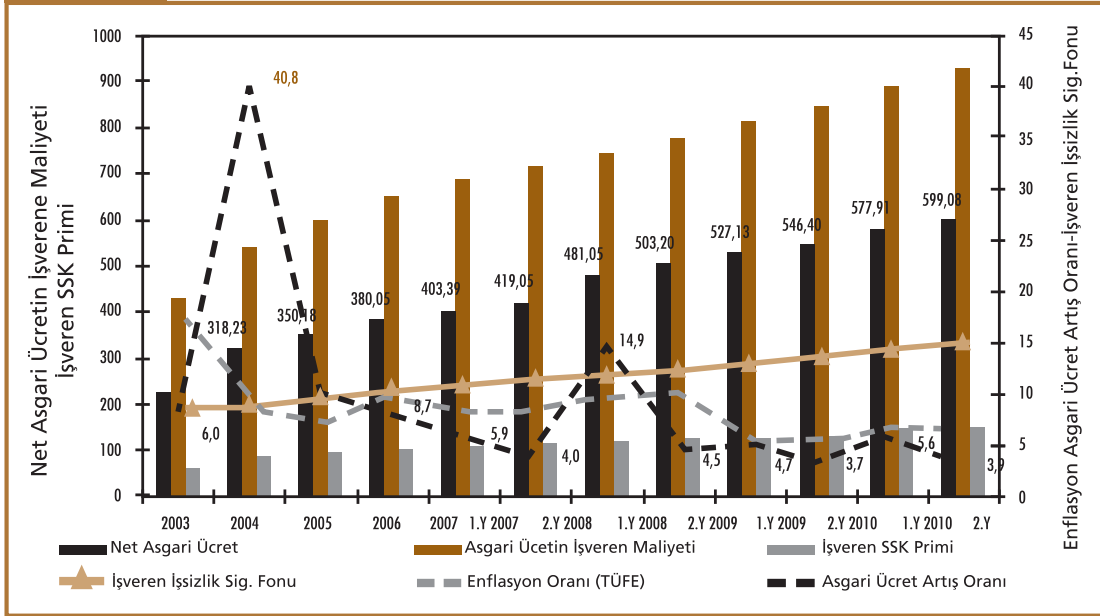
Türkiye’de asgari ücret böylece iki ucu keskin bir bıçak haline gelmiştir. Zira asgari ücret bir yandan “çalışanın geçimini sağlaması ve onurlu bir hayat sürmesi açısından” yetersiz bulunurken, işveren açısından da “küresel rekabette taşınamayacak kadar ağır bir yük” olarak görülmektedir. Bize göre iki kesim de bu şikâyetinde son derece haklıdır. Peki, aynı konuda nasıl olup da iki kesim de haklı olabilmektedir ve burada ortak mutabakata nasıl ulaşılabilir?

6.4.2.1. Asgari Ücret, Verimlilik ve Refah

Belli bir ortak paydada buluşmak ve anlamlı çözüm önerilerinde bulunabilmek için önce asgari ücretle ilgili temel ve yalın gerçekler ortaya konulmalı, sonra da bunun kesimler açısından anlamını irdelenmelidir. Türkiye’de son yıllarda kaydedilen asgari ücretlerdeki artış oranı, enflasyon artış oranı, net asgari ücret ve nihayet asgari ücretin işverene maliyeti Şekil 6.6’da gösterilmektedir.

oranı etkileşimidir. 2003-2005 yıllarında asgari ücret artış oranı, biraz da geçmiş dönemlerdeki kayıpları telafi etmek üzere oldukça yüksek tutulmuştur. 2006 yılında enflasyonla baş başa bir artış oranı kaydedilmiş, 2007-2010 döneminde ise genel olarak asgari ücret artış oranları ile enflasyon artış oranlarının paralel gittiği görülmektedir. *Bir diğer ifade ile açık enflasyon hedeflemesi rejimiyle tutarlı olarak asgari ücretin bir ölçüde enflasyona endekslediği ifade edilebilir.*

ŞEKİL 6.6. Asgari ücretlerle ilgili temel veriler (2003-2010).



Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, TÜİK.

Enflasyonun yüzde 10 bandının üzerinde gerçekleştiği 2011 yılı nedeniyle, 2012 yılının tamamı için yüzde 12 oranında bir artış kararı alınmış, her zamanki gibi bunun yüzde 6'lık ilk kısmı 2012 yılının ilk yarısında, diğer kısmı da ikinci yarısında ücretlere yansıtılmış olacaktır. Bu artıştan sonra brüt asgari ücret (16 yaşını ikmal edenler için) 886,50 TL, net olarak ise 701 TL olarak belirlenmiştir. Asgari geçim indirimi ise medeni durumu, çocuk sayısı ve eşinin iş durumuna göre 66 TL ile 113 TL arasında değişmektedir (Tablo 6.2). Bu gelişmelere göre 2003 yılında 226 TL olan asgari ücret üç kat artmıştır. 2002 yılının sonunda 2011 yılının sonu itibariyle birikimli enflasyon artışı oranı yüzde 127 olarak gerçekleşirken, net asgari ücret 2002 Aralık ayında 184 TL'den, 2011 Kasım ayı itibariyle 659 TL'ye çıkmış, böylece asgari ücretler yüzde 257,6 oranında artmıştır. Bunun anlamı, asgari ücret artışlarının dönemselsel olarak enflasyon artış oranının üzerinde gerçekleşmiş olduğudur.²⁰

20. Bu veri, geçmiş dönemle ilgili olarak yapılan çalışmalarla da paralellik arz etmektedir. Korkmaz ve Çoban'a (2006) göre, 1969-2006 arasındaki 40 yıllık dönemde asgari ücret artış oranları ortalama olarak enflasyon artış oranının üzerinde gerçekleşmiştir (Korkmaz, A, Çoban, O, 2006).

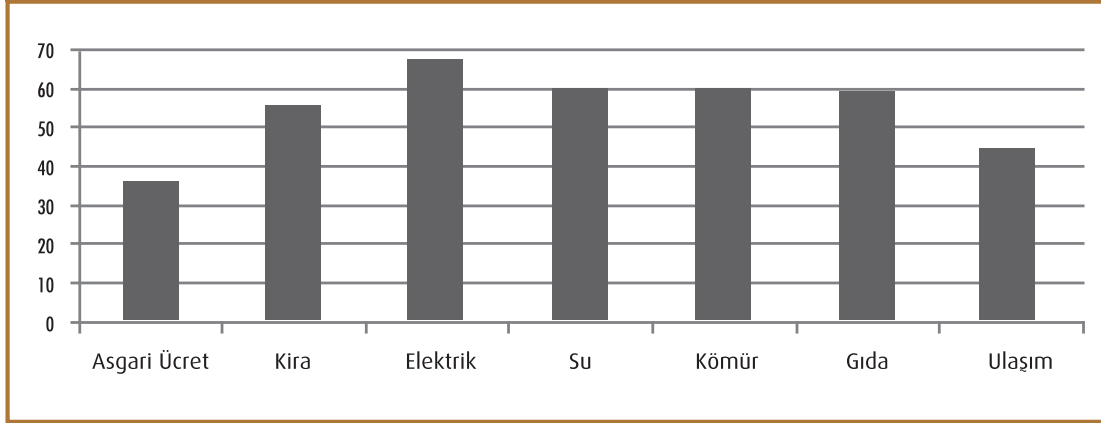
TABLO 6.2. 2012 Yılında Asgari Ücret ve Bileşenleri (İlk yarı, aylık TL, 16 yaş ve üzeri)

Brüt Ücret	886,5
SSK Primi İşçi Payı (%14)	124,11
İşsizlik Sigortası Primi İşçi Payı (%1)	8,86
Gelir Vergisi Stopaj Matrahı	753,53
Hesaplanan Gelir Vergisi	113,03
Asgari Geçim İndirimi	66,49
Ödenecek Gelir Vergisi	46,54
Damga Vergisi (0,66)	5,85
Toplam Vergi Tutarı	52,39
Toplam Prim Tutarı (İşçi Payı)	132,97
Net Ücret	701,14
SSK Primi İşveren Hissesi	128,54
İşsizlik Sigortası İşveren Hissesi	17,73
Asgari Ücretin İşverene Maliyeti	1,032,77
Toplam Vergi Tutarı	52,39
Toplam Prim Tutarı (İşçi Payı)	279,24
Toplam Vergi + Prim Yüğü	331,63
Asgari Ücretin İşverene Maliyeti İçindeki Vergi Payı %	5,07
Toplam Yüğü İçindeki Sosyal Güvenlik Primi Payı	%27,04
Toplam Yüğü İçindeki Vergi ve Prim Payı	%32,11

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Buradaki yaklaşım bir hayli sorunlu gözükmektedir. İlk olarak *enflasyon hesaplama*sının *asgari ücrete mutabık olan dar gelirli*ler açısından *hayat pahalılığı gerçeğini* adil bir şekilde yansıtmamasıyla ilgilidir. Dolayısı ile Türkiye’de asgari ücretin (i) genel değil, özelleştirilmiş bir enflasyon endeksine ve (ii) bölgelere göre hesaplanması daha isabetli olacaktır. Asgari ücretli kesimin enflasyona karşı korunup korunmadığının anlaşılabilmesi için yasa da tanımını verilen temel ihtiyaç maddelerini hedef alan “makul bir geçim endeksinin” çıkartılması anlamıdır. Esasen Türkiye’de böyle bir geçim endeksi hesaplanmaktadır ve kısaca bu konuda elimizde devletin resmi kurumu TÜİK, emekçi cephesini temsil eden TÜRK-İŞ ve diğer birçok sendika ile işveren derneklerinin alternatif hesaplamaları vardır. Tam anlamıyla mutabık olunmasa da “orta noktada buluşmayı mümkün kılan” bir “yoksulluk” ve “açlık sınırı” göstergesi vardır. Örneğin, Haziran-2006 ile Haziran 2010 arasında TÜFE enflasyonu yüzde 39 oranında artarken, yasa da tanımını yapılan ve asgari ücretlinin neredeyse zaruri masraflarının yüzde 100’üne yakın kısmını teşkil eden temel ihtiyaç malların enflasyonundaki artış oranı, genel ve ortalama enflasyon artış oranının çok daha üzerinde seyretmiştir.

İkinci olarak, yasa da tanımını yapılmış olmasına rağmen gerçek hayatta asgari ücret-refah artışı-yoksulluk sınırı kıstasları kurulmuş değildir. TÜİK’in tasnifine göre açlık sınırı olarak günlük kişi başı “gıda harcaması” kabul edilirken, yoksulluk sınırı için ise “gıda ve gıda dışı zaruri harcamalar” veri alınmaktadır. Ancak, TÜİK’in ancak 2002 yılından beri ölçmekte

ŞEKİL 6.7. Asgari ücret ve zaruri ihtiyaç kalemlerindeki fiyat artış oranı (2006-2010 ort., %).

Kaynak: DİSK, Sosyal İş, "Asgari ücrete ilişkin gerçekler", Aralık 2010.

TABLO 6.3. Asgari Ücret ve Temel İhtiyaç Maddelerinde Bölgelere Göre Artış Oranı (2006-2010 ort. %)

	Asgari Ücret	Kira	Elektrik	Su	Kömür	Gıda (Ekmek)	Ulaşım (Dolmuş)
İstanbul	37,1	58	70,2	97,9	65,4	70,2	53
Ankara	37,1	46,3	70,3	64,5	64,5	50,9	52,3
İzmir	37,1	49,4	70,3	57,7	60,8	57,8	14,6
Türkiye (Genel)	37,1	55,3	67	60,7	60,8	59,4	44,6

Kaynak: DİSK, Sosyal İş, "Asgari Ücrete İlişkin Gerçekler", Aralık 2010.

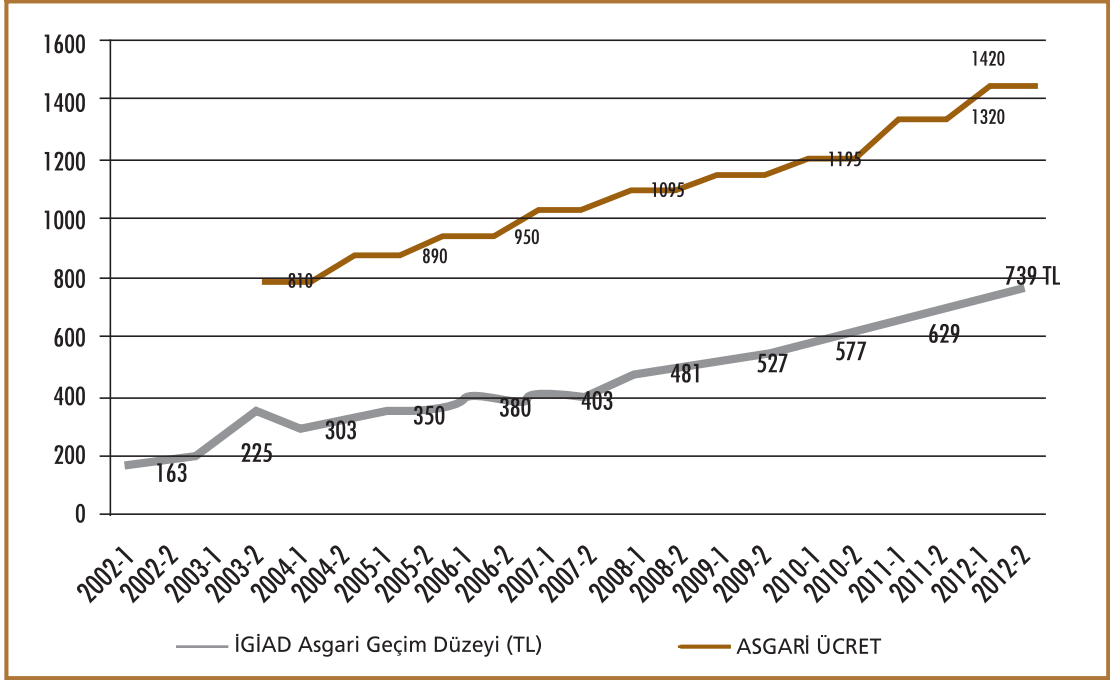
olduğu açlık ve yoksulluk alanındaki verilerinin uluslararası standartlarla uyum sorunu olduğu ve mukayeseli bir analiz yapmaya elverişli olmadığı ifade edilmelidir. Bu konuda güvenilir ve yeterince gerilere giden veri serilerinin olmadığı da ilave edilmelidir. TÜİK bu eksikliği gidermek üzere uyumlulaştırma çalışmalarına başlamış olup daha güvenilir veriler için beklemek gerekecektir. Bu duyarlılık altında yapılan TÜİK'in çalışmasına göre 2011 yılında Türkiye'de 4 kişilik bir ailenin aylık açlık sınırı 967 lira, aylık yoksulluk sınırı ise 3.160 lira olarak tahmin edilmiştir. TÜİK'in hesaplamalarına göre Türkiye'deki fertlerin yüzde 18,08'i, yani 12 milyon 751 bin kişi gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. TÜİK'in çalışmaları veri alındığında, mevcut net asgari ücretin dört kişilik bir hane halkının açlık sınırının altında kaldığı görülmektedir.

DİSK Araştırma Enstitüsü (DİSK-AR), TÜİK Hanehalkı Harcama Kalıbı, TÜİK Madde fiyat ortalamaları ve 4 kişilik bir ailenin sağlıklı bir biçimde alması gereken kalori miktarı üzerinden hesaplanan beslenme kalıbını dikkate alarak Aralık 2011 için hazırladığı araştırmanın sonuçlarına göre, Türkiye'de 4 kişilik bir aile için açlık sınırı 1.011, yoksulluk sınırı ise 3.197 TL olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde TÜRK-İŞ'in açlık sınırı aylık ortalama olarak 946 TL, yoksulluk sınırı da 3.000 TL olarak tespit edilmiştir.

Bu konuda mutabakat zemini aramak bağlamında ortaya çıkan alternatif yaklaşımlara da yol gösterici olarak müracaat edilebilir. Örneğin, İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği

(İĞİAD) adlı işveren kuruluşu, oluşturduğu Asgarî Geçim Ücreti (AGÜ) Tespit Komisyonu ile her yıl Aralık ayında yaptığı bir araştırma ile İstanbul şartlarında iki çocuklu bir ailenin geçinebilmesi için gerekli olan asgari ücret seviyesini tespit etmektedir. Buna göre, İstanbul’da yaşayan evli ve iki çocuklu bir ailenin, asgarî şartlarda geçimini sağlayabilmesi için gerekli olan ücret seviyesi, 2012 yılı için 1.420 TL olarak belirlenmiştir (Şekil.6.8).²¹

ŞEKİL 6.8. Net asgari ücret ve İĞİAD Asgari Geçim Düzeyi (2002 - 2012).



Kaynak: İĞİAD.

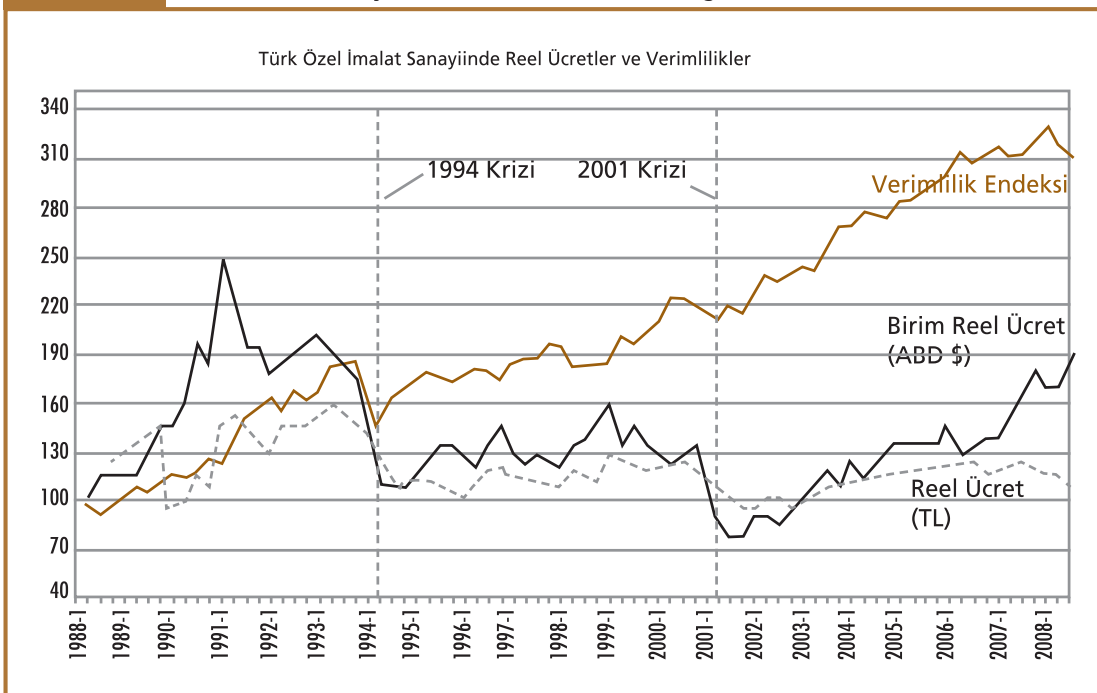
Ağırlıklı olarak küçük ve orta ölçekli işletmelerden (KOBİ) oluşan ve yine ağırlıklı olarak ticaret, inşaat, tekstil, hazır giyim, gıda, marketçilik gibi geleneksel faaliyet alanlarda yoğunlaşan İĞİAD’ın bu tespitleri İstanbul’da ve başka bölgelerde yaşayan dört çocuklu bir ailenin asgari ihtiyaçları için düzenlenebilir. Açlık sınırı veri alınarak böyle bir düzenlemenin yapılması durumunda *daha adil ve sürdürülebilir bir toplumsal düzen için açlık ve yoksulluk sınırının ortalamasını veri alıp, asgari ücreti Türkiye’de 1.000 TL’nin üzerine çıkartmak gerektiği ifade edilebilir.* Türkiye’de en düşük memur maaşının 2012 yılı itibariyle katkılarla beraber 2.000 TL sınırına yaklaştığı düşünülürse, bu önerinin gerçek dışı olmadığı görülecektir.

21. İĞİAD’ın araştırmasında bir ailenin gıda (kahvaltılık, sebze ve meyve, et ürünleri, bakliyat, ekmek, çay/şeker/yağ), kira, elektrik, su, yakıt, haberleşme, ulaşım, eğitim, giyim, ilaç, ev eşyası ve temizlik harcamalarını içeren unsurlar yer almaktadır. Buna göre, 2012 yılı için İstanbul’da yaşayan iki çocuklu bir ailenin asgari olarak geçinebilmesi için iş görenin yemek, yol, prim, ikramiye, yardım vb. yan ödemeler dâhil olmak üzere toplam 1.420 TL kazanması gerekmektedir. Tespit edilen AGÜ rakamı, SSK, vergi ve devlet tarafından karşılanan eğitim giderlerini içermemekte, İĞİAD, bu rakamı, evli ve iki çocuklu bir iş görene verilmesi gereken asgari geçim ücreti tutarı olarak işverenlere tavsiye etmektedir.

Ücret seviyesi(W) esas olarak üretim faktörlerinin kattığı katma değere göre ölçülmelidir. Emegın marjinal üretkenliğı (verimlilik, MPL) ile bu ürünün piyasa koşullarındaki fiyatının (P) çarpımı, teklif edilecek ücretin (W) üst seviyesini belirler. Bunu kısaca $W = MPL \times P$ şeklinde ifade etmek mümkündür. Ücret bunun üzerinde olursa bölüşüm toprak ve sermaye gibi diğere üretim faktörleri aleyhine bozulurken, altında kaldıkça da emegın aleyhine bozulacaktır. Ücretler için geçerli olan bu ilke, diğere üretim faktörleri için de geçerli olmalıdır. Ancak faktörlerin katkısını birbirinden ayırıştırarak ölçmek imkânsız denecek derecede zor olduğundan, faktörlerin katkısını ortaya koyacak süreçte yine de bir öznelilik, görecelilik devreye girecektir. Bu “sapmayı” bir kenara bırakmak gerekirse, yukarıdaki formüle göre emegın reel ücretini (W/P) artırmanın yolu açıkça verimlilik ve piyasa koşullarında satılan malın fiyatını en üst düzeye çıkarmaktan geçer. Burada fiyatların seviyesi piyasa yapısına göre, yani rekabet koşullarına ve ürünün katma değerine göre ortaya çıkacaktır. Aşağıdaki analizde Türkiye’deki reel ücretlerin verimliliğı yansıtmayarak bir haksızlığa yol açtığı incelenmektedir.

Çalışanlar açısından bakıldığında öne çıkan son bir husus da emekçinin sadece enflasyona karşı korunmasının yeterli olmadığı, daha adil bir bölüşüm için artık değerden, şirket artığından, milli gelirdeki büyümeden, kısaca refah artışından da hak ettiği payın alınması gereğıyle ilgilidir. Bu arayış gerçekten de son derece anlamlıdır. Bu konuda aşağıda biri özel imalat sanayi verimlilik-ücret ilişkisini, diğere de toplam yada genel sanayi verimlilik-ücret endeksini, gösteren iki şekil sunulmaktadır. Şekil 6.9’da, 1988-2008 arasındaki 20 senelik dönemde özel imalat sanayinde reel ücretler ile verimlilik ilişkisi gösterilmektedir. 1988 yılının temel alındığı bu çalışmada, 1992 yılına kadar reel ücretler ile verimlilik endeksi paralel bir

ŞEKİL 6.9. Özel imalat sanayi reel ücret ve emek verimliliğı ilişkisi (1988-2008).

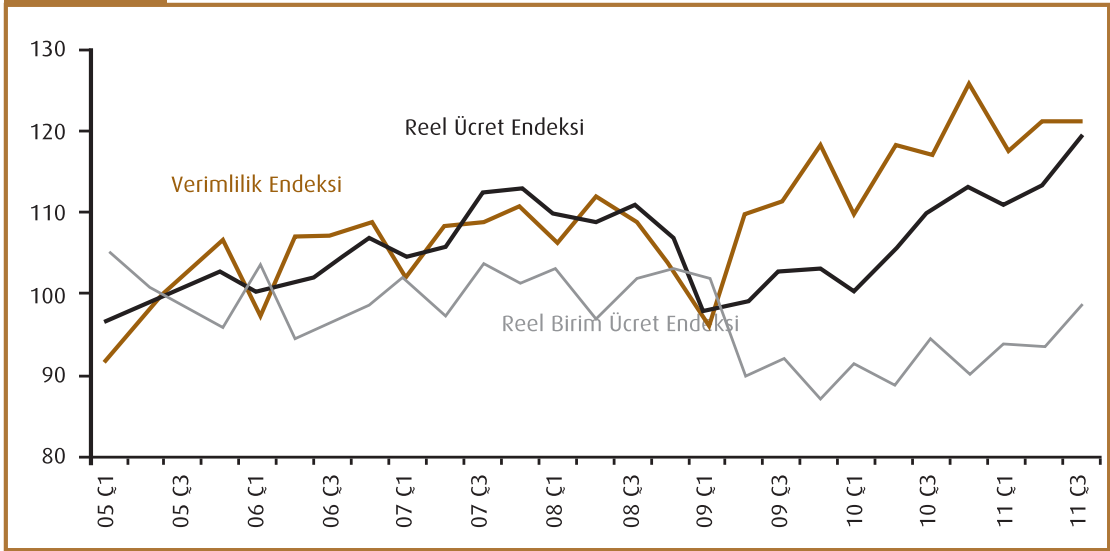


Kaynak: Erinc Yeldan (2010).

seyir izledikten sonra, 1994 yılındaki krizle birlikte sert bir şekilde gerileyen reel ücretler, bunun sonrasında verimlilik artışlarına rağmen düştüğü bu düzeyde sabit kalmıştır. 2001 krizinde bir kez daha sert sayılacak bir şekilde gerileyen reel ücretler 2008 yılı itibariyle 1994 yılında başlayan seviyenin pek üzerine çıkabilmiş değildir. Reel ücretlerle verimlilik arasındaki makas sürekli açılmakta, kısaca üretilen artık değer artan oranlarda şirket artışı olarak şirketlere transfer edilmektedir.

Bir başka ifade ile 2001 krizi sonrasında reel ücret artışlarının, verimlilik artışının çok altında kaldığı, yani ücretli kesimin refahtan aldığı payın gerilediği açıkça görülmektedir. Biraz daha detaylandırmak gerekirse, Şekil 6.10'dan açıkça görüleceği üzere, 2005-2008 yılları arasında verimlilik endeksi sürekli artarken, reel ücret endeksi de buna paralel bir artış göstererek aslında 2001 krizi sonrasında nihayet bir toparlanmanın başladığına işaret etmektedir. Ancak, 2009 krizi ve sonrasında ise reel ücretlerdeki iyileşme verimlilik artışlarının bir hayli altında kalmış, reel birim ücreti de hızla düşmüştür.

ŞEKİL 6.10. Toplam sanayi verimlilik ve reel ücret saatlik endeksi (2005-2011).



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TÜİK.

6.4.2.2. Türkiye’de Mukayeseli Asgari Ücret

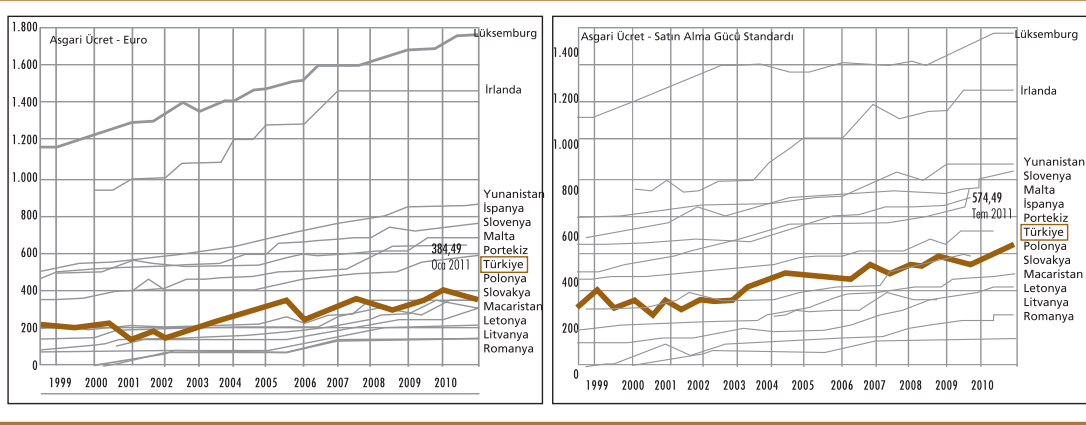
Bu aşamaya kadar asgari ücret konusu ağırlıklı olarak emekçiler açısından ele alındı. Türkiye’deki hayat pahalılığı, alım gücü, verimlilik, yoksulluk ve açlık standartları açısından ve çeşitli kurumların yaklaşımlarına göre ele alındığında, Türkiye’de asgari ücretin daha yüksek olması gerektiği açık bir şekilde ortaya çıkmıştır.

Tam vuzuha kavuşması açısından bu noktada konu bir de başka ülkelerle mukayeseli olarak ele alınmalıdır. AB’ye üye 27 ülkenin 20’sinde yasal olarak düzenlenmiş bir asgari ücret uygulaması varken, 7 ülkede (Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İsveç, İtalya, Norveç) asgari ücret bölgesel ya da işkolu düzeyinde yapılan toplu sözleşmelerle

belirlenmektedir. Eurostat tarafından her yıl düzenli olarak yapılan asgari ücret çalışmasına, bu yıl aday ülke olarak Türkiye de dâhil edilmiştir. Eurostat tarafından yapılan çalışma çeşitli göstergelerle ülkeler arasındaki asgari ücret göstergelerini karşılaştırılmaktadır.

Şekil.6.11’de gösterildiği üzere, Ocak 2011 itibarıyla Türkiye’de asgari ücret miktarı yaklaşık 385 Avro olarak tespit edilmiştir. Satın alma gücü paritesine (SAGP) göre ise bu miktar Türkiye’de 575 Avroya kadar çıkmaktadır. İki kıstas açısından da ele alındığında Avrupa’da Yunanistan, Slovenya, Malta, İspanya, Portekiz, İrlanda ve Lüksemburg gibi ülkelerdeki asgari ücretin, Türkiye’nin bir hayli üzerinde olduğu görülmektedir. Diğer Doğu Avrupa ülkelerinde ise asgari ücret Türkiye’den daha düşük düzeydedir.

ŞEKİL 6.11. Türkiye’de ve Avrupa’da asgari ücret. (Nominal (Euro) ve satınalma gücü paritesine göre)



Kaynak: Eurostat, 1 Ocak 2011.

Burada ortaya çıkmakta olan kafa karışıklığını izale etmek üzere bir dizi açıklama getirmek gerekmektedir. İlk olarak, Türkiye’de kişi başına düşen milli gelirin (2010) 10 bin dolar, Avro bölgesinde ise ortalama olarak 38.500 dolar olduğu (Satın alma gücü paritesine göre aynı veriler sırasıyla 14.580 ve 34.100 dolar) göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’deki asgari ücretlerin göreceli olarak pek de düşük kalmadığı görülmektedir. Zira, Avro Bölgesi’nde kişi başına düşen gelir cari dolar kuruna göre ölçülen atlas yöntemine göre Türkiye’den 3,5 kat, satın alma gücü paritesine göre ise 2 kattan daha yüksek iken, asgari ücret Türkiye’dekinin iki katı yüksektir.

İkinci olarak, Türkiye’deki asgari ücretin 9 AB üyesi ülkesinden daha yüksek olduğu ortaya çıkmış ise de, Doğu Avrupa ülkelerinde hâlâ “sosyal ücret uygulamalarının” geçerli olduğu unutulmamalıdır. Buna göre sağlık, eğitim, ulaşım, konut, enerji vb. gibi konularda sürmekte olan sosyal destekler, bu ülkelerde asgari ücretin dışındadır. Dolayısıyla sosyal ücret uygulamaları dikkate alındığında Türkiye’nin asgari ücret mukayesesini değiştirmektedir.

Üçüncü olarak, bu aşamada sağlıklı bir mukayese yapabilmek için, asgari ücretin yaygınlığı ve ortalama ücrete olan oranına da bakılmalıdır. Asgari ücretin Avro bazında Türkiye’ye göre daha düşük olduğu Doğu Avrupa ülkelerinde, işçilerin sadece ortalama yüzde 7’si asgari

ücret ile çalışırken, Türkiye’de bu oran yüzde 36 dolayındadır (Tablo 6.4). Bir başka deyişle, Doğu Avrupa ülkelerinde her 14 işçiden biri asgari ücret ile çalışırken, Türkiye’de her 10 işçiden 4’ü asgari ücretle çalışmaktadır. *Asgari ücretin Türkiye’de bu denli yaygın uygulanmakta oluşu, ülkede hâkim ücretin en az ücret olduğunu göstermektedir. Daha da önemlisi asgari ücret uygulamaları ülke sathında bir kıstas oluşturduğundan bu haliyle, bireysel ve toplu iş sözleşmeleriyle belirlenen ücretleri de etkilemekte, ülke genelinde ücretleri baskılayan bir tesir icra etmektedir.*

Nitekim, asgari ücretin ortalama ücrete oranına bakıldığında, Türkiye’de asgari ücret ortalama ücretin yüzde 57’si, Doğu Avrupa ülkelerinde ise yüzde 37’si oranındadır. Bunun anlamı, Türkiye’de genel ücretin de asgari ücretler gibi düşük olduğudur. Nitekim yabancı yatırım çekmek muradında olan Türkiye, diğer teşvik unsurlarına ilaveten bir yandan genel ücretlerin düşüklüğünü, bir yandan da buna rağmen verimliliğin bir hayli yüksek olduğunu ileri sürmektedir.

TABLO 6.4. Avrupa’da Asgari Ücretler (2011)

Ülkeler	Asgari Ücret (Avro)	Asgari Ücret (SGP) ¹	Asgari Ücretlilerin Oranı	Asgari Ücretin Ortalama Ücrete Oranı
Lüksemburg	1570	1503	18,0	50
İngiltere	1361	1292	1,4	40
Hollanda	1301	1244	2,1	45
Belçika	1259	1203	16,0	46
Fransa	1254	1150	15,6	47
İrlanda	1403	1141	3,1	52
Malta	585	805	1,5	44
ABD	676	779	1,4	33
Yunanistan	668	768	-	47
İspanya	666	725	0,8	33
Slovenya	522	701	2,0	44
Portekiz	470	546	5,5	41
Türkiye	298	499	35,6	57
Çek Cumh.	288	465	2,0	37
Macaristan	258	423	8,0	37
Polonya	246	389	4,5	36
Estonya	230	362	5,7	40
Slovakya	217	351	1,9	41
Litvanya	174	324	12,1	34
Letonya	172	310	8,8	38
Bulgaristan	92	216	5,1	40
Romanya	114	204	12,0	29

¹ Satın Alma Gücü Paritesine göre hesaplanmıştır.

Kaynak:

- EUROSTAT, Statistics in Focus, Minimum Wages 2007.
- European Industrial Relations Observatory (EIRO).
- Türkiye verisi SGK verilerine dayanarak DİSK uzmanları tarafından hesaplanmıştır.

Küresel krizin gösterdiği dersler bağlamında madalyonun bir de diğer yüzüne bakmak gerekmektedir. AB bölgesinde bazı ülkelerin uyguladığı rekabet ve verimlilikten kopuk ücret ve sosyal devlet uygulamalarının Avro bölgesini rekabette geri bırakmaya başladığı, mali açıdan da sürdürülemez bir tehlikenin içine çektiği açıkça görülmektedir. Nitekim Avrupa’da asgari ücretin Türkiye’ye göre yüksek olduğu Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya’nın günümüzde kriz sarmalına girdiği, kamu borçlarının arttığı, sanayinin rekabet gücünün azaldığı ve ekonomilerin bu yükü taşıyamadığı görülmektedir. O halde verimlilik ve rekabetçilikle ilişkilendirilmeyen bir ücretlendirme ve emek piyasası katılıklarının ülkelerin küresel krizde sarsılmasına neden olan unsurlardan olduğu görülmektedir.

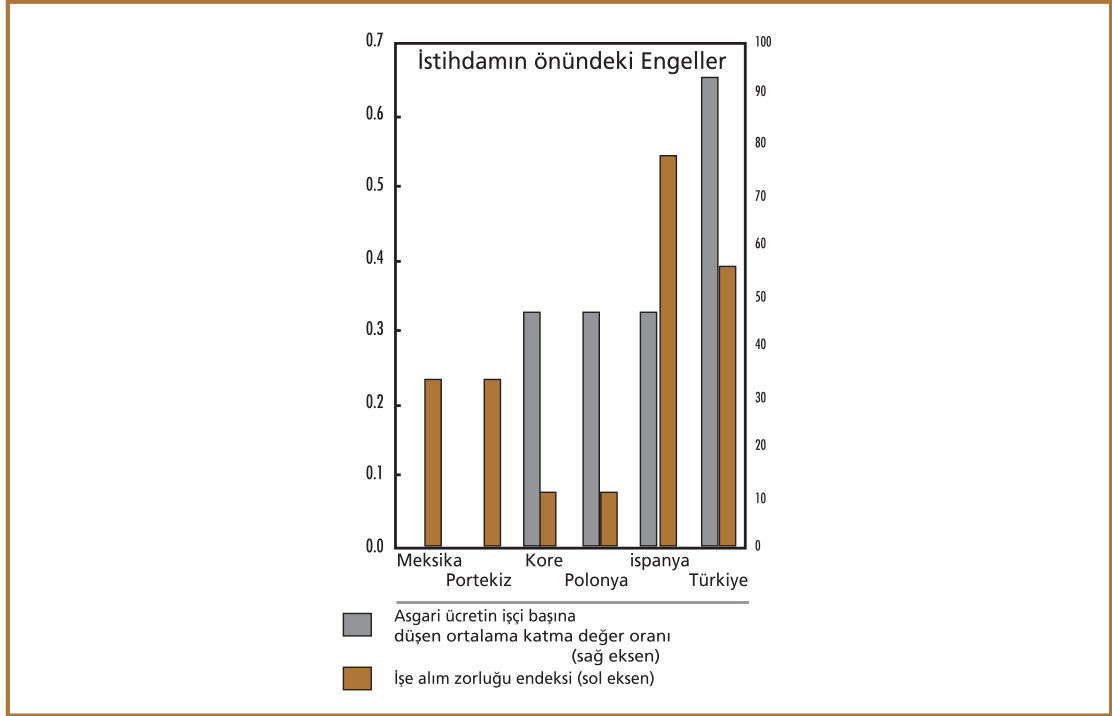
Tam da bu noktada konuya işveren açısından bakmak isabetli olacaktır. OECD’ye göre ücretlerin rekabetçiliğe yaptığı negatif etki, asgari ücretin işçi başına düşen katma değere oranı ile ölçülmektedir. Bu yaklaşım ya da ölçme-değerlendirme şekli bize göre yukarıda ileri sürülen birçok kafa karışıklığını giderecek mahiyettedir.

OECD verilerine göre asgari ücretin işçi başına düşen katma değere oranı Türkiye’de yüzde 95 iken, örneğin, G. Kore, Polonya ve İspanya’da sadece yüzde 45 düzeyindedir. Bu veri, Türkiye’de asgari ücretlerin rekabetçiliğe negatif bir katkı yaptığını açıkça göstermektedir. Ancak bunun nedeninin, cari asgari ücretlerin yüksekliğinin olmadığı yukarıda ortaya konulmuştur. Bunun nedeni, bu asgari ücretle üretilen malın mukayeseli düşük katma değerli oluşudur (Şekil 6.12). Buradan çıkan sonuç, Türkiye’de sanayinin dönüştürülmesi ve katma değer oranının artırılması suretiyle rekabetçiliğin geliştirilmesi ve Türkiye’nin ucuzcu ülkelerle bir fiyat rekabetinden uzaklaşabilmesi gereğidir.

Aynı konuda bir yandan işadamlarını, bir yandan da emekçiyi haklı (haksız) konuma koyan gerçek, Türkiye’de sektörlerin ürettiği katma değerlerin ortalama olarak düşük kalmış olmasıdır. Gerçekten de Türkiye’de üretim yapısının dönüşmesi aşamasında teknoloji yoğun sektörlerden elde edilen getiriler, emek yoğun sektörlerden elde edilememektedir. Ekonominin yaklaşık yüzde 40-45’lik kısmının kayıt-dışı olduğu ve istihdamın da bu düzeyde kayıtdışılığı içerdiği bir ortamda, emek yoğun ve aynı zamanda kayıtdışı faaliyet gösteren sektörlerden, ekonomideki verimlilik-yatırım ve büyüme ivmesine yeterli derecede katkı gelmemektedir. Verimlilik artışı ve büyümeyi sürükleyen firmalar kayıt altında ve daha verimli iken, emek yoğun üretim modeli kayıt dışında kalmak durumunda kalmıştır. Gerçekten de işlem, işletme ve istihdam maliyetleri emek yoğun sektörlerde büyük bir kayıtdışılık baskısına dönüşmektedir.

Küresel rekabet koşulları ve yapısal dönüşüm sürecinde bulunan Türkiye’de mevcut asgari ücretlerin mukayeseli olarak üretimden aldığı payın yüksek oluşuna bakılarak “yüksek” bulunduğu noktadan hareketle kayıt dışılığı, sektörel ve bölgesel dengesizlikleri dikkate alan iş dünyasının bazı temsilcileri “bölgesel asgari ücret farklılaştırmasının” önemli bir teşvik olacağı görüşünü dile getirmektedir. Aşağıda bu konu kısaca ele alınmaktadır.

ŞEKİL 6.12. Başlıca ülkelerde istihdamın önündeki engeller (2009).



Kaynak: OECD (2010).

Bölgesel Asgari Ücret: Daha önce asgari ücret uygulamasının bizatihi kendisinin tartışmalı bir uygulama olduğu, serbest mukavele ve ticaretin ruhuna aykırı nitelikleri olduğu yolundaki “piyasa odaklı” yaklaşımlardan bahsedilmişti. İhtiva ettiği insani ve ahlaki kaygılara rağmen asgari ücret olgusu evrensel bir gerçek değildir. Bütün dünyada ya da bütün Avrupa’da uygulanıyor da değildir. Esasen yukarıda tartışılan kıdem tazminatı fonu konusunda olduğu gibi, asgari ücretin bölgeler arasında farklılaştırılması örnekleri görülmemiş bir olgu değildir. Tam tersine oldukça yaygın olarak kullanılmaktadır. Örneğin, bu uygulama Kanada, Japonya, Çin ve Meksika gibi ülkelerde de mevcuttur. Kanada’da asgari ücret eyaletlere göre belirlenmekte, asgari ücret hem düzey hem de mekanizma olarak eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Ulusal bir asgari ücretin olmadığı Japonya’da ise asgari ücret 47 bölge için belirlenmektedir. Çin’de zaten ulusal asgari ücret bulunmamaktadır. Kasım 2004’te, Tibet’in de asgari ücret sistemine geçmesinin ardından, Çin’de 39 eyaletin tümünde, bölgeler ve yerel idarelerde asgari ücret uygulanmaktadır. Meksika’da ise belirlenmiş A,B,C, bölgelerine göre değişen ve tüm işçileri kapsayan genel bir asgari ücret sistemi bulunmaktadır (ILO, Minimum Wage Database, 2005).

AB ülkelerinde ise asgari ücret genellikle ulusal seviyede yasayla tespit edilmekte ve bölgesel bir ayrıma gidilmemektedir. Asgari ücretin toplu sözleşmelerle belirlendiği Avusturya, Finlandiya, Almanya, İsveç ve İtalya’da, sözleşmelerde belirtilmesi şartıyla asgari ücret bölgelere göre farklılaştırılabilmektedir. Keza Yunanistan’da da sistem asgari ücretin bölgesel farklılaşmasına izin vermektedir. Ancak bu ülkelerde, genelde, asgari ücretin

bölgeler arasında farklılaştırılmadığı göze çarpmaktadır (Yılmaz ve Terzi, 2006, s.124-125). Şüphesiz, Türkiye’de olduğu gibi AB’de de bölgesel dengesizlikler bulunmaktadır. Ancak Birlik, bu dengesizlikleri gidermeye yönelik olarak bölgesel politikalara da öncelik vermektedir. AB’de bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik etkin bir yapının bulunması ve işlemesi bu ülkelerde bölgesel bir asgari ücret uygulamasına gidilmemesini açıklamaktadır (Yılmaz, B, Terzi, H., 2006, 2008).

Kamunun esas görevi piyasa gerçekleriyle uyumlu olmayacak şekilde ücretlere müdahale ederek kayıtdışılığı tetiklemek olmamalıdır. Tersine, piyasada teşekkül eden düşük ücretlerin arka planını irdeleyerek, sonuçlara değil süreçlere müdahil olmaktır. Türkiye’de bu konuda gündeme gelmesi gereken en kritik husus, emeğin nitelikli dönüşümüdür. Burada adres ara eleman yetiştirmede mesleki eğitime çıkmaktadır. Keza üniversite eğitiminin de bu meyanda piyasa ve yükselen yeni sektörlerle uyumlu olması gerekmektedir. Kamunun kendine düşen eğitim ve kamudan kaynaklanan istihdam maliyetlerini düşürme görevlerini ihmal ederek, işverenin cüzdanından piyasa süreçlerine müdahale etme yoluna tevessül etmesi sürdürülebilir değildir.

Buradan asgari ücret konusuna dönmek gerekirse, Türkiye’de yüksek olan çıplak asgari ücret değil, istihdamın işverene toplam maliyeti ile asgari ücretin toplam üretim değeri içindeki yüksek payıdır. Buna rağmen bölgeler ve sektörler arası gelişmişlik farklarının dikkate alınarak bölgesel nitelikli bir asgari ücret teklifi “kutsal yasaklar” alanına girmemektedir. Türkiye’de bölgesel asgari ücret teklifi işverenler tarafından dile getirilmektedir. Ankara Sanayi Odası (ASO) Haziran 2005 tarihinde “Yerel Asgari Ücret Raporu” adlı bir çalışmayı hükümete sunmuştur. Bölgeler ve bunun paralelinde iller arasında, gelir dağılımı dengesizliğinin mevcudiyeti ve asgari ücretin satınalma gücünün önemli ölçüde farklılaşması nedeniyle, Türkiye’nin asgari ücret uygulaması açısından 3 bölgeye ayrılması ve bu doğrultuda bölgeler arasında değişen bir asgari ücret sistemine geçilmesi öngörülmektedir.

Böyle bir yerel asgari ücret uygulamasına, daha az gelişmiş olan birinci ve ikinci bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin, gelişmiş olan üçüncü bölgenin gelişmişlik düzeyine yakınlaşması ölçüsünde birinci bölgede 10 yıl, ikinci bölgede ise 5 yıl devam edilebileceği önerilmektedir. Gündemi oldukça meşgul eden bu tür görüşler doğrultusunda Türkiye’de, gelecek yıllarda nasıl bir asgari ücret sisteminin olması gerektiği katılımcı bir yaklaşımla ele alınmalıdır.

Sonuç olarak *Türkiye’de emek piyasasında katılıkların olduğu açıktır. Ancak Türkiye’deki hayat standartları, pahalılığı, fakirlik ve açlık sınırı gibi veriler dikkate alındığında özellikle asgari ücret miktarından kaynaklanan bir “katılığın” olduğu söylenemez. Ancak, emeğin ürettiği katma değere bakıldığında bu ücretin göreceli olarak Türkiye’de çok yüksek olduğu, yani üretimin kalitesine göre asgari ücretin yüksek kaldığı da açıktır.*

Yedinci Bölüm

KÜRESEL KRİZ VE TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARI: SONUÇ NE?

GİRİŞ

Küresel kriz, dünya ekonomisini kriz sonrasında yeni bir yapılanmaya, yeni bir denge üretmeye, kısaca “yeni bir normale” zorlamaktadır. Bu, gereklilikten öte, kaçınılmazdır. Bu yeni yapılanma sürecinde “kaybedenlerin öfkesi” de önemli bir muharrik güç olacak gibi gözükmemektedir. Hatta yeni küreselleşme dalgasını belli ölçüde “kaybedenlerin küreselleşmesi” şekillendirecektir. Ahlaki olan ve soruna çözüm üretecek ola da zaten hâlâ azınlık ve sorunlara merkezinde yer alanlardan ziyade, mevcut mimarının mağdur ettiği geniş yığınların lehine olacak şekilde bir düzeni ikame etmektir. Yeni düzen, kısa vadede çok kazançtan, uzun vadede sürdürülebilir bir yapıyı hedeflemelidir.

Bu meyanda, küresel işsizlik ve derinleşen gelir dağılımı adaletsizliği özel bir önem kazanmaktadır. Zira kriz sonrasında işsizlik yeni ve daha yüksek bir platoda katılma riski taşımaktadır. Bu noktadan hareketle kriz sonrasında kamunun en önemli görevi istihdam dostu politika ve reformlara öncelik vermek ve gelir dağılımı adaletini olabildiği ölçüde tesis etmek olacaktır. Zira, toplam talebi canlı tutarak büyümeyi devam ettirmenin yolu işsizliği asgari düzeye çekip, gelir dağılımını düzelterek alım gücünü korumaktan geçmektedir.

Bu doğrultuda Türkiye de 2009 küresel krizinin hemen öncesinde başladığı bu yoldaki

gayretlerini kriz ortamında ve sonrasında derinleştirmiş ve dünyada büyümeye paralel olarak istihdam oluşturmada dikkat çeken başarılar elde etmiştir. Bu bölümde Türkiye'nin hayata geçirdiği reform ve düzenlemeler ve kısa bir etki analizi sunulmaktadır.

7.1. KRİZDE BÜYÜME VE İSTİHDAM POLİTİKASI GEREĞİ

Ekonomik krizler nispi olarak gelirden düşük pay alan büyük çoğunluğun hayatını olumsuz yönde etkiler. Zira bu kesimler büyük oranda krizlere karşı savunmasız ve kırılgandırlar. İşsizlik ise bu konuda bilhassa öne çıkmaktadır. Gerek krizlerden dolayı, gerekse ülkelerin yapısal dönüşümlerinden ortaya çıkan işsizlik, salt piyasa dinamikleriyle üstesinden gelinemeyecek bir görevi beraberinde getirmektedir. Her ne kadar saf piyasa yaklaşımı son tahlilde “hiçbir şey yapmadan bekle, nasıl olsa geçecektir” iddiasında bulunsa da, piyasaların içsel mekanizmalarının otomatik olarak devreye girerek işsizlik ve istihdam sorunu'nu çözmeyi başaramadığını birçok krizden, en acı örnek olarak da 1929 Büyük Buhranından bilinmektedir.

Son küresel küresel kriz sürecinde konu birçok boyutu ile bir kez daha masadadır. Nispeten Polonya, Türkiye ve Güney Kore gibi istihdam alanında başarılı olan ülkelere çıkartılacak birtakım dersler vardır. *Sosyal diyalogun arttığı ülkelerde, doğru zamanda, doğru ölçekte uygulanan ekonomi politikaları vasıtasıyla işsizlik-istihdam alanında bazı önemli kazanımlar sağlanmıştır. (i) istihdamı koruma, (ii) işgücünün eğitimi gibi aktif istihdam programları, (iii) yeni istihdam yaratma, (iv) sosyal güvenlik ağını güçlendirme konuları öne çıkmaktadır.* Öte yandan salt vergi indirimi ve işçi ücretlerinde kısıntıya giden ülkelerde ekonominin canlandırılması ve istihdamın korunması alanında pek bir sonuç alınamamıştır.

Krizin hemen başında birçok ülkenin istihdamı korumak için aldığı tedbirler ve bunların etkinliği ile sürdürülebilirliği günümüzde artan oranlarda tartışılmaktadır. Örneğin, ülkelerin krizin başında aldığı tedbirleri inceleyen kapsamlı çalışmalardan biri de Türkiye İşverenler Konfederasyonu (TİSK) tarafından 2009 yılının sonunda yayımlanmıştır. Aynı şekilde Birleşmiş Milletlere bağlı Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve OECD'nin konuyla ilgili derinlikli ve süreli analizleri yayımlanmaktadır.

OECD ve Avrupa Komisyonu tarafından yapılan anket sonuçları devletlerin, politik tepkilerinde ülke koşullarını dikkate alan fark ve çeşitlilikler olduğunu ortaya koymakla birlikte, uygulanan ihtiyari politikaların birkaç başlık altında toplanabilecek benzerlikler taşıdığını göstermiştir. Tüm ülkeler işgücü talebinin sürdürülmesine doğrudan etki edecek iş teşviklerini genişleterek, kamu sektörü iş yaratma programlarını devreye sokarak, sosyal güvenlik katkılarını azaltarak, kısa çalışma planları oluşturarak, mevcut programların kapsamını genişleterek, ya da bu üçünün bir birleşimini uygulayarak sorunun üzerinden gelmeye çalışmaktadırlar. İşsizlerin iş bulma ihtimalini artırmayı hedefleyen politikaların odaklandığı noktalar ise çoğunlukla kamu istihdam hizmet kapasitelerinin artırılması, iş arama yardımları ve eğitim programları olmuştur. OECD ülkelerinin neredeyse yarıya

yakını işini kaybedenlere ödenen gelirleri, işsizlik yardım miktarlarını yükseltmek veya daha önce bu kapsam dışında kalanları da dahil etmek yoluyla artırmışlardır. Bazı ülkeler işini kaybedenlere sosyal yardımlar, eğitim harçlığı, barınma desteği veya sağlık sigortası şeklinde destekler de sağlamışlardır. Öte yandan, politikaların büyük çoğunluğu kriz sebebiyle işini kaybedenlere odaklanıyor olsa da, bazı ülkeler işgücü piyasasında kalma şansının artırılması için mevcut çalışanlarını veya stajyerlerini eğitmek veya vergi sistemi üzerinden düşük ücretlilere gelir desteği sağlamak üzere de devreye girmişlerdir (TİSK, 2009).

7.2. TÜRKİYE’DE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNE DOĞRU

Türkiye’nin kalkınma sorunlarının ertelenmesinde veya çözülememiş olmasında uzun vadeli strateji yoksunluğu başta gelmektedir. Sorunun tespit edilmesi, çözüm yolunda sınırların, araçların ve imkânların neler olduğunun ortaya konulması strateji geliştirmenin olmazsa olmaz şartıdır. Bunun için de ilgili alanda sağlam bir döküm çalışması ve buna dayalı güncellenebilen bir veri tabanının oluşturulması da esastır. Türkiye’de birçok kritik alanda hiç olmazsa adında “strateji belgesi” ifadesi geçen çalışmaların tarihi ancak beş yıl geriye götürülebiliyor olması, Türkiye’nin süreçlerle değil, sonuçlara odaklı bir yönetim yaklaşımına sahip olduğunu göstermektedir. Bunun bir anlamı da sorunların önünden gitmek yerine, arkasından sürüklenmektir. Gerçekten de Türkiye’de son yıllarda stratejik sektörlerin tanımlanması yolunda bir takım adımlar atılmıştır. Buna bağlı olarak niteliği tartışmalı olsa da bir sanayi stratejisinin, enerji strateji belgesinin, tarım strateji belgesinin ve nihayet burada üzerinde durulan bir Ulusal İstihdam Strateji’nin (UİS) ortaya çıkması oldukça yeni gelişmelerdir.

UİS’nin oluşturulması doğrultusunda 2009 ve 2010 yıllarında Çalışma Bakanlığı uhdesinde yapılan çalıştaylarda paydaşların görüşleri alınmış, gerekli “Strateji ve Eylem Planı Çerçevesi” geliştirilmiş ve durum analizleri yapılarak kamuoyunun dikkatine sunulmuştur. Bu tespitlere paralel olarak Strateji Belgesi çalışmasında altı esas üzerinde durulmuştur.

Bunlar;

- Makroekonomik politikaların istihdam üzerindeki etkisinin tespit ve tayini,
- İşgücü piyasası esnekliğinin artırılması,
- Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
- Kadınlar, gençler ve dezavantajlı grupların istihdam imkânlarının artırılması,
- İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi,
- Sektörel istihdam politikalarının geliştirilmesi şeklinde belirginleşmektedir.

Günümüzde çalışmanın geldiği aşamada şu kabuller ön plana çıkmaktadır:

- Makroekonomik istikrarın sürdürülmesi,
- İş ortamının iyileştirilmesi,
- Finansal sistemin aracılık hizmetlerini etkinleştirecek şekilde iyileştirilmesi,
- Ar-Ge ve yenilikçiliğin geliştirilmesi,
- Beşeri sermayenin güçlendirilmesi,
- Altyapı yatırımlarının geliştirilmesi,
- Yapısal reformların sürdürülmesi,
- Kayıtdışı ekonominin azaltılması,
- Koordinasyonun ve işbirliğinin sağlanması,
- Hizmetlerin entegrasyonu (Bkz. Kutu 7.1).

KUTU 7.1. ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİ BELGESİ

Türkiye’de oluşan taslak halindeki ve yakında açıklanması beklenen Ulusal İstihdam Strateji Belgesi’nde, işgücü piyasasının ihtiyaçları belirlenmiş, eğitim-istihdam ilişkisinin kurulmasının gereği ve bunun nasıl olacağı büyük oranda ortaya konulmuştur.

Günümüzde istihdam politikası ile yalnızca istihdam artışının hedeflenmediği görülmektedir. Verimli ve kayıtlı istihdamın yüksek gelirli, sosyal güvence ve iş güvenliğinin olduğu alanların yaratılması da en az istihdamın artırılması kadar önem arz etmektedir. Bu bağlamda, ekonomi politikaları ve sosyal politikalar birbirlerini destekleyici ve uyumlu olmalıdır.

Ülkemizde işgücüne katılım oranının yükseltilmesi, kadınların işgücüne katılımının artması gerekmektedir. Bu iki alanda da 2008 yılından beri yapılan reformların ve alınan tedbirlerin büyük sonuçlar verdiği işgücüne katılımın yüzde 50'lere ulaştığı, kadın istihdam oranının da yüzde 25'lerden yüzde 30'lara çıktığı görülmektedir.

Hızlı teknolojik değişim ve üretim biçimlerine uyumu kolaylaştırabilmek ve istihdam edilebilirliğin sağlanması için yaşam boyu eğitimin önemini açıklar. Eğitim, yeniden eğitim, yaşam boyu eğitim ve işe uyum sağlanabilirliğin ön plana çıkması için İstihdam Büroları konusunda değişimi gerektirmektedir. *İŞKUR ile birlikte işgücü piyasalarının yeniden yapılandırılması paralelinde özel istihdam bürolarının açılması gerekmektedir.*

Türkiye’de istihdam artışına ve işsizliğin düşüşüne yönelik, gençlerin eğitimden iş yaşamına geçişlerini kolaylaştıracak iş ve eğitim programlarının yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir.

- Yerel yönetimlerin iş yaratma programları çerçevesine öncülük yapmaları,
- Yeni işler yaratılmasında mali yardım mekanizmasının düzenlenmesi,
- İşgücü piyasası ile ilgili mevzuatın günün koşullarına göre tekrar gözden geçirilerek işgücü piyasasında esnekliğin artırılması,
- AB ülkelerinde nüfusun yaşlanıyor olması önümüzdeki yıllarda bu ülkelerin nitelikli işgücü talebinde bulunacaklarına işaret etmektedir. Beyin göçü ile nitelikli elemanların kaybıyla karşı karşıya kalınması kaçınılmazdır.
- Her şeyden önce, izlenecek ekonomi politikalarının reel ekonomi gerçeğinden hareketle, şekillendirilmesi gerekmektedir. Ekonomi programları hazırlanırken, reel sektörün, yatırım, üretim, ihracat ve istihdam yaratma kapasitelerinin artırılması zorunluluğunun dikkate alınması gerekmektedir,
- Türkiye bir anlamda bürokrasi cennetidir. Bürokratik ortamın bir şirket kuruluşu ve yeni yatırımlar konusunda olumsuz etkiler yarattığı bilinmektedir. Bu nedenle, yatırımcıların önündeki gereksiz bürokratik engellerin kaldırılması bir zorunluluk arz etmektedir,
- Bankacılık sektörüne aktarılan kaynakların reel sektöre yansımaları için, gerekli düzenlemelerin yapılması ve acilen uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında hâlâ ülkemizde bankacılık sektörünün reel sektöre finansman desteğinin istenilen düzeylere ulaşamadığı görülmektedir,
- Türkiye OECD ülkeleri arasında istihdam vergilerinin yükü en ağır ülkelerin başında gelmektedir. Üretimin ve yatırımın teşvik edilmesi isteniyorsa, üretim ve istihdam üzerinden alınan vergilerin düşürülmesi gerçeği göz ardı edilmemelidir,
- Girişimciliğin mutlak surette desteklenmesi gerekmektedir. Bu konuda büyük başarılar elde etmiş Kanada, Japonya, İngiltere, Fransa vb. ülkelerin girişimcilik destekleme modelleri ülkemiz şartlarına uyarlanabilir. Bu bağlamda KOSGEB'in etkinliğinin artırılması gerekmektedir,
- KOBİ'lerin karşılaştıkları finansal, bürokratik, çalışma mevzuatı, nitelikli eleman sağlama sorunların çözülmesi önemli ölçüde üründe ve üretimde yenilik yaratabilme yeteneklerini ortaya çıkaracaktır. Piyasa mekanizmasının işleyişine zarar vermeksizin bu potansiyelin iyi kullanımı ile kaybolmaya yüz tutmuş uluslararası rekabet avantajı tekrar yakalanabilecektir.
- Yan iş ve hizmetlerin dışsallaştırılması ile yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde gerçekleştirilebilir. Ulusal üretim politikası çerçevesinde, yerel ve bölgesel düzeyde var olan yatırımlar arasında bir ağ oluşumunun sağlanması ile ana/yan ilişkilendirilerek yerel ve bölgesel gelir artırımı sağlanabilir.
- Çalışma mevzuatının işçi ve işverenin esnekliğine yönelik ortak yaklaşımlarına olanak tanıyacak şekilde düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir,
- Günümüz değişen rekabet koşulları bağlamında artık, Türkiye düşük işgücü maliyetleri ile rekabet avantajını kullanmanın sınırına ulaşmıştır. Bu nedenle yüksek katma değerli ileri teknoloji ve beşeri sermaye gerektiren yatırımlara yönelmesi gerekmektedir. Bu nedenle üretimin tüm süreçlerinde Ar-Ge faaliyetleri desteklenmelidir.

Bu tespitler doğrultusunda Türkiye’de uygulamaya konulan sürece daha yakından bakmak gerekirse, 2008-2009 krizi sırasında ekonomik küçülmenin neden olduğu istihdam kayıplarına ve işgücünde meydana gelen konjonktürel artışlara bağlı olarak işsizlikte yüksek oranlı artışlar görülmüştür. Krizin sanayi üzerinde olumsuz etkilerinin görülmeye başlandığı 2008 yılının 2. çeyreği krizin başlangıç dönemi olarak alındığında, 2008 yılının 1. çeyreğinde toplam işsizlik oranı yüzde 11,9, tarım dışı işsizlik oranı da yüzde 14,2 düzeyine kadar çıkmıştır. Krizin dip noktasını oluşturan 2009 yılının 1. çeyreğinde ise bu oranlar sırasıyla yüzde 16,1 ve 19,3 seviyesine kadar yükselmiştir. Ardından bir yandan büyüme, diğer yandan aşağıda özetlenecek tedbirler sayesinde işsizlik 2011 yılının Eylül ayı itibariyle yüzde 8,8 seviyesine kadar hızlı bir gerileme içerisine girmiştir. 2011 yılında genel işsizlik oranı yüzde 10 bandında gerçekleşirken, 2012 yılının ilk yarısı itibariyle istihdam artışı devam etmektedir. Daha sonra inceleneceği üzere, İLO Türkiye’yi bu alanda bir “başarı hikâyesi” olarak takdim etmiştir. Acaba bu başarının arkasında nasıl bir çaba vardır?

7.3. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

7.3.1. İşgücü Arzını Artıran Politikalar

- 2009 yılında yürürlüğe giren teşvik yasasıyla, işbaşı eğitimleri çerçevesinde mesleki stajların desteklenmesine karar verilmiştir. Bu stajlardan meslek lisesi, dengi ve üstü eğitim kurumları mezunları yararlanmaya başlamıştır.
- İş tecrübesi olmayan gençlere yönelik ise deneyim kazanmalarını sağlayacak ve iş bulma olanaklarını artıracak programlar düzenlenmiştir. Bu meyandan stajyerlere İŞKUR tarafından, 6 aya kadar günlük 15 TL ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Program hedefi 100 bin gencin stajyer olarak istihdam edilmesi olmuştur.
- İŞKUR’un mesleki eğitim faaliyetleri genişletilmiştir. Eğitim kurslarına katılacak işgücüne günlük 15 TL ödeme yapılmaya başlanmıştır. KOSGEB ile birlikte yürütülen programların öncelikli hedefi 200 bin işsize eğitim sağlamak olarak belirlenmiştir.
- Çeşitli girişimcilik kursları ve eğitim danışmanlığı hizmetlerinin verilmesine başlanmıştır. İşsizlere girişimcilik konusunda eğitim, firma kurma ve işletme aşamasında danışmanlık hizmeti verilmesine başlanmıştır. Eğitim sonucunda, KOSGEB kriterleri çerçevesinde sunulacak projelere KOSGEB tarafından 4.000 TL tutarında hibe verilmektedir. Program kapsamında hedef başlangıçta 10 bin kişiye girişimcilik eğitimi vermek olmuştur.
- Küçük ve orta ölçekli işletmelerde çalışanların eğitim seviyelerini yükseltmek adına, eğitim masraflarının KOSGEB tarafından karşılanmasına karar verilmiştir. Bu desteğin süreklilik arz etmesi de kararlaştırılmıştır. Türkiye’de iş arayan milyonlarca kişi varken, işletmelerin nitelikli eleman sıkıntısı çekmesinin meydana getirdiği dengesizliği engellemek amacıyla İŞKUR’un açtığı meslek kurslarına ek olarak KOSGEB de mevcut çalışanların niteliğini artırmak için destek vermeye başlamıştır.

- Ocak 2009'da yürürlüğe giren düzenleme ile ağır ve tehlikeli işlerde çalışanlara mesleki eğitim şartı getirilmiştir.

7.3.2. İşgücü Talebini Artıran Programlar

7.3.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu

- 2008 ve 2009 yıllarında yapılan düzenlemelerle birlikte, özellikle genç (18-29 arası), engelli ve kadın işçi çalıştırmaya teşvik getirilmiştir.
- Ar-Ge çalışmalarında sağlanan istihdamda sigorta primi işveren hissesinin yarısı 5 yıl süreyle Maliye Bakanlığı tarafından karşılanmaya başlanmıştır. SSK prim tutarının işveren hissesinde 5 puan indirim yapılmıştır ve bu tutar Hazine tarafından karşılanmaya başlanmıştır.
- İşsizlik ödeneği alanları çalıştıran işverenleri teşvik maksatlı olarak bir dizi tedbir alınmıştır. İşe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işyerine ait son 6 aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması kaydıyla, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan kısa vadeli sigorta primi tutarının yüzde 1'i olmak üzere işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi, kalan işsizlik ödeneği süresince fondan karşılanmaya başlamıştır.
- İlave istihdam teşviki adına, 2009 yılının Nisan ayına ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen sigortalı sayısına ilave olarak, 31.12.2009 tarihine kadar, işe alınma tarihinden önceki 3 aylık dönem içinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışındaki kişilerden olmak kaydıyla işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, 6 ay boyunca İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaya başlanmıştır.
- Yeni yatırımlara bağlı istihdam teşviki amacıyla; Yatırımlarda Devlet Yardımları hakkında kararlar çerçevesinde teşvik edilen yatırımlara bağlı olarak gerçekleştirilecek istihdam için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerinin tamamına kadar yakın kısmı Hazine tarafından karşılanmaya başlanmıştır.
- 2011'de yapılan düzenleme ile, 2016 yılına kadar özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları şartıyla, esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaya başlanmıştır.

KUTU 7.2. TÜRKİYE’DE AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARI

UZMANLAŞMIŞ MESLEK EDİNDİRME MERKEZLERİ (UMEM- YA DA BECERİ ’10) ÖRNEĞİ

Küresel krizde patlama yapan işsizliği de dikkate alan OECD’nin 2013 yılının ilk aylarında yayınlanmak üzere üye ülkelere işgücüne beceri kazandırma politikaları konusuna eğilmektedir. Yukarıda özetlendiği üzere, Türkiye’de uygulanmakta olan aktif işgücü politikaları da böyle bir hedef gütmektedir. Bu meyanda, Türkiye’de 2010 yılında işsizliğin azaltılması ve sanayi sektöründe nitelikli eleman ihtiyacının giderilmesi için başlatılan Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Projesi önemli bir adım olmuştur. *Zira, Türkiye’de işsizliği büyük oranda “mesleksizlik” olarak tarif etmenin isabetli bir yaklaşım olduğu hemen her kesim tarafından kabul görmektedir.*

2011 yılının Ağustos ayı itibarıyla Türkiye’de yaklaşık 2,5 milyona yakın işsiz bulunmaktadır. Literatürde “beceri uyumsuzluğu” olarak adlandırılan bu arz-talep uyumsuzluğu, işgücü piyasasında yapısal işsizlik sorununa yol açmakta olup, böyle bir ortamda işsizliğin daha fazla aşağı çekilmesi ancak bu sorunun çözümüne bağlı hale gelmiştir.

Hemen her alanda Türkiye’nin rakibi olan ve ancak küresel piyasalarda önünde giden G. Kore, aşağıda tartışıldığı üzere, nüfusun yüzde 60’larına varan oranda insanını üniversite mezunu yapmayı başarmışken, Türkiye OECD ülkeleri içinde sonlarda yer almış, bu oranda nüfusun yüzde 10’ları düzeyinde kalmıştır. Türkiye’de işsizlerin yüzde 60’ı, çalışanların ise yüzde 64’ü ilköğretim mezunu veya daha az eğitilidir. Kısaca, ilkokul mezunu bile olmamış bir ülkenin, bilgi çağında üniversite mezunu ülkelerle yarışma şansı yoktur.

Öte yandan işgücüne gereken becerilerin kazandırılması, sadece ulaşılan eğitim düzeyi ile değil, alınan eğitimin etkinliği ile de alakalıdır. Yine 4 ve 5. bölümlerde vurgulandığı üzere, “beceri ölçen” ve adına “PISA sınavı” denilen değerlendirme, “kuru bilgidan” ziyade, bunu kullanabilme becerisini ölçmektedir. Türkiye bu alanda da çok gerilerde kalmaktadır. Bu durum, Türkiye’de genç nüfusa en temel becerilerin kazandırılmasında bile sıkıntı yaşandığını göstermektedir. Demek ki Türkiye’de verilen eğitim eksik, bilgiler piyasa uyumlu değil, öğrenciler de verilen bilgilerin temel kullanım becerisinden mahrumdur. Hal böyle olunca, şirket içi eğitimi ne kadar hayati öneme haiz olduğu kendiliğinden ön plana çıkmaktadır. Oysa yapılan çalışmalar, işgücü piyasasında çalışanlarına hizmet içi eğitim sağlayan firmaların da çok yetersiz olduğunu göstermektedir.²²

İşgücünün beceri setinin geliştirilmesi, hem mesleki eğitim sisteminin geliştirilmesi yoluyla, hem de firmaların bilinçlendirilerek çalışanlarına eğitim vermelerinin teşvik

edilmesi ile sağlanabilir. Aşağıda inceleneceği üzere, 1997 Asya krizi sonrasında G. Kore'nin uyguladığı başarılı politikalar buna örnek gösterilebilir. Zaten Türkiye'de TOBB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve TOBB-ETÜ arasında yürütülen "Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Projesi de Kore deneyimine dayanmaktadır. Proje, mektep ve iş yerinde eksik kalan açığın kapatılması amacıyla bir üçüncü yol olarak denenmektedir. İşsizliği besleyen ana etkenin mesleksizlik olduğu ana fikrine dayanan ve bu meyanda gençlerin meslek sahibi olmasının sağlanarak işsizliğin ana damarının tıkanması hedefiyle, Temmuz 2010 tarihinde başlayan ve "BECERİ '10" sloganıyla yürütülen proje kapsamında, 19 il ve 3 ilçede işgücü piyasası ihtiyaç analizleri yapılmıştır. 2010 yılı sonu itibariyle 19 ilden 5 bin sanayiciye ulaşılmış, işverene hangi nitelikte elemana ihtiyaç duyduğu sorulmuştur.

2010 yılında başlatılan proje, işsizlere yönelik tasarlanan meslek edindirme kursları ile işsizliği azaltmayı ve sanayi sektöründe nitelikli eleman açığını gidermeyi hedeflemektedir. Başta işgücüne beceri kazandırılmasına yönelik kurslar olmak üzere aktif işgücü politikalarının etkin bir şekilde yürütülmesi, piyasadaki arz-talep uyumsuzluklarını gidererek işsizliği azaltacağı gibi, ekonominin sahip olduğu işgücü potansiyelinden de en iyi şekilde yararlanmasını sağlayarak kalkınmayı hızlandıracaktır. OECD'nin yaptığı çalışmaya göre²³ beceri kazandırma programlarının başarıya ulaşması için aşağıdaki özellikleri taşımaları gerekmektedir.

- Eğitim programları, işgücü piyasasının değişen ihtiyaçlarına, yani işgücü talebine göre şekillendirilmelidir.
- Programlar olabildiğince geniş bir kitleye hitap etmeli, düşük maliyetli olmalı ve iyi duyurulup, anlatılmalı, kısaca "ulaşılabilir" olmalıdır.
- Eğitimler sonunda istihdama geri dönüş kolay olmalı ve eğitim almayan kişilere kıyasla daha iyi şartlarda istihdam edilme sağlanmalıdır. Bunun anlamı bir nevi "iş garantisi" verilmesidir.
- İşgücüne doğru zaman ve yerde, doğru beceriler kazandırılmalıdır.
- Kabiliyet ve ilgi sahası analizi yapılarak (emek arzı cephesi) kişilere istedikleri eğitimi alma imkânı sağlanabilmelidir.
- Eğitimler sonucunda kazanılan becerilerin sertifikalandırılması ve işgücü piyasasında geçerli olması sağlanmalıdır.

UMEM Projesi kapsamında Türkiye'de ilk kez il düzeyinde sanayi sektörünün ihtiyaç analizi gerçekleştirilmiş, bu sektörde istihdamın yüzde 80'ini oluşturan 19 ilde yaklaşık 5000 firma ile görüşülerek işgücü piyasasının ihtiyaçları ortaya çıkarılmıştır.²⁴ Türkiye'nin 81 ilinde Kurs Yönetimi adı altında bir yapı oluşturulmuş, illerdeki ticaret ve sanayi odalarının bu yapılanmada görev alarak kursların yönetimine ortak olması sağlanmıştır.

23. OECD, Towards an OECD Skill Strategy, 2011.

24. Bkz. <http://www.umem.org.tr>

Kamu-özel, sektör-üniversite ortaklığında gerçekleşen bu projede, Türkiye’de ilk defa özel sektöre mesleki eğitim sisteminde bu kadar önemli bir rol verilmektedir.

UMEM kursları kapsamında, işgücü piyasası ihtiyaç analizleri çalışmasının yanı sıra seçilen 111 okulda toplam 92 milyon TL yatırım gerçekleştirilmiş, bu rakamın 88 milyon TL’lik kısmının donanım ve kalan kısmının da “eğitimcilerin eğitime” harcadığı ifade edilmiştir. UMEM projenin, kurgusu itibarıyla herhangi bir mesleği olmayan kişileri hedeflediğinden, Türkiye’de işsizlere yönelik diğer kurslara kıyasla daha düşük eğitimli bir kitleye eğitim vermeyi başarmış, 20 binden fazla işsize projenin ilk yılından itibaren çıkış yolu sunulmuş, 19 ilde 2 bin 235 şirket bu projeden stajyer istihdam etme talebini kabul etmiştir. Bu şirketlerden 20 bin 616 kişilik stajyer talebi gelmiştir. UMEM’in hedefi olarak 5 senede 1 milyon işsiz iş hayatına kazandırmak olarak belirlenmiştir.

Esasen, proje daha bilinir hale geldikçe ve proje kapsamındaki teşvikler hayata geçtikçe işverenden gelen talebin artmasını beklenmelidir. Zira kurslara katılan kişilere 6 aylık teori ve pratik eğitime ilaveten, günde 15 TL harcırah ödenmekte, eğitim giderleri devlet tarafından karşılanmakta, yine devlet tarafından karşılanacak 1,5 yıllık kaza sigortası sağlanmakta, geçerli bir meslek kazandırıldıktan sonra iş garantili bir şekilde iş sahibi yapılmaktadır. Bütün bunlara rağmen birçok yerde hayal kırıklığı yaratacak bir şekilde bu kurslara yeterli talep gerçekleşmemektedir. Bu konuda çalışma ve eğitim isteksizliği, sanayi işinden ve ücretlerinden memnuniyetsizlik, öğrenme istek ve kabiliyetini yetersizliği gibi birçok sorun olabilir.²⁵

Ancak, OECD’nin yukarıda özetlenen kıstaslarında ifade edildiği üzere;

- “İşsizlere yönelik rehberlik faaliyetleri kapsamında meslekleri tanıttaklar görsel ve yazılı materyaller hazırlanmalı, böylece işsizlerin bu kurslarda edinecekleri beceriler ve olası kariyer imkânları konusunda detaylı bilgi sahibi olmaları sağlanmalıdır.
- Proje kapsamında yaşanan diğer bir sorun da yönetim mekanizmasında yaşanan sıkıntılardır. Proje, hem merkezde hem de yerel düzeyde kamu-özel sektör arasında ortak çalışma kültürünü geliştirmeyi hedeflese de, bazı illerde Kurs Yönetimi yapılanmasının henüz kurumsallaşmadığı gözlenmektedir.
- UMEM Projesi’nde eğitim kalitesinin artırılması için yapılması gerekenlerden biri de sınavların eğitim veren kişilerden bağımsız bir komite tarafından yapılmasıdır. Mesleki eğitim sisteminin gelişmiş olduğu Almanya gibi ülkelerde, beceri kazandırmaya yönelik eğitimlerin sınavlarını ticaret ve sanayi odalarının yetkilileri düzenlemektedir. Bu sayede verilen eğitimin özel sektörün taleplerine uygun olup olmadığı anlaşılmakta, eğitimcilerin kalitesi ortaya çıkmakta ve eğitim sağlayıcılardan bağımsız kişiler tarafından objektif bir değerlendirme yapılması sağlanmaktadır.”(Dinççağ, A., 2010)

7.3.2.2. Girişimcilik ve İşletme Geliştirme Programı

- İşsizlere girişimcilik konusunda eğitim; bireylere firma kurma ve işletme aşamasında danışmanlık hizmeti verilmeye başlanmıştır. Eğitim sonucunda, KOSGEB kriterleri çerçevesinde sunulacak projelere KOSGEB tarafından çeşitli tutarlarda hibe verilmiştir.
- Yürürlüğe konulan yeni teşvik paketiyle birlikte Türkiye 4 bölgeye ayrılmıştır, sektörel ve bölgesel ve büyük yatırım projelerine teşvikler verilmiştir. Büyük yatırımlar yüzde 45'e varan oranlarda yatırım katkı oranıyla desteklenirken 11 ana sektöre 81 il genelinde destek verilmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki illerin yer aldığı 4'üncü bölgede kurumlar vergisi oranları yüzde 2'ye düşerken yatırım katkı oranları yüzde 25'e çıkarılmıştır.
- Teşvik Yasası'nın kısa vadede istihdama sınırlı ölçüde yansıması beklenirken, orta vadede yaklaşık 800 bin kişiye istihdam yaratması planlanmıştır.

7.3.2.3. Geçici Kamu Çalışma Programı

- Ülkemizde toplum yararına çalışma hizmetleri (TYÇH) giderleri İşsizlik Fonu'na aktarılmış ve zamanla kaynak daha da artırılmıştır. Bu programa; okul ve hastane gibi kurumlarda bakım ve onarım işleri, ağaçlandırma ve erozyon kontrolü, çevre düzenlemesi ve arazi ıslahı, park ve bahçe düzenlemesi gibi konularda kısa süreli istihdam ile yüz binin üzerinde işsize doğrudan istihdam sağlanması amaçlanmıştır.

7.3.2.4. KOBİ'lere ve İhracatçıya Sağlanan Kredi Olanakları ve Vergi Kolaylıkları

- Küçük ve orta boyutlu işletmelerin birleşmelerini teşvik amaçlı, belirli şartları sağlama durumunda kurumlar vergisi muafiyeti ve yüzde 75'e kadar indirimlerden yararlanabilmişlerdir.
- Talebi canlandırmak amacıyla ÖTV indiriminin oranları yeniden belirlenerek süresi geçici süreliğine uzatılmıştır.
- Reel sektörü desteklemek amacıyla KOBİ'lere sıfır veya düşük faizli kredi desteği verilmiştir.
- Vergi ve SGK prim borcu bulunan esnaf ve sanatkârlar ile hizmet ve ticaret sektörlerindeki KOBİ'lere de KOSGEB kredilerinden yararlanma imkânı getirilmiştir.
- KOSGEB'in bütçesi, 2009 yılında 2008 yılına göre yüzde 48 oranında artırılmıştır.
- İhracatçılara kullanılmak üzere belirlenmiş olan ihracat reeskont kredisi limiti kademeli olarak artırılarak, 500 milyon dolardan 2,5 milyar dolara yükseltilmiştir.
- Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin kullandığı düşük faizli tarım kredilerinin vadesi işletme kredilerinde 18 aydan 24 aya, yatırım kredilerinde 5 yıldan 7 yıla çıkarılmıştır.
- Eximbank kredi kapsam ve limitleri artırılmıştır. Eximbank'ın doğrudan

kullandığı kısa vadeli kredilerdeki geri ödeme vadeleri 2009 Ocak-Mart döneminde 3 ay uzatılmıştır. Hazine'nin 2009 yılında Eximbank'a sağlayabileceği toplam garanti ve ikraz limiti 4 milyar dolara çıkarılmıştır. Eximbank'ın ödenmiş sermayesi 1 milyar TL'den 1,5 milyar TL'ye yükseltilmiştir.

- KOBİ'lerin finansman imkânlarına daha kolay erişebilmesi amacıyla Kredi Garanti Desteği uygulamasına başlanmıştır. Böylece Hazine'nin desteğiyle Kredi Garanti Kurumu'nca kredinin yüzde 65'ine kefalet sağlanacak, kredi riskinin yüzde 35'i ise bankalar tarafından üstlenilecektir.
- İthalatın yüksek, ihracatın düşük olduğu, ileri teknoloji yatırımlar gereken 11 ana sektör, alt sektörlerle birlikte yaklaşık 15 sektör büyük yatırımlara Türkiye genelinde destek verilmiştir.
- Büyük yatırımlar başlığı altında desteklenecek sektörlerde, her sektör için destek verilecek yatırım büyüklükleri de değişiklik göstermiştir. Elektronik sektörünün de aralarında bulunduğu bazı sektörlerde proje büyüklüğü 50 milyon TL'nin üzeri kabul edilirken, bazılarında bu rakam 150 milyon TL, 250 milyon TL, 500 milyon TL ve 1 milyar TL olarak değişmiştir. 1 milyar TL'lik yatırımların destekleneceği sektörler arasında otomotiv ve LCD televizyon yatırımları da dahil edilmiştir.

7.3.2.5. Gençler, Kadınlar ve Dezavantajlı Grupların İstihdamının Artırılması

- Engelli ve eski hükümlü kişi çalıştırmayan işyerlerinden kesilen para cezalarının engelli ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işini kurmaları, özürliülerin iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerine ilişkin kaynak aktarılan projelerde, yüzde 10 oranındaki sınırlama kaldırılmıştır.
- Eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma yükümlülüğü kaldırılmış, engelli istihdamına yüzde 3 oranı konmuştur. Bu çalışanlar için ödenen sigorta primlerine ait işveren hisseleri Hazine tarafından karşılanmaya başlanmıştır. Kontenjan fazlası çalıştırılan her özürliü için ise hissenin yüzde 50'sinin ödenmesi uygulaması getirilmiştir.
- Kamu sektöründe engelli vatandaş çalıştırma oranı yüzde 4 olarak belirlenmiştir. Terör mağduru istihdam oranı artırılmıştır.
- Genç (29 yaşından küçük) ve kadınların istihdamı halinde sigorta primlerinin işverene ait hisselerinin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması hükme bağlanmıştır.
- Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primlerinde ise 5 puanlık bir kısmın Hazine tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır.
- Kadın ve genç istihdamına ilişkin teşvikler İşsizlik Fonu giderlerine eklenmiştir. 5763 sayılı Kanun ile 2008 Aralık ve 2009 Ocak aylarına ilişkin prim ve hizmet belgelerinde ismi bulunmayan genç ve kadınların istihdamı halinde sigorta primi işveren hissesinde teşvik imkânı sağlanmıştır. Bu süre 2010 Temmuz'a kadar uzatılmıştır.

7.4. PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

7.4.1. İşsizlik Sigortası

- İşten çıkarılanların İŞKUR'dan aldıkları işsizlik sigortası arttırılmıştır.
- Günlük işsizlik ödeneği son dört aylık esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın yüzde 40'ı olarak belirlenmiştir.

7.4.2. Kıdem Tazminatı

- 2011 yılında Kıdem tazminatıyla ilgili hazırlanan taslağa göre, 10 yıl çalışanlar istifa etseler dahi kıdem tazminatını alma hakkına sahip olabileceklerdir.
- Çalışan hayatını kaybederse ödeme mirasçılara yapılmaktadır.
- Oluşturulacak olan fonda mevcut sistemde olduğu gibi, her yıl için bir aylık kıdem tazminatı ödenmesi öngörülmüştür. Kıdem tazminatı tutarı da çalışılan son yılın ortalama ücreti tutarında olması gerekmektedir.
- Kıdem tazminatı ödemelerinin, emeklilik, malullük ve ölüm gibi durumlarda hiçbir şart aranmadan ödenmesi gerekmektedir.
- 10 yılın üzerinde çalışanlarda kıdem tazminatlarını istemeleri halinde fondan tahsil edebilme hakkına sahip olabileceklerdir.
- Bu düzenleme ile devamlı olarak bir işyerinde çalışmayanlar da kıdem tazminatı hakkından yararlanma hakkına sahip olmaktadır.

7.4.3. Kısa Çalışma Ödeneği

- 2008 ve 2009 yıllarında kısa çalışma başvurularında, günlük çalışma ödeneği süresi (azami 3 aydan 6 aya) ve miktarı yüzde 50 oranda artırılmış (Günlük asgari ücretin yüzde 40'ından yüzde 60'ına) ve kısa çalışma ödeneği kapsamındaki süre dâhilinde işsizlik sigortası ödenecek süreden mahsup yapılmamıştır.
- Kısa çalışmayı düzenleyen 65. Maddeye eklenen Ek Madde ile kısa çalışma ödeneğinden yararlananlar için sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemlerin 506 sayılı kanuna göre yürütülmesi hükme bağlanmıştır. Kısa çalışma ödeneği için 2008 ve 2009'da uygulanan esaslar, 2010 yılı için de geçerli olmuştur.
- Kısa çalışma ödeneğinin miktarı, asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini aşmamak üzere sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 60'ı seviyesinde belirlenmiştir. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanun'un 39. maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini geçmemektedir.

7.4.4. Ücret Garanti Fonu

- Çalışanlar Ücret Garanti Fonu'nda yapılan düzenleme ile işverenin sorun yaşaması halinde, son bir yıl içinde aynı şirkette çalışmış olma şartıyla, kazanç üst sınırını geçmeyecek şekilde Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanılabilecektir.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na 5763 sayılı Kanun'un 17. maddesi ile eklenen ek madde 1'in hükmüne göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin; konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında bir Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur.

7.4.5. Sosyal Yardımlar

- Yaşlı ve bakıma muhtaç kişilere aylık bağlanırken, 30 Temmuz 2006 tarihinde getirilen düzenleme ile 18 yaşından küçük engelli kişilerin bakımını sağlayan aile bireyine aylık bağlanması da sağlanmıştır.
- 2009 yılı itibarıyla 65 yaş üstü yaşlılara 90 TL, 65 yaşından büyük bakıma muhtaç engelliye 273 TL, 40-69 yaş arasındaki engelliye 181 TL, 70 yaş üstü engelliye 272 TL, 18 yaş altı engelli yakınına 181 TL aylık ödeme yapılmaktadır. (Şener, Ü., 2010)

7.4.6. Esnek Çalışma Saatleri

- Torba yasanın çalışma hayatını düzenleyen maddelerinin onaylanmasıyla birlikte, son yıllarda zaten fiilen uygulanan “evden çalışma”, “uzaktan çalışma” ve “çağrı üzerine çalışma” gibi esnek çalışma modelleri yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Bu tip esnek çalışma modeliyle 160 bin kişiye istihdam yaratılması planlanmıştır.
- Yapılan düzenlemeyle kısa çalışma ödeneğinin uygulama alanı genişletilerek ödenek miktarı yeniden düzenlenmiştir. Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz nedeniyle haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak azaltılması, işyerinin faaliyetinin kısmen veya geçici olarak durdurulması hallerinde işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir. Kısa çalışma ödeneği İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır. Ödenek, günlük brüt ücretin yüzde 60'ı oranında olacaktır. Miktar, asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini geçemeyecektir.

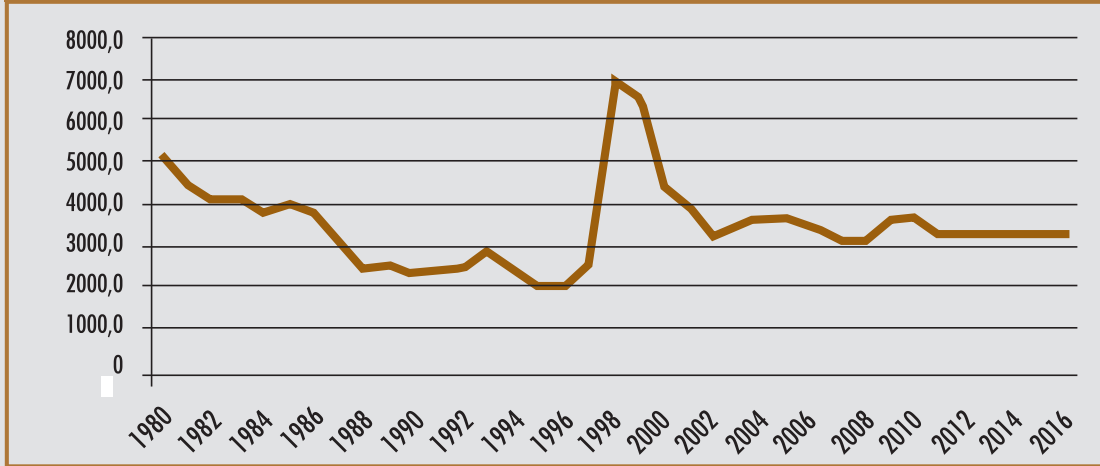
KUTU 7.3. GÜNEY KORE’NİN İSTİHDAM POLİTİKALARINA BİR BAKIŞ

Bu kutucukta Güney Kore örneği incelenerek, Türkiye örneği için transfer edilebilir politika çözümleri aranmıştır. Kalkınma hamlesini büyük ölçüde gerçekleştirmiş olan Kore’nin ekonomik bunalım dönemlerinde uyguladığı politika tercihleri Türkiye için dikkate değerdir. Bunları Asya Krizi ve Küresel Kriz ortamında alınan tedbirler olmak üzere iki alt başlık altında incelemek mümkündür.

1997 ASYA KRİZİ’NDE UYGULANAN POLİTİKALAR

Kore’de 1998 yılında GSYH büyümesi yüzde -5,8 iken enflasyon yüzde 7,5’e çıkmıştır. 1997 Asya krizi ile birlikte yüzde 7’ye fırlayan işsizlik oranları, 1999’da yüzde 8,4’e çıkmıştır. Yine 1999 yılının ilk çeyreğinde ekonomi yüzde 4,6 büyürken enflasyon yüzde 0,7 düzeyinde gerçekleşmektedir. İşsizlik oranları her zamanki gibi gecikmeli olarak gelişim gösterdiğinden dolayı ülke ekonomik toparlanmaya girdiğinde işsizlik hâlâ yüksek seyretmekte idi. Ancak G. Kore, dört yıl gibi bir sürede bu oranı yüzde 3,3 düzeyine düşürmeyi başarmıştır (Şekil 7.1). Kore’de işsizlik programı 1,7 milyonluk işsiz nüfusun yaklaşık yüzde 70’lik bir kısmına iş imkânı sağlamıştır. Bu bağlamda;

ŞEKİL 7.1. Güney Kore’de işsizlik oranları 1980-2016 (2010 sonrası IMF tahmini)



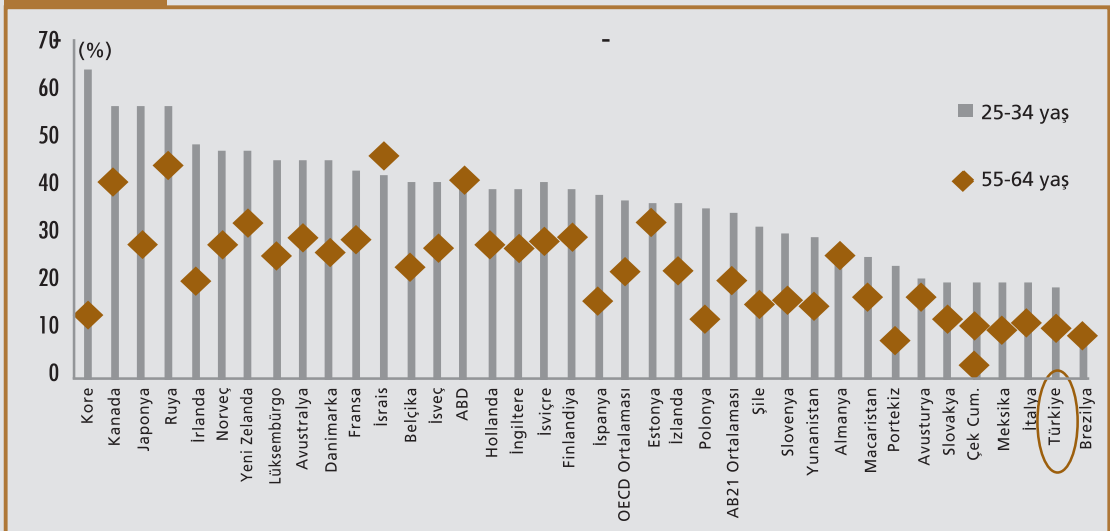
Kaynak: IMF Dataset.

1. Mart 1998’de Kore hükümeti birçok işgücü piyasasının problemini çözmek adına önemli adımlar atmaya başlamıştır. Bu adımlar arasında iş koruma ve yaratma, mesleki eğitim, işe yerleştirme ve sosyal koruma sayılabilir (Lee ve Choi 1998; Uh 1999).
2. Kamu politikaları ve harcamalar dikkat çekicidir. Şöyle ki; işgücü piyasasına yönelik kamu harcamaları kriz öncesinde GSYH’nin sadece yüzde 0,1’i iken kriz

sonrasında bu değer yüzde 2,2'ye kadar yükselmiştir. Bu meyanda işsizlik ödeneği miktarı 1998-1999 arasında 2,5 katına çıkmıştır (Öz, S., 2010).

3. 6,5 trilyon won özel sektörde iş yaratmak için, 2,5 trilyon won kamu kesiminde 300.000 kişiye iş yaratmak için, 0,5 trilyon won istihdamı koruyan firmalara, 1,1 trilyon won mesleki eğitim ve işe yerleştirme için, 5,4 trilyon won sosyal güvenlik ağını desteklemek için harcanmıştır (OECD 1999).
4. Ayrıca çalışma imkânı bulamayanlara da geçici süreli “geçim koruması” uygulamasına başlanmıştır. Geçim koruması uygulamasından, nüfusun yüzde 2,5'i yararlanmıştır (Keum ve diğerleri, 2001).
5. Var olan istihdamı korumak amacıyla şirketlerin iflas etmesini önleyecek ve rekabet gücünü artıracak adımlar atılırken, KOBİ'ler kredi olanaklarıyla desteklenmiş, “İşsizlik Sigortası Fonu” vasıtasıyla, finansal güçlük çeken şirketler sübvans edilmiştir.
6. Zaten eğitim seviyesinde dünyada lider konumunda bulunan Kore'de en önemli aktif istihdam politikalarından olan işgücünü eğitilmesi yolunda ciddi adımlar atılmıştır (Şekil 7.2). İşgücü eğitime yapılan yatırımlar da hızlı bir şekilde artırılmıştır. Merkezi bütçeden ve işsizlik sigortası fonundan karşılanmak üzere; henüz işten çıkarılmışlar için mesleki eğitim, geçici veya yarı zamanlı çalışan ve işgücüne yeni katılmış gençler için meslek edindirme kursları düzenlenmiştir. İşsizlerin yaklaşık yarısı bu kurslardan yararlanmıştır. OECD'nin de öneriler içinde yer aldığı üzere, işgücü eğitimi programının verimliliği ve uygunluğu hususuna yoğunlaşılarak, iş dünyasının taleplerine uygun bir içerik benimsenerek, işgücü arz ve talebi bu şekilde eşleştirilmeye çalışılmıştır.

ŞEKİL 7.2. OECD ülkelerinde yüksek öğrenim mezunlarının nüfusa oranı (% , 2010).



Kaynak: OECD, OECD Skills Strategy: Towards an OECD Skills Strategy.

7. Eşleşme sonunda bir çözüm olarak da kamu istihdam bürolarının sayısı yaklaşık üç katına çıkartılmıştır. Özel istihdam bürolarının açılması da ayrıca desteklenmiştir.
8. Kore’de hükümet sosyal diyalog ortamının gelişmesi için de ciddi önlemler almıştır. 1997 sonlarında üçlü komisyon kurarak işgücü, işveren, devlet ve kamudaki diğer menfaat grupları arasındaki gelişmiş iletişim ile tüzel yapılanma, fiyat istikrarı, istihdam merkezli büyüme, işçi haklarını genişletme ve işgücü piyasası reformlarını iyileştirme gibi birçok kilit konuda çok hızlı karar alınması sağlanmıştır (OECD 2000). Sosyal diyalog ortamı, istihdam politikalarında dışlayıcı değil, kapsayıcı hamleler yapılmasını sağlamıştır.

KÜRESEL KRİZ VE KORE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Küresel kriz Kore ekonomisini de başlangıçta sert bir şekilde etkilemiş, ekonomik büyümesi yavaşlamıştır. Ancak büyüme oranı 2009’da sıfıra yaklaşmış olsa da, Kore yılı bir ekonomik daralma ile karşılaşmadan atlatmayı başarmıştır. Bunun yanında işsizlik oranları da krizin en fazla etkisini hissettirdiği aşamada yaklaşık yüzde 5 düzeyine çıkarken, yıllık bazda bakıldığında kriz öncesi düzeyinden sadece 0,5 yüzde puan saptmıştır. Kore’nin kriz ortamında bile göreceli olarak büyüme ve istihdamda istikrarı kaybetmeden yoluna devam edebilmiş olması kuşkusuz bir başarı hikâyesi olarak görülmelidir. Daha dikkat çeken husus ise krizden sonra 2010 yılında 2005 yılından beri kaydedilen en yüksek büyüme oranını yakalamış olmasıdır (Tablo 7.1). Kalkınma tarihi boyunca gelir dağılımı adaletine azami dikkat edilmiş olan Kore ekonomisinde bugün önemli bir büyüme ve işsizlik sorunu olmadığı gibi, bütçe açığı, kamu borç yükünden oluşma mali disipline istikrar fevkalade yerinde, cari denge fazla vermekte ve fiyat istikrarı kabul edilebilir bir düzeydedir.

TABLO 7.1. G. Kore İçin Seçili Makroekonomik Göstergeler (2011 Tahmin)

	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GSYH Büyüme (%)	9,2	8,7	3,9	5,1	5,1	2,2	0,3	6,1	3,9
İşsizlik Oranı (%)	2,4	4,4	3,7	3,4	3,2	3,1	3,6	3,7	3,3
Brüt Kamu Borcu (%GSYH)	13,8	18,0	28,6	31,1	30,6	30,1	33,7	33,4	32,0
Cari İşlemler Dengesi (%GSYH)	0	2,7	2,2	1,4	2,0	0,3	3,9	2,7	1,4
Enflasyon (%)	9,3	2,7	2,6	2,0	3,6	4,1	2,8	3,5	4,1

Kaynak: IMF.

Kore küresel krizde yaşanan iş kayıplarına karşı çok yönlü bir yanıt vermiştir. Kore’nin politika tepkileri olarak,

- i) Kamunun yaklaşık 1 milyon kişiye istihdam sağlayan geniş çaplı projeleri,
- ii) Geçici istihdam projeleri (Stajyerlik, ücret destekli istihdam),
- iii) İşgücü piyasasını esnekleştirme alanında adımlar atılmıştır (Yoon, J., 2009).

Kamu kesiminin sağladığı bu denli yüksek istihdamın arkasında, günün ve geleceğin ihtiyaçlarına cevap veren “Yeşil ekonomi” projeleri ön plana çıkmaktadır. Kore bu noktada hem krize karşı istihdam artırıcı tedbirler almış, hem de, gelecek için yatırımlar yaparak

krizi fırsata dönüştürmüştür. Yeşil ekonominin bir seçenek değil, tek çözüm olduğunu vurgulayan Kore hükümeti, geleceği yeşil ekonomide görmektedir. Kore’de bu yeni patika arayışlarını destekleyen başlıca unsurlar;

- i) Küresel ısınma etkisi,
- ii) Yüksek enerji ithalatı faturası (140 milyon dolar düzeylerinde),
- iii) Ekonomik büyüme hızının yavaşlaması olmuştur.

1. Bu eksende, yeşil ekonomi projeleri, (i) 4 büyük nehrin tekrar canlandırılması, (ii) çevre dostu ulaşım, (iii) su kaynaklarının etkin kullanımı, (iv) yeni su kaynaklarına ulaşım, (v) arazi yönetimi, (vi) çevre dostu araç ve temiz enerji tüketimi, (vii) atıkların geri dönüşümü, (viii) ormancılık, (ix) yeşil ev ve okullar, (x) ekolojik nehirler gibi geniş çaplı bir muhtevaya sahiptir. Böylece hem ekonomik büyüme-istihdam artışı için yeni bir patika oluşturulacak, hem de yeni bir ekonomik düzen ile geleceğin ihtiyaçlarına cevap verilmiş olacaktır. 2013 yılına kadar bu projelerden hedeflenen istihdam artışı 960 milyon kişidir. Kore’de çalışan nüfusun 23 milyon kişi düzeyinde olduğu düşünüldüğünde, yaklaşık 1 milyonluk bir kazanım küresel krizin istihdam piyasasına yaptığı etkiyi de ortadan kaldırmaya katkıda bulunacaktır.

2. Geçici istihdam tedbirleri noktasında kamu kesiminde, sosyal hizmetlere 125.000, eğitime 50.000, enerji sektörüne 30.000, stajyerliğe 20.000 kişi yönlendirilmiştir.

3. Bunun yanında ücret paylaşımı ve sübvansiyonu ile özel sektörün istihdam yaratma ve mevcut istihdamı koruma potansiyeli desteklenmiştir. Diğer bir taraftan işgücü piyasası esnekliği adına işgücünü koruma yasalarında deregülasyona gitmek hedeflenmektedir.

4. Kore’de 2009 yılının Şubat ayında; ücretlerin dondurulması, istihdamın korunmasında birlikte hareket etme ve sosyal güvenlik ağını genişletme gibi konularda bir sosyal uzlaşa sağlanmıştır. Buna göre 2009 Haziran’ında Güney Kore hükümeti işverenleri, ücretlerde kesinti yapıp, tasarruf edilen miktar ile yeni istihdam yaratma konusunda ikna etmiştir. Ülkede otuz büyük şirket yeni üniversite mezunlarının başlangıç maaşını yüzde 30 oranında azaltırken, yaşlı çalışanların uzun süredir çalışmalarına ve kıdemlerine karşılık verilmiş maaş zamlarında kesinti yapmıştır. Bu tip ücret kesintileri üzerinden uygulanan politikalar ise bekleneni verememiştir.

Türkiye için transfer edilebilir politika uygulamaları olarak, yukarıda anlatılan UMEM tarzı işgücü becerilerin geliştiren eğitim programları ile yeşil ekonomi projeleri Türkiye’nin de işsizlik ve enerji ihtiyacı açmazlarına destekte verecek niteliktedir. Nüfusu 49 milyon olan Kore’deki yıllık ortalama enerji ithalatı Türkiye’nin 2 katından fazladır. Ayrıca Türkiye’nin 73 milyonluk nüfusuna rağmen her iki ülkede istihdam edilen insan sayısı aşağı yukarı aynıdır. Burada dikkati çeken, Türkiye’nin yeterince teknoloji-sanayi odaklı bir ekonomik altyapısının olmadığıdır. Türkiye’de yeşil ekonomiye yapılacak yatırımlar uzun vadede hem cari işlemler açığını, hem de istihdam eksikliğini kapatacaktır. Teşvik ve seçim mekanizması iyi tasarlanmış ekonomik politikalar ile Türkiye bu noktadan önemli kazanımlar elde edebilecektir.

7.5. TÜRKİYE’DE EMEK PİYASASINA YÖNELİK TEDBİRLERİN SONUÇLARI

Bilindiği üzere Türkiye, 2009 yılının son çeyreği itibariyle yüksek büyüme patikasına geri dönmüştür. 2010-2011 dönemindeki krizden çıkış sürecinde ise kaydedilen yüksek büyüme istihdam dostu bir nitelik arz etmiş, artan vergi gelirleri bütçe performansına büyük bir katkı yapmış, kısaca Türkiye büyüme, istihdam ve kamu kesimi mali disiplini açısından dünyada örnek sayılacak bir başarı sergilemiştir.

Türkiye’de kamu kesiminin kriz sürecine ve ekonomiye müdahale etme şekli dünyadaki diğer ülke uygulamalarından bir takım farklılıklar arz etmiş, bu yönüyle bir hayli tartışılmıştır. Ancak Türkiye’nin krizden erken çıkması ve yüksek hızda büyümeye dönüşü ile dünyadan pozitif yönde ayrılmış olması nedeniyle bu politikalar takdir toplamış, hatta “model niteliğinde” bulunmuştur. *Bu hususu biraz açmak gerekirse, Türkiye’de verilen kamu desteklerinin zamanlaması, desteklerin bileşenleri, bunların geri çekilme takvimi ve dozu tabiri yerinde ise “ezber bozan” türden olmuştur.* Sonuç odaklı olarak geriye dönük ele alındığında, ekonomi politikalarının bir bütün olarak Haberler-vari optimum bir müdahaleciliğe örnek teşkil ettiği ifade edilebilir. *Buna göre istihdam, finans, mal ve hizmet piyasalarına yönelik olarak kurgulanan “müdabalenin”, piyasa aksaklıklarının meydana geldiği alanlara hasredilip, geçici olarak görülp, zamanlı olarak geri çekildiği, böylece müdahaleciliğin doğasında olan ve yan etki olarak kendini gösteren sapma ve bozulmalardan (distorsiyonlardan) sakınıldığı ifade edilebilir.*

Nitekim Türkiye krizden çıkış sürecinde (2010 ve sonrası) bir yandan hızla özel sektör odaklı yüksek büyüme patikasına dönmüş, öte yandan da kamu maliyesindeki göreceli erozyonu hızla toparlamış, istihdamda büyük artışlar kaydetmiş, finans siteminin “stres göstergeleri” hep sağlam bir düzeyde korunmuştur.

Türkiye’de 2001 krizi ile yükselen ve kısaca yüzde 10 bandında katılan işsizlik oranları, daha önce incelenen nedenlerden ötürü yüksek büyümeye rağmen istenilen düzeye geri çekilememiştir. Bu durum Türkiye’de “istihdamsız büyüme” tartışmalarını tetiklemiştir. 2009 küresel krizinden sonra ise kriz öncesi döneme kıyasla, kriz sonrasında kaydedilen büyümenin, yüksek bir istihdam artış ile neticelenmiştir.

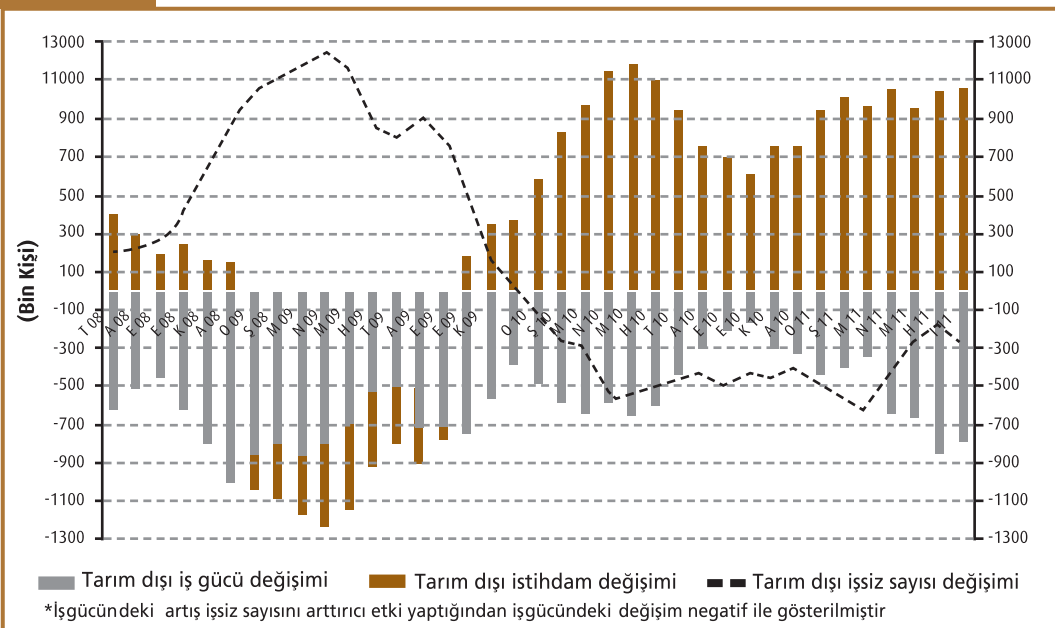
Türkiye’de istihdam cephesindeki gelişmeleri anlamlandırmak üzere istihdam ve işsizlikteki gelişmelerin tarım sektörünü ayırıştırarak yapmak isabetli olacaktır. Bunun gerekçesi yeterince açıktır: Türkiye mukayeseli olarak bakıldığında ideal ve büyük ölçekli bir tarım ve hayvancılık ülkesi olmamasına rağmen, tarımın toplam istihdamdaki payının günümüzde hâlâ yüzde 26, GSYH içindeki payının ise yüzde 10 civarında bulunması isabetli değildir. Diğer ülkelere kıyasla tarımın bu ağırlığı bazı ekonomik göstergelerin de yanlış okunmasına yol açabilmektedir. Bunlardan biri de istihdam ve işsizlik verileri alanında şekillenmektedir. Bu sebeple, Türkiye’deki işsizliği analiz etmek için genel işsizlik oranı yerine tarım dışı işsizlik oranına bakmak da sağlıklı sonuçlar verebilir.

Bu ayrım yapılarak bakıldığında, kriz etkisi ile iş bulma umudunu kaybeden insanların Şubat 2009'da işgücü piyasasından çekilmesi ile birlikte yüzde 46'ya kadar geri çekilen işgücüne katılım oranları, krizin etkilerinin ortadan kalkması ile birlikte son yılların en yüksek düzeyi olan yüzde 51 ile tepe noktasına ulaşmıştır (Tablo 7.2, Şekil 7.3). Şöyle ki; kriz öncesinde Ağustos 2008'de 22,5 milyon olan istihdam, ekonominin daraldığı 2009 yılının ilk çeyreğinde (Şubat 2009) 19,7 milyona kadar gerilemiştir. Ekonomideki normalleşmeye paralel olarak toplam istihdam sayısı 2011 Ağustos itibarıyla 24,8 milyon düzeyine ulaşmıştır. Diğer bir deyişle, Türkiye'de kriz öncesine göre 2,8 milyon, krizin Şubat 2009'daki dip noktasına göre 5,1 milyon istihdam artışı sağlanmıştır.

TABLO 7.2. Kriz ve Sonrasında Temel İşgücü Piyasası Verileri (Bin kişi)

	Ağs. 2008	Şub.2009	Ağs.2011
15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus	50.087	51.360	53.734
İşgücüne Katılma Oranı	49,8	46	51
Kadınların İşgücüne Katılım Oranı	27,1	23,5	30
Sivil İşgücü	24.948	23.582	27.406
Sivil İstihdam	22.509	19.779	24.884
İşsiz	2.439	3.802	2.521
İstihdam Oranı (%)	44,94	38,5	46,3
İşsizlik Oranı (%)	9,8	16,1	9,2
Kent	12	18,1	11,6
Kır	6,3	11,9	4,7
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	13,4	19,3	11,9
Genç Nüfusta İşsizlik Oranı (%)	19,7	28,6	18,6

Kaynak : TÜİK

ŞEKİL 7.4. Tarım dışı işgücü ve istihdamdaki gelişmeler (yıllık).


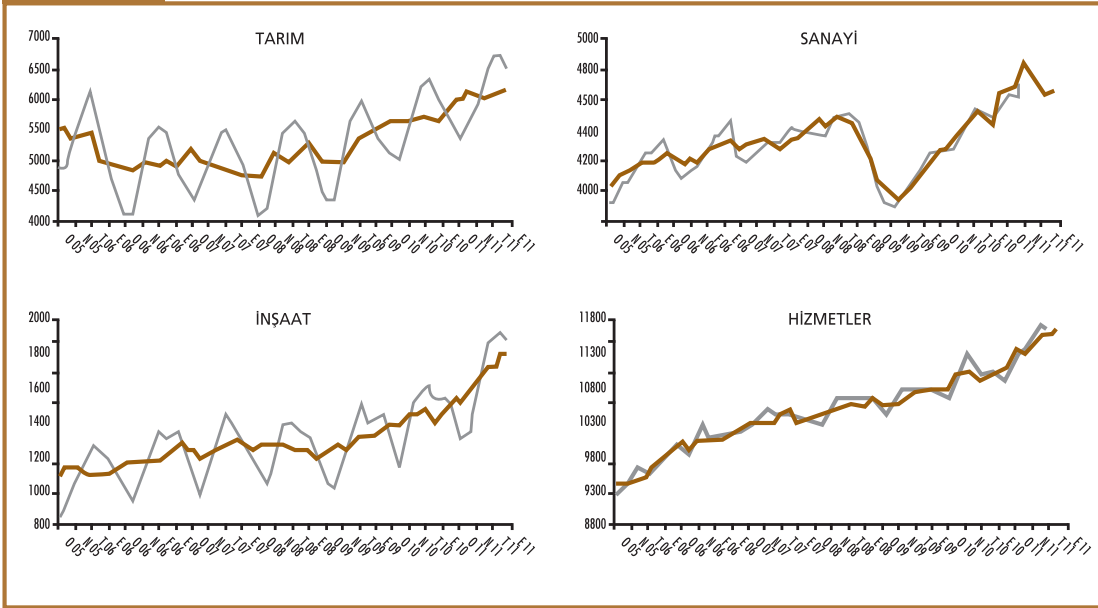
Kriz sonrasında Türkiye’de 586 bin kişi sanayi, 473 bin kişi inşaat, 852 bin kişi hizmetler sektöründe olmak üzere toplam 1 milyon 911 bin kişi istihdam edilmiştir (Tablo 7.3, Şekil 7.5). Bu, istihdamda yüzde 11,7’lik bir artışa tekabül etmektedir.

TABLO 7.3. İstihdamda Mutlak Artış (bin kişi) ve Değişim Oranı (%)

	Sanayi		İnşaat		Hizmetler		Tarım dışı	
	Kişi	Değişim %	Kişi	Değişim %	Kişi	Değişim %	Kişi	Değişim %
Kriz öncesi 2005 (1) - 2008 (1)	443.000	11,2	151.000	17,2	974.000	10,5	1.568.000	11,1
Kriz sonrası 2009 (3) - 2011 (3)	586.000	14,3	473.000	33	852.000	7,9	1.911.000	11,7
Kriz sonrası 1. yıl 2009 (3) - 2010 (3)	429.000	10,5	107.000	7,5	211.000	2,0	747.000	4,6
Kriz sonrası 2. yıl 2010 (3) - 2011 (3)	157.000	3,5	366.000	23,7	641.000	5,9	1.164.000	6,8

Kaynak: BETAM

ŞEKİL 7.5. Başlıca sektörlerde istihdam eğilimleri.



Kaynak: BETAM.

Öte yandan bütün bu önemli kazanımlarda bilhassa kadınların işgücüne katılımında kaydedilen başarının payı önem arz etmektedir. Kadınların işgücüne katılım oranı Şubat 2009 - Ağustos 2011 arasında yüzde 23,5’ten, yüzde 30 düzeyine kadar çıkmıştır. Böylece kriz öncesi döneme göre 1,3 milyon kadın, 1,5 milyon erkek iş sahibi olurken; krizin dip noktasına göre 2 milyon kadın, 3 milyon erkek istihdam edilmeye başlanmıştır (Tablo 7.4). Aynı analiz yüzde değişim üzerinden yapıldığında, kadın çalışan sayısındaki artış kriz öncesine göre yüzde 21,7, krizin dip noktasına göre yüzde 39,6 olurken, erkek çalışan sayısındaki artış kriz öncesine göre yüzde 9, krizin dip noktasına göre yüzde 20 olmuştur. Bu hızlı artışta, 2008 yılında değiştirilen İş Kanunu’nun kadın istihdamına verdiği önceliğin etkileri görülmektedir.

Sektörel bazda bakıldığında kriz öncesi ve kriz sonrası döneme göre tüm sektörlerde hem kadın, hem erkek çalışan sayılarında önemli artışlar gözlenmiştir. Burada en dikkat çekici husus sanayi istihdam kompozisyonunda gözlenmektedir. Kriz öncesi ile kriz sonrası (Ağustos 2008 - Ağustos 2011) karşılaştırıldığında sanayi istihdamı 149,000 artarken, erkek çalışan sayısı 9,000 azalmış, kadın çalışan sayısı 158,000 artmıştır. Bu durum 2008 yılındaki bir takım hukuki değişiklikler kadın istihdam eden işletmelere yönelik sunduğu avantajların bir ürünü olarak göze çarpmaktadır. Bu noktada, kadın istihdamında 2008 yılındaki kanun değişikliği sonrası beklenen artış tezahür etmiştir. Kadın istihdamındaki artışta önemli pay sahibi olan hizmetler istihdamı da bahsi geçen dönemde 585.000 artarak yukarıda bahsedilen tasarı değişikliğinden sonuç alındığının bir başka göstergesi olmuştur. *Buradan çıkan sonuç, toplumsal mutabakata dayalı olmak şartıyla Türkiye'nin emek piyasası reformlarına devam etmesini gereği ve bunu yapması durumunda istihdam artışının da devam edeceği sinyalidir.*

TABLO 7.4. Kriz ve Sonrasında Sektörlere ve Cinsiyete Göre İstihdamdaki Gelişmeler (bin kişi)

	Ağustos 2008	Şubat 2009	Ağustos 2011	Ağustos 2008- Ağustos 2011 Fark	Şubat 2009- Ağustos 2011 Fark	Ağustos 2008- Ağustos 2011 (% Değişim)	Şubat 2009- Ağustos 2011 (% Değişim)
Çalışan Sayısı	22.068	19.779	24.885	2.817	5.106	12,77	25,82
Tarım	5.622	5.008	6.704	1.082	1.696	19,25	33,87
Sanayi	4.532	4.078	4.682	150	604	3,31	14,81
İnşaat	1.337	1.250	1.908	571	658	42,71	52,64
Hizmetler	10.577	10.491	11.591	1.014	1.100	9,59	10,49
ERKEK							
Toplam	16.111	14.591	17.638	1.527	3.047	9,48	20,88
Tarım	2.845	2.545	3.396	551	851	19,37	33,44
Sanayi	3.717	3.187	3.708	-9	521	-0,24	16,35
İnşaat	1.293	934	1.848	555	914	42,92	97,86
Hizmetler	8.256	7.916	8.686	430	770	5,21	9,73
KADIN							
Toplam	5.955	5.188	7.247	1.292	2.059	21,70	39,69
Tarım	2.776	1.846	3.309	533	1.463	19,20	79,25
Sanayi	815	864	973	158	109	19,39	12,62
İnşaat	44	34	60	16	26	36,36	76,47
Hizmetler	2.320	2.445	2.905	585	460	25,22	18,81
İŞSİZLİK ORANI	9,8	16,1	9,2				

Kaynak: TÜİK.

Kriz sonrasındaki iki yılda tarım dışında yaklaşık 1 milyon 900 bin net istihdam artışı gerçekleşmiş, bu artışın yaklaşık yüzde 45'i hizmetlerde, yüzde 31'i sanayide, yüzde 25'i de inşaatteki istihdam artışlarından kaynaklanmıştır. (Kriz öncesinde ise bu oranlar sırasıyla yüzde 62, 28 ve 10 düzeyinde idi). BETAM'ın değerlendirmesine göre:

“Kalkınma sürecinde emek yoğun hizmet sektörünün istihdam artışında başat bir rol oynadığı düşünüldüğünde, kriz öncesinde ortaya çıkan dağılım iktisat kuramının öngörülleri ile tutarlıdır. Buna karşılık kriz ertesinde inşaat sektörünün istihdam artışındaki payını yüzde 10’dan yüzde 25’e yükseltmesi hiç de makul sayılmaz. Kriz sonrası istihdam artışlarında ilk yıl sanayi anormal bir paya sahip olurken (yüzde 58), ikinci yıl inşaat payını yüzde 31’e çıkartarak bir diğer anormalliğin kaynağını oluşturması açıklanmaya muhtaç gelişmelerdir.”

TABLO 7.5. Büyüme-İstihdam Bağlantısı
(Esneklik: İstihdam [% değişim] / GSYH [% değişim])

		Sanayi	İnşaat	Hizmetler	Tarım dışı GSYH
Kriz öncesi	2005(1)-2008(1)	0,42	0,69	0,44	0,45
Kriz sonrası	2009(3)-2011(3)	0,89	0,94	0,53	0,71
Kriz sonrası 1.yıl	2009(3)-2010(3)	1,46	0,34	0,41	0,70
Kriz sonrası 2.yıl	2010(3)-2011(3)	0,42	2,24	0,61	0,73

Kaynak: BETAM

Kriz sonrasında büyüme güçlü bir şekilde istihdama yansırken “istihdamsız büyüme” söylemi de tümüyle gündemden çıkmıştır. Tablo 7.5’te sunulduğu üzere, tarım dışı GSYH’nin ortalama olarak yıllık bazda yüzde 7,7 büyüdüğü kriz öncesindeki üç yılda (2005-2008) istihdam artışı yıllık ortalama olarak yüzde 3,7 düzeyinde gerçekleşmiş, böylece büyümenin istihdam yaratma esnekliği bu dönemde ortalama olarak 0,45 düzeyinde kalmıştır. Buna rağmen ilgili dönemdeki toplam faktör verimliliğinde (TFV) meydana gelen artışlar dikkate alındığında, bu seviyedeki bir esnekliğin düşük görülmesi gerçekçi değildir. Nitekim, ILO’nun verilerine göre bu esneklik Batı Avrupa bölgesinde 0,42, Kuzey Amerika’da 0,23’tür. Keza, tahmin edildiği üzere tarımdaki esneklik sanayiden, onun da hizmetler sektöründen daha düşük olduğu bilinmektedir. Tarımın istihdam yaratma esnekliği sıfıra yakın ya da negatifken, sanayinin ve hizmetlerin esnekliği Batı Avrupa’da 0,5 ve 0,74, Kuzey Amerika’da ise 0,26 ve 0,60’tır. Oysa Türkiye’de tarımın istihdam esnekliği negatifken, sanayinin istihdam esnekliği kriz öncesi üç senede 0,42’den kriz sonrasında 0,89’a; inşaatın esnekliği aynı dönemler için sırasıyla 0,69’dan 0,94’e; hizmetlerinki ise 0,44’ten 0,53’e çıkmıştır. Kriz sonrasında ise toplam tarım dışı GSYH artışı yıllık ortalama yüzde 8,3, istihdam artışı ise yüzde 5,8 düzeyinde gerçekleşmiş, böylece istihdam-büyüme esneklik katsayısı yaklaşık 0,7’ye kadar yükselmiştir. *Buna göre yüzde 10’luk bir büyümenin istihdamda yüzde 7’lik bir artış oluşturduğu anlaşılmaktadır.* Böylece büyümenin tarım dışında istihdam istihsal etme kapasitesi 0,45’den 0,7’ye çıkarak yaklaşık yüzde 55 oranında bir artış kaydetmiştir.

Bütün bu gelişmelerden sonra, ILO’nun hesaplamalarına göre, krizin en kötü dönemi olan 2009 yılının ilk yarısında Türkiye, “ekonomisi en çok küçülen ve işsizliği en çok yüzde puan artan ülkeler” grubunda yer alırken, 2010-2011 döneminde Türkiye, dünyanın önde gelen

gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kıyasla, “GSYH’si yüzde 5’in üzerinde büyüyen ve aynı zamanda işsizlik oranını da 2 ile 5 yüzde puan düşüren tek ülke olmuştur (Şekil 7.6).

ŞEKİL 7.6. Başlıca ülkelerde kriz ve sonrasında büyüme-işsizlik ilişkisi.

İşsizlik oranı (yüzde puan değişimi)			
GSYH (yüzde değişimi%)	-2 - -5	0 to < 2	2-5
		Avustralya, Belçika, Brezilya, Çek Cumh, Fransa, G.Kore, Norveç, Potekiz, G.Afrika	Kanada, Yunanistan, Kıbrıs, ABD
	< -5	Hırvatistan, Finlandiya, Hong Kong, İtalya, Japonya, Malezya, Meksika, Hollanda Singapur, Tayvan, İsveç	Bulgaristan, Danimarka, Macaristan, Rusya Slovenya, TÜRKİYE, İngiltere
	Krizde sonrası (2012-2011)		
	0 < 2	Belçika, Bulgaristan, Hırvatistan, İrlanda, Norveç, İsveç, Finlandiya, Fransa, İtalya, Hollanda, Portekiz	0 < -2 -2 - -5 Avusturya, Almanya, Yunanistan, İsviçre, Macaristan, Latviya, İspanya, İngiltere
	2-5	Kolombiya, Çek Cumh, Slovenya, Danimarka, Estonya, Japonya, G.Afrika	Kanada, İsrail, ABD
	< 5	Avustralya, G.Kore, Meksika, Slovenya	Brezilya, Hong Kong, Malezya, Rusya, Singapur, Tayvan
TÜRKİYE			

Kaynak: ILO, 2011.

Bu bölümün başında ifade edildiği üzere bir yandan büyüme, öte yandan da istihdamı artırma ve koruma yolunda atılan ve yukarıda açıklanan adımların, Türkiye’de kriz öncesine göre büyüme-istihdam ilişkisinin nitelik değiştirmesine katkıda bulunmuştur.

KUTU 7.4. YOKSULLUK VE KIRSAL KALKINMA

Türkiye’de istihdamın kaynaklarından biri de insanların doğduğu yerde iş sahibi yapılmasından, gelir dağılımı adaletsizliğinin azaltılmasından, fakirliğin önlenmesinden geçmektedir. Bu alandaki yol haritası Kırsal Kalkınma Belgesi’nde ifadesini bulmaktadır. TÜİK’in yaptığı son Hanehalkı Yoksulluk çalışmasına göre, 2002-2008 döneminde Türkiye’de kırsal kesimde yoksulluğun arttığına, buna mukabil kentlerdeki yoksulluk azalmıştır. Özellikle gıda ve gıda dışı yoksulluk kentlerde hızla düşerek şehirlerde yaşayan toplam nüfusun yüzde 10’unun altına inerken, kırsalda bu oranın hâlâ yüzde 30’un altına

inmiş değildir. Türkiye'nin kent ve kırsal kesimi arasındaki bu gelir farklılıkları, ekonomisinin çoğunu tarımın oluşturduğu kırsal alana yönelik gelir artırma faaliyetini zaruri kılmaktadır.

Bu doğrultuda şekillendirilen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin temel amacı "yerel potansiyel ve kaynakların değerlendirilmesini, doğal ve kültürel varlıkların korunmasını esas alarak; kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması" şeklinde tarif edilmektedir. 2010-2013 Kırsal Kalkınma Planı, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin benimsediği hedef ve araçlar doğrultusunda hazırlanmış olup, 4 stratejik amaç, 10 öncelik, 30 tedbir ve 96 faaliyet ile işlemektedir. Kırsal Kalkınma Planı'nın stratejik hedef ve öncelikleri aşağıdaki gibi ifade edilmiştir. Bu hedef, strateji ve planlar doğrultusunda AB'den destek gören katılım öncesi yardım aracı kırsal kalkınma programı (IPARD), tarımsal kalkınma hedefleri içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. IPARD Programının stratejik amaçları da kısaca aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Hedeflenen yatırımlar vasıtasıyla tarım sektörünün (işleme dahil) sürdürülebilir modernizasyonuna katkı sağlanması,
- Genişleme Paketinde belirtildiği üzere; gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, çevre ve diğer standartlara ilişkin AB müktesebatının üstlenilmesinin teşvik edilmesi,
- Kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına katkı sağlanması,
- Yerel kırsal kalkınma stratejileri ve tarım-çevre tedbirlerinin uygulanması için hazırlık faaliyetlerinin yapılması.²⁶

Türkiye'nin kalkınma perspektifinin içerisinde önemli bir yer tutmaya başlayan tarımsal kalkınma gerek Türkiye'nin tarımsal ürünler piyasasını düzenleyici gerekse de tarımsal işgücünü artırıcı bir çerçevededir. AB ile yakınsama sürecinin de desteğini alan Ulusal Kalkınma Hedefleri, tarımda katma değer artışını (teknoloji ve bilgi yoğun üretimi), kırsal kesimin iktisadi gelişmesini destekleyici niteliktedir. Bu hedefler Türkiye'de kent harici işsizliğin düşürülmesine önemli katkıda bulunmaktadır. 2008'de küresel krizin baş göstermesinin hemen öncesinde görülmeye başlanan tarımsal istihdam artışı krizden çıkış süreciyle birlikte önemli kazanımlar sağlamıştır. Öte yandan salt istihdam artışının yanı sıra içerik zenginleştirmesi ve kalite artışını beraberinde getiren kırsal kalkınma planları, Türkiye'nin gelecek on yılında tarım ile uğraşan kesimin refahını artırmaya yöneliktir.

2006 yılında başlatılan Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Projesi ile 2011 itibarıyla bitkisel üretimden hayvansal üretime, alternatif enerjili seradan modern soğuk hava depolarına kadar toplam 3.155 tarıma dayalı sanayi tesisi projesi tamamlanmıştır. Bu projelere 567 milyon TL hibe desteği verilmiş ve 30

26. Bkz. IPARD Programı Metni, <http://www.tkd.gov.tr/#>.

binden fazla kişiye de istihdam sağlanmıştır. 2015 yılına kadar devam edecek olan bu proje kapsamında 600 bin TL limitle yüzde 50 hibe desteği verilmektedir.

Bu kapsamdaki diğer bir proje ise 2007 yılında başlatılan Makine-Ekipman Yatırımlarının Desteklenmesi projesidir. Bu proje ile çiftçinin kullandığı 35 çeşit makine-donanıma yüzde 50 hibe desteği verilmektedir. 2011 yılı itibariyle 78 bin civarında proje desteklenmiş ve 349 milyon TL hibe ödenmiştir. Bu destekler içerisinde özellikle damla sulama ve yağmurlama sulama sistemleri de desteklenmektedir. Sulamaya yönelik bu destekler ve sıfır faizli kredi ile bugüne kadar basınçlı sulama sistemine kavuşan alan 3 milyon 450 bin dekara ulaşmıştır. Su tasarrufunu, ideal sulamayı ve toprakların tuzlanması önlemek üzere, çiftçilerin toplu sulama sistemini benimsemesi durumunda bu yatırımlarda hibe oranı yüzde 50 yerine, yüzde 75 oranında uygulanmaktadır.

Toplamda kırsal kalkınma yatırımları kapsamında makine-donanım ve sulama dâhil 916 milyon TL hibe desteği verilmiştir. Verilen hibeye ilaveten yapılan yatırımlar da hesaba katılınca toplamda 2,5-3 milyar TL'lik tarıma dayalı sanayi yatırımı söz konusu olmuştur. Bu yatırımlar hem istihdamın hem de diğer sanayi sektörlerinin harekete geçirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Bunlara ek olarak, AB'nin aday ülkelere katılım öncesi sağladığı yardımlar içinde yer alan kırsal kalkınma bileşeni kapsamında ilk olarak 20, ikinci fazda ise bunlara ilaveten 22 il olmak üzere toplamda 42 ilde kırsal kalkınma yatırımları desteklenecektir. Türkiye'ye tahsis edilen 874 milyon Avro hibe desteği kırsal kalkınma faaliyetlerinde kullanılacaktır. Bu destek AB tarafından sağlanmakta olup, desteklenecek iller de bu kapsamda AB tarafından belirlenmiştir. Ancak Bakanlık ve Hükümetin imkânlarıyla bu kapsamdaki yatırımlar iller bazında dengelenmeye çalışılmaktadır.

7.6. YATIRIM TEŞVİKLERİ VE İSTİHDAMDA YENİ DÖNEM

Küresel kriz sonrasında Türkiye ikili bir meydan okumayla karşı karşıya kalmıştır. Bunlardan birincisi 2001 kriz sonrasında Türkiye'nin yapısal dönüşüm ve küresel düzene eklemlenme sürecinde zaten kendini gösteren meydan okumaların devam ediyor oluşu. İkincisi ise kriz sonrasında ortaya çıkan ve bu bölümün başında kısaca incelenen "yeni normal" ve Türkiye'nin bu sürece etkin uyum sağlama göreviyle ilgilidir.

Bu iki gündemi biraz açmak gerekirse, 2001 krizi sonrasında Türkiye'nin önceliği makroekonomik istikrarı temin etmektir. Bu meyanda kamu maliyesi başta olmak üzere finansal sistemin yeni baştan çalışır duruma getirilmesi ve fiyat istikrarının temini öncelikli

iki öncelikli mevzu olarak kendini adeta dayatmıştır. Türkiye 2000’li yıllar boyunca mali ve fiyat istikrarını sağlamanın yanında, benzer yükselen piyasa ekonomileriyle atbaşı ve yüksek bir büyümeyi de başarmıştır. *Ancak Türkiye’nin bu kazanımları yapısal dönüşüm sonucunda oluşan konsolide edilmiş kalıcı başarılarından ziyade, kriz sonrasında kısmen hayata geçirilmiş olan kurumsal ve yasal reformların beraberinde getirdiği kısmi ve henüz sistemin esasına müteallik olmayan, yüzeyde kalan iyileşmelerin bir sonucu olarak görülmelidir.*

Örneğin, sistemin harcama kanalında kaydedilen disipline rağmen, gelir tarafı hâlâ dolaylı vergilerden, artan oranlarda ithalat vergilerinden ve “bir defalık olarak” görülmesi gereken özelleştirmelerden, vergi aflarından, 2B Yasası gibi uygulamalardan desteklenmektedir. Bu süreçte vergi yükü sermaye lehine sürekli düşürülürken, toplam vergi yükünde ise pek bir azalma kaydedilmiş değildir.

Keza özelleştirmeler de kamu sektöründen özel kesime bir servet transferi olarak devam ederken, adil rekabetin yeterince derinleştirilemediği bir ortamda birtakım tekeller (oligopoller) veya doğrudan tekelci fiyatlandırma davranışları birçok sektörde devam etmekte, özelleştirmelerden kastedilen maksat bu açıdan pek hasıl olmamaktadır.

Bir başka konu da büyümenin finansmanın sürdürülebilir iç tasarruflara değil, tersine sürekli artmakta olan yatırım-tasarruf açığında, dış finansmana dayandığı gerçeğidir. Bu ve benzeri kırılğanlıklar ülkenin artan oranlarda dış açık vermesiyle sonuçlanırken, Türkiye’nin bu aşamada bir orta gelir tuzağına hapsolmaması için yeni bir hamle yapmasına gerek vardır (MÜSİAD, 2012 *Türkiye Ekonomisi Raporu*, Haziran 2012).

İşte 2012 yılının ilk yarısı itibariyle şekillenerek ve 2012 yılının başından itibaren yasalaşarak yürürlüğe giren Yeni Teşvik Sistemi (YTS) ile bu meydan okumalar kısmen de olsa adreslenmiştir. Öncelikli olarak üçüncü AK Parti Hükümeti döneminde ekonominin mimarisini şekillendirmek üzere bakanlıklarda yeni bir kurgulanmaya gidilmiş, bağlı kurumlar, kuruluşlar ve görev alanları yeniden tarif edilmiştir. Piyasa ile bürokrasi ve siyaset arasındaki koordinasyonu daha etkinlikle hayata geçirmek üzere birçok bakan yardımcılığı ihdas edilmiş, uygulaması çok zor olmakla beraber, bakanlık müşavirlikleriyle birlikte uyumlu, sinerji içinde paralel ve tamamlayıcı olarak hizmet etmeleri beklenmektedir.

Keza, yatırım-üretim-istihdam-ihracat politikalarının bütüncül bir anlayışla yürütülebilmesi için yeni bir idari yapılandırma sürecine gidilmiş, Ekonomi Bakanlığı ihdas edilmiş, Hazine Müsteşarlığının bünyesinde olan “Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü” ile “Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü” tek bir genel müdürlük olarak 2011 yılında Ekonomi Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir. Keza, hizmet ticareti müzakereleri ve uygulamaları ile yurtdışı yatırım konuları da aynı bakanlığa bağlanmıştır. Bu yeni kurumsal yapılanma, yeni teşvik sistemine yönelik çalışmaların hızlı ve etkili bir şekilde yürütülebilmesi için de önemli bir başlangıç oluşturmuştur.

Hatırlatmak gerekirse YTS öncesindeki teşvik sistemi bölgesel ve sektörel ayrıma dayanırken, genel teşvik uygulamaları, bölgesel teşvik uygulamaları ve büyük ölçekli yatırımların teşviki uygulamalarından oluşmakta idi. Ekonomi Bakanlığı uhdesinde sürdürülen “İthalat Haritası” çalışmaları, Türkiye’de üretimi hiç olmayan veya çok az olan mallar ile Türkiye’de üretilen ancak talebi tam olarak karşılayamayan malların ithalatının, toplam ithalatın yaklaşık yüzde 84’ünü (2011 yılındaki 241 milyar dolarlık mal ithalatının yaklaşık 202 milyar doları) oluşturduğu tespit edilmiştir.

Buradan yola çıkarak YTS’nin ilk amacı tespit edilmiş olmaktadır. Bu teşvikler, bir yandan Türkiye’nin yüksek ithalat bağımlılığını düşürürken, ikinci olara da Türkiye’nin orta ve yüksek teknolojlili ürün ihracatını artırmayı amaçlamaktadır. Yeni dönemde Türkiye’nin temel ihtiyaçları tanımlanarak YTS aşağıdaki unsurları hedeflemiştir:

- (i) Yatırım-üretim-istihdam-ihracat bütünlüğünün sağlanması,
- (ii) İthalata bağımlı olan kritik ara malların ve hammaddelelerin Türkiye’de üretiminin sağlanması,
- (iii) İhracatta emek-yoğun teknolojiden bilgi-yoğun teknolojiye geçişin hızlanması.

Öte yandan YTS tasarlanırken, önceki dönemden elde edilen dersler ve öne çıkan yeti talepler de dikkate alınmıştır. YTS dört ana bileşenden oluşmuştur. Bunlar;

- (i) Genel teşvik uygulamaları,
- (ii) Bölgesel teşvik uygulamaları,
- (iii) Büyük ölçekli yatırımların teşviki,
- (iv) Stratejik yatırımların teşviki.

Geçmiştekinden farklı olarak yeni dönemde YTS kısaca şu unsurlardan oluşmuştur:

- (i) Yatırım döneminde de vergi indirimi uygulamasına geçilmesi,
- (ii) Yeni bir bölgesel haritanın çıkartılması,
- (iii) 2009 yılında çıkartılan ve 2011 yılı sonu itibariyle azalan destek oran ve sürelerinin artırılması,
- (iv) Desteklenen yatırım konularının gözden geçirilmesi,
- (v) Stratejik yatırımlar ve teknolojik dönüşümü sağlayacak yatırımların desteklenmesi ve
- (vi) Sosyo-ekonomik açıdan az gelişmiş bölgelerde gerçekleştirilecek yatırımlarda, işgücü maliyetinin azaltılmasına yönelik desteklerin artırılması.

Bu unsurlar doğrultusunda Türkiye gelişmişlik derecelerine ve buna göre tahsis edilecek teşvik unsurlarına göre altı destek bölgesine ayrılmıştır (Bkz. Harita 7.1). Bölgesel teşvik kapsamında getirilen en önemli yenilik, yeni bir bölgesel haritanın oluşturulmasıdır. Mevcut sistemde, Kalkınma Bakanlığı’nın 2003 yılında gerçekleştirdiği “İllerin ve Bölgelerin

Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” verilerine göre oluşturulan ve İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması’na (Düzyey 2) dayanan 26 il grubu bulunuyordu. Söz konusu gruplar, teşvik uygulamaları açısından, gelişmişlik düzeyi ortalamaları dikkate alınarak 4 bölgeye ayrılmıştı.

Ancak, yatırımcıların “Düzey 2” sınıflandırmasına ilişkin eleştirileri vardı. Buna göre, farklı gelişmişlik seviyelerindeki illerin oluşturduğu alt bölgelere, aynı yoğunlukta destek verilmesinin adil olmadığı ifade edilmekte idi. Bu uygulamanın, yatırımların bölge içindeki en gelişmiş ilde yoğunlaşmasına ve daha az gelişmiş illerin yatırım çekememesine sebep olduğu bilinen bir sorundu. Bu bağlamda “Antalya-Isparta-Burdur”, “Kayseri-Sivas-Yozgat”, “Kocaeli-Sakarya-Düzce-Bolu-Yalova”, “Gaziantep-Adıyaman-Kilis” ve “Konya-Karaman” gibi bölgelerde eleştirilerin mahiyeti bu doğrultuda idi. Bu sorunun yeni teşvik sisteminde ortadan kaldırılması için, Kalkınma Bakanlığı ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyine ilişkin 61 değişken kullanarak 2011 yılında, “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” çalışmasını tamamen yenilemiş, “altı destek bölge ve alt bölgesi” böylece tanımlanmıştır.



Harita 7.1. Gelişmişlik ve Destek Bileşenlerine göre Türkiye Teşvik Haritası.
(1 En Gelişmiş Bölge, 6. En Geri Kalmış Bölge)

İl bazlı yeni bölgesel ayırimda 1. bölge, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi itibariyle ilk sıralarda olan *Ankara, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Muğla* illerinden, 6. bölge ise, ekonomik ve sosyal olarak görece az gelişmiş 15 ili kapsamaktadır. Bu bölgede *Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak ve Van* illeri yer almaktadır. Bölgesel Teşvik Uygulamaları kapsamında ayrıca, mevcut destek unsurlarının etkinliğini artıran ve uygulama kolaylığı sağlayan değişiklikler de yapılmıştır.

Görüldüğü üzere YTS'de üç esas yenilik dikkat çekmektedir. Birincisi Türkiye'nin coğrafi esaslara göre değil, gelişmişlik esaslarına göre bölge ve alt bölgelere kadar ayrıştırılmış olması. İkinci olarak,

ilk defa stratejik öncelikli yatırım destek ve teşviklerini verilmiş olması. Üçüncü olarak da destek sürelerinin ilk defa bu kadar uzun bir süreye yayılarak devletin ne tür sektörlerin arkasında durmakta olduğuna dair güçlü bir sinyalin verilmiş olmasıdır.

TABLO 7.6. Eski ve Yeni Teşvik Sistemi

MEVCUT TEŞVİK SİSTEMİ				YENİ TEŞVİK SİSTEMİ		
Genel Teşvik Uygulamaları	Bölgesel Teşvik Uygulamaları	Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki	Genel Teşvik Uygulamaları	Bölgesel Teşvik Uygulamaları	Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki	Stratejik Yatırımların Teşviki
*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti	*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti *Vergi İndirimi *Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği *Yatırım Yeri Tahsis *Faiz Desteği	*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti *Vergi İndirimi *Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği *Yatırım Yeri Tahsis	*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti	*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti *Vergi İndirimi *Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği *Yatırım Yeri Tahsis *Faiz Desteği	*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti *Vergi İndirimi *Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği *Yatırım Yeri Tahsis	*KDV İstisnası *Gümrük Vergisi Muafiyeti *Vergi İndirimi *Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği *Yatırım Yeri Tahsis *Faiz Desteği *KDV İs

6.Bölge için gelir vergisi stopajı Desteği ve Sigorta Primi İşçi Hissesi Desteği

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı

Bu uygulamalar kapsamında yatırımcılara; KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi işçi ve işveren hissesi desteği, faiz desteği, yatırım yeri tahsis, gelir vergisi stopajı desteği ve KDV iadesi destekleri verilmesi tasarlanmıştır. Ayrıca söz konusu desteklerin tamamından veya bir bölümünden; yatırımın büyüklüğüne, bölgesine ve konusuna göre değişen oran ve sürelerde yararlanma imkânı da getirilmiştir (Tablo 7.6).

Sistemin önemli bir teşvik unsuru olan asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi işçi hissesi desteği ve gelir vergisi stopajı desteği ise sadece 6. bölgedeki bölgesel, büyük ve stratejik yatırımlar için geçerlidir. Bu arada bazı desteklerin süresi gibi miktarının artırılmış olması da son derece kritiktir. Bu meyanda ücretler bağlamında geri kalmış bölgelerdeki teşvikler son derece ilgi çekicidir. Getirilen yeni sistemde vergi indirimi desteğinin yatırım döneminde ve yatırımcıların diğer faaliyetlerinden elde edilen kazançlarına da uygulanması mümkün kılınmıştır. Bu uygulama, 1. bölge dışındaki tüm bölgelerde geçerli olacaktır. Yani yeni sistemde vergi indirimi, sadece işletme döneminde ve sadece teşvik belgesi kapsamındaki yatırımdan elde edilen kazançta uygulanmayacak; ödenmesi gereken vergi hesaplanırken, yatırımcının yatırım dönemindeki tüm faaliyetlerinden elde ettiği kazanç dikkate alınacaktır. Söz konusu oran, bölgelere göre kademelendirilmiş olup, bu çerçevede yatırımcılar, yatırım döneminde yatırıma katkı tutarının 2. bölgede yüzde 10'unu, 3. bölgede yüzde 20'sini, 4. bölgede yüzde 30'unu, 5. bölgede yüzde 50'sini ve 6. bölgede ise yüzde 80'ini, diğer faaliyetlerinden elde edilen kazançlarına da uygulayabilecekler.

Bu uygulama, büyük ölçekli yatırımların teşviki kapsamında da aynı esaslar çerçevesinde geçerli olacaktır. Buna göre vergi indirimi, toplam yatırıma katkı tutarına mahsuben, firmaların yatırım döneminde tüm faaliyetlerinden elde ettiği kazançlarına, bölgelere göre az önce saydığım oranlarda kademelendirilerek uygulanacaktır.²⁷

Bir diğer destek unsuru olan *Sigorta Primi İşveren Hissesi* desteği, bölgelere göre kademeli olarak 2 ila 12 yıl arasında değişen sürelerde uygulanacaktır. Yeni sistemde, bu desteğin süresi tüm bölgelerde artırılmıştır. 6. bölgede yapılacak yatırımlarda yatırımcıların ödemeleri gereken sigorta primi işveren hissesinin asgari ücrete tekabül eden tutarı 10 yıl süreyle, yatırımların organize sanayi bölgelerinde yapılması halinde ise 12 yıl süreyle devlet tarafından karşılanacak. *6. bölgede uygulanacak asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi işçi hissesi desteği ve gelir vergisi stopajı desteği ile yatırımcıların üzerindeki işgücü maliyetinin asgari düzeye düşürülmesi amaçlanmaktadır. Bu desteklerle 6. bölge, işgücü maliyetleri bakımından ülkenin en avantajlı havzasına dönüştürülmekte ve bölgedeki istihdamın artırılması, göçün durdurulması, hatta zaman içinde tersine çevrilmesi hedeflenmektedir.*

Bölgesel Teşvik Uygulamalarının, *kümelenmenin desteklenmesi ve yatırım havzalarının oluşturulması* hedefi doğrultusunda, yeni teşvik sistemi döneminde yatırımların organize sanayi bölgelerine kaydırılması hedeflenmektedir. Zira özellikle 5. ve 6. bölgelerdeki illerde faaliyet gösteren organize sanayi bölgelerinde doluluk oranı oldukça düşük seyretmektedir.

Örneğin bölgesel destek sağlanan bir proje kapsamında 5 milyon TL tutarında bir yatırım yapıldığını ve 40 işçi istihdam edildiğini varsayalım. Bu durumda teşvik belgesi kapsamı yatırıma;

1. bölgede gerçekleştirilirse 1,3 milyon TL,
2. bölgede gerçekleştirilirse 1,7 milyon TL,
3. bölgede gerçekleştirilirse 2,6 milyon TL,
4. bölgede gerçekleştirilirse 3 milyon TL,
5. bölgede gerçekleştirilirse 3,7 milyon TL destek sağlanmış olacaktır. *Yatırımın 6. bölgede gerçekleştirilmesi halinde ise, destek tutarı nominal olarak yatırım büyüklüğünü de aşarak 5,2 milyon TL'ye ulaşmaktadır. Yani yatırımlara, yatırım tutarının yüzde 100'üne kadar değişen oranlarda destek sağlanmış olacaktır.*

Bölgesel Teşvik Uygulamaları kapsamında yapılan bir diğer değişiklik, bölgesel desteklerden yararlanacak yatırım konularının, ilgili kamu kurumları ile özel sektör kuruluşlarının görüş ve önerileri doğrultusunda gözden geçirilmesi ve il bazında sektörel olarak yeniden düzenlenmesidir. Sonuç olarak; bölgesel sistemden yararlanabilmek için gerekli asgari sabit yatırım tutarları, birçok yatırım konusu için her bölgede düşürülmüş. Bazı öncelikli

27. Örneğin, 3. bölgede 5 milyon TL büyüklüğünde bir yatırımın gerçekleştirildiği varsayalım. Yatırım tutarının yüzde 25'i olan 1,250 milyon TL, ödenecek kurumlar veya gelir vergisinden indirebilecektir. Yeni sisteme göre hak edilmiş olunan 1,250 milyon TL'nin yüzde 20'sini, yani 250 Bin lirasını yatırım döneminde tüm kazançlardan, kalan yüzde 80'ini, yani 1 milyon TL'sini ise işletme döneminde belge konusu yatırımdan doğan kazançlardan indirmek mümkün olacaktır.

yatırım konularının, konu itibarıyla daha geniş kapsamda desteklenmesi sağlanmış ve bir kısım yatırım konuları, Bölgesel Teşvik Uygulamaları kapsamına dahil edilmiştir.

Getirilen yeniliklerden biri de, yatırımların 6. bölgeye yönlendirilmesidir. Yeni sistem kapsamında, söz konusu bölgelerin yatırım yeri olarak cazibesini arttırmak için *üç temel yaklaşım* geliştirilmiştir. Bunlar; (i) desteklenecek sektörlerin kapsamının genişletilmesi, (ii) işgücü maliyetinin azaltılmasına yönelik desteklere ağırlık verilmesi, (iii) vergi indirimi ve faiz desteğinin, en avantajlı koşullarda uygulanması. Burada zikredilen 2. yaklaşım, 6. bölgenin işsizlik ve göç sorununu çözüme kavuşturmak üzere, bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar kapsamında sağlanan istihdam yüklerinin en aza indirilmesidir. Bu çerçevede, *bu bölgede sigorta primi işveren hissesi desteğini, sistem kapsamındaki en uzun süreler olan 10 yıl, organize sanayi bölgelerinde ise 12 yıl olarak uygulanacaktır.* Bu desteğe ek olarak yeni sistem ile bu bölgeye özgü yeni destek unsurları olan asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi işçi hissesi desteği ve gelir vergisi stopajı desteği getirilmiş oluyor. Bu destek çerçevesinde yatırımcılarımız, istihdam edecekleri işçilerin asgari ücretleri üzerinden ödenmesi gereken sigorta primi işçi hissesini ve gelir vergisi stopajını, 10 yıl süreyle terkin etme imkânına kavuşacaklar. *Böylece, yatırımla sağlanan istihdam kapsamında ödenmesi gereken sigorta primi işçi hissesi ve gelir vergisi, işletme bünyesinde kalacak ve yatırımcının işgücü maliyeti azaltılacak.*

Asgari ücretle ilgili yasal kesintiler incelendiğinde (Tablo 7.7), 6. bölgede yatırım yapan yatırımcıların sigorta primi işçi ve işveren hissesi desteleri ile gelir vergisi stopajı desteğinin birlikte uygulanması sonucunda elde edecekleri maddi karşılığın, brüt ücretin yaklaşık yüzde 38'ine karşılık geldiği görülmektedir. *Bu çerçevede 6. bölge, işgücü maliyeti açısından Türkiye'nin en avantajlı bölgesi haline gelmiş olmaktadır.* Bu uygulamalarımızla bölgenin, tarımsal sanayi, tekstil ve hazır giyim gibi emek yoğun sektörler ile yeni yatırım yeri arayışında olan yatırımcılar için yatırım üssü haline gelmesi hedeflenmektedir.

6. bölge destekleriyle ilgili olarak vurgulanması gereken bir başka husus, destek unsurlarının yüksek yoğunluklu uygulanması neticesinde, yatırımcılara finansman açısından önemli avantajlar sağlanması. Bölge yatırımcıları, yatırımlarında kullanacakları krediler için 900.000 TL'ye kadar faiz desteğinden yararlanabilecekleri gibi, yatırım döneminde yatırıma katkı tutarının yüzde 80'ine kadar olan kısmını, diğer faaliyetlerden elde edilen kazançlarına da uygulama imkânına sahip olacaklar.

Örneğin 1. bölgede faaliyet gösteren bir firmanın, 6. bölgenin OSB'sinde 2 milyon TL tutarında bir yatırım yapması durumunda yatırıma katkı tutarı, toplam sabit yatırım tutarının yüzde 55'i olan 1,1 milyon TL olacak, bu tutarın yüzde 80'i olan 880 bin TL'yi yatırım döneminde diğer faaliyetlerinden elde ettiği kazançlara uygulanacak vergiden indirebilecektir. Kalan 220 bin TL'lik kısmı ise 6. bölgede gerçekleştirilen yatırımdan elde edilen kazanca uygulanacak kurumlar ya da gelir vergisinden düşürülebilecek. *Yani yatırımcı, yatırım döneminde yapılan harcamanın yüzde 44'ünü, vergi olarak ödemek yerine yapacağı yatırımda kullanma imkânı elde edecek.* Bu, 100 TL'lik yatırımın 56 TL'ye mal

TABLO 7.7. Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler (2012 yılı, ilk yarı itibariyle)

	Normal Uygulama	İndirilecek Tutar
Brüt ücret	886,50	-
Sigorta primi işçi payı	124,11	124,11
İşsizlik sigortası primi işçi payı	8,87	-
Gelir vergisi stopajı	113,03	113,03
Damga vergisi	5,85	-
Kesintiler toplamı	251,86	-
Net ücret	634,64	-
Asgari ücrette işveren katkısı (01.01.2012-30.06.2012 dönemi)		
Sigorta primi işveren payı (%19,5)	172,87	172,87
İşsizlik sigortası primi işveren payı	17,73	-
İşveren yükü	1.077	410,01

edilmesi anlamına geliyor. Bu sadece vergi indirimi boyutu olup, diğer desteklerle bu tutar daha da artacak.

Yeni sistemin getirdiği bir diğer yenilik, sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınma için kritik önem arz eden, ulusal ekonominin dünyanın önde gelen teknoloji devi firmalar karşısında rekabet gücü kazanmasını sağlayacak lokomotif sektörlerin desteklenmesi oluşturmaktadır. Söz konusu sektörler, ilgili kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan değerlendirmeler çerçevesinde desteklenmesinde öncelik görülen sektörlerden oluşmaktadır. Bu kapsamda;

- Madencilik yatırımları, demiryolu ve denizyolu ile yük veya yolcu taşımacılığına yönelik yatırımlar,
- Otomotiv, uzay veya savunma sanayine yönelik test merkezleri, rüzgâr tüneli ve benzeri nitelikteki yatırımlar,
- Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde yapılacak turizm yatırımları,
- Özel sektör tarafından gerçekleştirilecek ilkökul, ortaokul ve lise yatırımları destek kapsamındadır.
- Yatırım tutarı 20 milyon TL üzerinde olan biyoteknolojik ve onkolojik ilaçlar ile kan ürünlerinin üretimine yönelik ilaç yatırımları,
- Savunma sanayi yatırımları *Türkiye'nin hangi ilinde yapılırsa yapılsın, 5. bölge desteklerine tabi kılınmıştır.* (Yatırımın 6. bölgede yapılması halinde doğal olarak bu bölgenin desteklerine tabi olacaklar).

Türkiye'nin 2023 hedeflerine ulaşması ve bunları aşması için gerek sanayi, gerek hizmet sektörlerinde makas değiştirmesi gerektiği daha önceki bölümlerde tartışılmıştı. Bu çerçevede yeni teşvik sisteminde büyüme potansiyeli olan sektörlerin ara malı ithalat bağımlılığını azaltacak, Ar-Ge içeriği yüksek, yüksek teknoloji ve yüksek katma değerli

yatırımlar, *Stratejik Yatırım* kapsamına alınmıştır. Bu yatırımlar, yüzde 50'den fazlası ithalatla karşılanan ara malı veya ürünlerin üretimine yönelik bulunan, belirli büyüklükteki yatırımlardan oluşacaktır. Türkiye'de yüksek teknoloji ürünlerin üretilmesini sağlayacak yatırımlar da bu uygulama kapsamında desteklenecektir. Ayrıca, enerji ihtiyacını karşılamak üzere gerçekleştirilecek olan *doğalgaza dayalı olmayan enerji yatırımları* da aynı koşullarda desteklenecektir.²⁸

Bu uygulamanın önemli bir özelliği, destek unsurları açısından yatırımın yapıldığı bölgenin önemli olmamasıdır. Yani *yatırımcılar, bu yatırımları Türkiye'nin hangi ilinde gerçekleştirirlerse gerçekleştirsinler, aynı koşullar altında* desteklenecektir. "Stratejik Yatırımların Teşviki Uygulamasındaki" temel dayanak, *Girdi Tedarik Stratejisi ve İthalat Haritası* çalışmasıdır. Bu çalışmalar sonucunda elde edilen bilgiler ışığında, önümüzdeki dönemde, özellikle büyüme potansiyeli yüksek sektörlerimizin ara malı ithalat bağımlılığını azaltacak, Ar-Ge içeriği yüksek, yüksek teknoloji ve yüksek katma değerli yatırımlar, "Stratejik Yatırım" olarak yüksek yardım yoğunluğuna sahip destek unsurları ile desteklenecektir. Bu uygulamanın temel hareket noktası, en fazla ithalat yapılan kalemlerin Türkiye'de üretilmesini sağlayacak yatırımların teşvik edilmesidir. Bu çerçevede kriterlerin başında, söz konusu yatırımların, *yüzde 50'den fazlası ithalatla karşılanan ara malı veya ürünlerin üretimine yönelik* bulunması gerekmektedir. Bununla bağlantılı olarak, üretilen ürünle ilgili toplam ithalat değerinin son bir yıl itibarıyla en az 50 milyon ABD Doları olması da gerekmektedir. Yurtiçi üretimi olmayan mallarda bu şart aranmayacaktır.

Bu yatırımlarla ilgili bir diğer kıstas da *asgari sabit yatırım tutarıdır*. İthalat bağımlılığını azaltacak ve Türkiye'ye teknoloji transferi sağlayacak yatırımların, ölçek itibarıyla belirli bir büyüklükte olması gerekmektedir. Bu çerçevede, söz konusu yatırımlar için *50 milyon TL tutarında asgari sabit yatırım* tutarının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu yatırımların yüzde 40 katma değer yaratması gerekmektedir.²⁹ Söz konusu uygulama kapsamında bahsi geçen yatırımlara;

1. Yatırım malı ithal makine ve teçhizat için *gümrük vergisi muafiyeti*,
2. Makine ve teçhizat için ayrıca *KDV istisnası*,

28. Örneğin, enerji yoğun üretim süreçleri nedeniyle birincil alüminyum ve demir-çelik sektörünün yoğun kullandığı ferro-alajlarda yoğun ithalat bağımlılığı bulunmaktadır. Alüminyumda ithalat 2,4 milyar dolar, ülke ihtiyacını karşılama oranı ise yalnız yüzde 10'lar düzeyindedir. Bakır çok yüksek bağımlılığımız bulunan bir diğer alandır. Buna karşın yüksek enerji kullanımı gerektirmesi sonucunda, bakır izabe kapasitesindeki açık nedeniyle 2010 yılında yaklaşık 750, 2011'de ise 400 milyon dolar değerindeki bakırımız maalesef işlenmeden ihraç edilmiştir. Petrokimya ürünlerinde geçen yıl yaklaşık 11 milyar dolarlık açık verdik. Ülkemiz bu alanda kendi ihtiyacının ancak yüzde 20-25'ini karşılayabilmekte. Yine otomotiv üretim maliyetlerinde yüzde 20 ile 40 arasında bir paya sahip olan ve rekabetçiliğin belirlendiği önemli bileşenler arasında yer alan motor ve aktarma organlarında ülkemizde 2011 yılında 5,8 milyar dolarlık ithalat yapılmıştır. Bu alandaki üretim kapasitesinin yeni yatırımların ülkemize çekilerek artırılması ve yan sanayinin desteklenmesi gerekmektedir. Stratejik yatırımlar konsepti bu gibi alanlarda çok önemli bir işlev görecektir.

3. Yatırımın tamamlanmasını müteakiben 7 yıl süreyle *sigorta primi işveren hissesi desteği* (6. bölgede 10 yıl),
4. Yapılan yatırım tutarının yüzde 50'sine tekabül eden miktarda *vergi indirimi* imkânı,
5. Yatırımcıların kullanacakları yatırım kredileri için sabit yatırım tutarının yüzde 5'ini geçmemek üzere 50 milyon TL'ye ulaşan *faiz desteği*,
6. *Yatırım yeri tahsisi* ve
7. Asgari 500 milyon TL tutarındaki yatırımların bina-inşaat harcamaları için *KDV iadesi desteği* sağlanacaktır.

Özetle, cari açığın azaltılmasına katkı sağlayacak nitelikte bir stratejik yatırım için yapılacak yatırıma yaklaşık yüzde 69 oranında destek sağlanacaktır (Tablo 7.7). Söz konusu yatırımların 6. bölgede yapılması halinde, asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi işçi hissesi desteği ve gelir vergisi stopajı desteği de sağlanacaktır.

Sonuç itibarıyla, 2009 yılında uygulamaya konulan Yatırım Teşvik Paketinde olduğu gibi, YTS'nin de belirli amaçları gerçekleştirmek istediği anlaşılmaktadır. Bunların başınca dış açıkların kapatılması ve ilgili dövizin içeride tutulması başta gelmektedir. Böylece Türkiye'nin büyümesini (kısa vadeli) kredi girişlerinden kalıcı olarak park eden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına dayandırmak, işadınının eğitime ve işgücünün dönüşüme olan doğrudan katılımını ve katkısını sağlamak, istihdam imkânları oluşturmak, bölgesel ve sektörel dengesizlikleri gidermektedir. Bu amaçları gerçekleştirmek üzere geçmişteki uygulamalara ilaveten bu yeni teşvik sisteminde birçok yeni unsurlar da devreye sokulmuştur. Bilhassa en geri kalan bölgelerde (6. bölge) istihdam ve faiz desteklerinin miktar ve süresi dikkat çekicidir.

29. 2011'de Türkiye 135 milyar dolar ihracat yaptı. Toplam 90 milyon ton mal sattı. Bu malların kilo başına fiyatı 1,46 dolar oldu. Oysa Almanya ihracatının kilosunu 4,1 dolara, Japonya 3,5 dolara, G. Kore ise 3 dolara yapmaktadır.

Sekinci Bölüm

SONUÇ VE ÖNERİLER

8.1. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE İSTİHDAM EKSENLİ BÜYÜK RESİM

Geldiğimiz aşamada Türkiye'nin işsizlikle mücadelesinde gerekli kilometre taşları yeterince berraklaşmıştır. Bu çerçevede yapılması gereken ilk uyarı, konunun salt bir “emek piyasası katılıklarını giderme” kolaycılığı ve tek bir kesime bedel ödetici bir yaklaşımla ele alınamayacağı ile ilgilidir.

Konunun kalıcı çözümü için bir genel denge modeli içerisinde, çağın ger(ç)eklerine uygun tutarlı bir “Rekabet, Üretim, İstihdam ve İşgücü Politikalarının” oluşturulması gereği vardır. Bu politika ile sorunların daha iyi anlaşılması, üretim ve işgücü piyasasının değişen teknoloji ve bilgi toplumuna uyumu ve düzenlenmesi, modernizasyonu, emek arz ve talebi arasındaki dengenin kurulabilmesi mümkün olabilecektir. Buradan hareketle, sürdürülebilirlik sınırları içerisinde Türkiye’de potansiyel büyüme düzeyini mevcut yüzde 5 bandından yüzde 7 seviyesine yükseltecek değişim ve dönüşümün makro, mikro ve sektörler düzeyinde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için;

- (iii) Emek piyasalarının reformu,
- (iv) İşgücünün dönüştürülmesi,
- (ii) Mesleki ve yüksek eğitim reformunun etkinlikle hayata geçirilmesi,

- (iii) Etkin iş modelleri bağlamında özel-kamu kesimi ve üniversite ilişkisinin güçlendirilmesi,
- (iv) Siyasi istikrarı garantileyecek toplumsal mutabakatı sağlayacak anayasal bir düzenin ikame edilmesi gerekmektedir.

Keza, Türkiye'nin istihdamı artırma adına neleri yapmaması gerektiği konusunda da birikmiş önemli bazı dersleri vardır. Bu meyanda büyüme, istihdam artışı ve rekabetçilik adına;

- (i) Devalüasyonun,
- (ii) Enflasyonun,
- (iii) Performans odaklı olmadan verilen mimarisiz teşviklerin,
- (iv) Diğer maliyet unsurlarını, marka ve tasarım gibi birim ihracat değerini yukarı çekecek faktörleri ihmal ederek salt reel ücretleri bastırmak suretiyle fiyat odaklı rekabetin düşünülmemesi gerekmektedir.

8.2. YENİ BİR BÜYÜME MİMARİSİ

2009'daki küresel kriz sonrasında Avrupa Komisyonu'nun 2010'da kararlaştırdığı "2020'ye doğru büyüme hedefleri" krize verilmiş nitelikli bir tepkidir. Bu tepki, muhteva açısından Türkiye'nin de dikkate alması gereken mahiyettir. Avrupa'nın 3 başlık altında ve 7 maddeden oluşan büyüme stratejisi şu hususlardan oluşmaktadır:

1. **"Akıllı" Büyüme**
 - 1.1. Dijital Ajanda
 - 1.2. İnovasyon Birliği
 - 1.3. Gençlere Yönelik Eğitim
2. **Sürdürülebilir Büyüme**
 - 2.1. Kaynakları Etkin Kullanma
 - 2.2. Küreselleşme Çağına Uygun Sanayi Politikaları
3. **Kapsayıcı Büyüme**
 - 3.1. Yeni İş ve Yetenekler İçin Gündem
 - 3.2. Fakirliği Yok Etmek

Buna göre Avrupa, büyümenin kaynaklarını;

- (i) İleri teknoloji kullanımına, bilişim teknolojileri altyapısını güçlendirmeye,
- (ii) Ar-Ge yatırımlarını iklim, enerji, sağlık konularına odaklama ve inovasyon zincirini bu alanda güçlendirmeye,
- (iii) Genç insanları işgücü piyasasına hazırlamaya ve üniversitelerin performansını arttırmak gibi hususlara odaklanmıştır.

Böylece kaynakların etkin kullanımı ve düşük karbon ekonomisine geçiş ile büyümenin sürdürülebilirliği; girişimciliğin desteklenmesi; hammaddeye ulaşma-üretim-satış sonrası süreçlerin birbirine eklemlenmesi de hedeflenmektedir. Keza, büyümenin toplumun tüm katmanlarını kapsaması amacı ile de, insanlara yeni yetenek-beceri kazandırılması, ayrıca, fakirliğin yok edilmesi için bölgesel gelir ve yatırım farklılıklarının kapatılması, toplumdan uzak kişi ve grupların sosyal yardımlardan, iş için eğitim ve iş bulma imkânlarından yararlandırılması hedeflenmektedir. Türkiye için de böyle bir kurgunun gereği vardır.

8.3. MAKROEKONOMİNİN MİKRO TEMELLERİ

Türkiye için günümüzde sürdürülebilir büyüme ve toplumsal barış açısından kritik formül; “emek piyasası reformu-işgücünün dönüşümü-dış açıklar ve işsizlik” arasındaki zincirin isabetle kurulması ve etkinlikle idare edilmesi şeklinde formüle edilebilir. Bunun gereği olarak son yıllardaki makroekonomik kazanımlar feda edilmeden, mevcut finansal istikrar odaklı yaklaşımları, üretim ve rekabetçilik odaklı, tutarlı ve bütüncül bir mimariye taşıyarak zenginleştirmektir.

Türkiye’de son yıllarda makroekonomik istikrarın temin edilmesinde önemli mesafeler kat edilmiştir. Ancak bu alanda sorunun bitmediği, kazanımların kalıcı hale gelmediği ve bu konuların sürdürülebilir büyüme ve istihdam ile yakından bağlantısının sağlanamadığı görülmektedir. Bu meyanda Türkiye’de;

- (i) Fiyat istikrarının ikame edilmesi,
- (ii) Dış açıkların makul seviyelere geri çekilmesi,
- (iii) Bunun için ulusal tasarrufların artırılması,
- (iv) Enerjide dışa bağımlılığın asgari düzeye çekilip rekabetçi maliyetlerden enerji arz güvenliğinin sağlanması,
- (v) Türkiye’nin dış ekonomik ilişkilerini daha stratejik bir yaklaşımla ele alarak etkin bir yabancı sermaye stratejisi ve yol haritasının geliştirilmesi gerekir.

Burada hedef, makroekonomik istikrarı muhafaza edip derinleştirerek sıfırdan yatırımlara odaklı, teknoloji transferini hedefleyen ve markalaşarak Avrupa’nın tedarikçiliğinden çıkıp, kritik sektör ve alt sektörlerde Türk markalarını dünyaya sunmak olmalıdır. Ekonominin umumi rekabetçiliğini artıracak reformlar kısaca şu başlıklardan oluşmaktadır:

- (i) Eğitim ayağında; üniversite, mesleki ve teknik eğitimde kapsamlı ve mimarisi olan bir eğitim reformunun hayata geçirilerek işgücünün etkin dönüştürülmesi.
- (ii) Emek piyasalarında; rekabetçiliği, işçi haklarını ve iş güvenliğini destekleyecek bir emek piyasası reformunun yapılması.
- (iii) Şirket ve girişimcilik ayağında; rekabet kapasitelerini artırıcı, sermaye birikimine teşvik edici, doğru ölçek ekonomilerine zorlayan yasal çerçevenin

geliştirilip derinleştirilmesi, “kuluçka” merkezlerine daha çok eğilerek girişimciliğin geliştirilip sayısının artırılması,

(iv) Teşvikler ve seçim alanında; etkin yani sonuç/performans odaklı, Ar-Ge, icat ve yenilikçiliklerin desteklenmesi.

(v) Bürokrasi ayağında performans odaklı, piyasa ile sinerji içinde bir kamu personel reformunun yapılarak bürokrasiyi daha etkin kılmak gerekmektedir.

8.4. MİKRO GİRİŞİMCİLİK, FİNANS VE İSTİHDAM

2001 krizinden beri, 2008-2009 küresel krizine rağmen, Türk finansal sistemi derinleşmekte, bankacılık kesimi artan oranlarda normalleşmekte ve güç kazanmaktadır. Ancak Türkiye’de hâlâ aracılık maliyetleri yüksek, fonlar yetersiz, başta mevduat olmak üzere kredilerde vadeler kısadır. Bunun için ulusal tasarruflar ve uzun vadeli mevduatlar özendirilmeli, kamunun borç döndürme oranı mevcut yüzde 90’lar düzeyinden çok aşağılara düşürülmelidir. *Tasarrufların konumuz açısından önemi, sürdürülebilir büyüme ve gerekli yatırımlar için kaynak oluşturmasıyla ilgilidir.* Bir ülkede tasarruf-yatırım açığı kamu kesiminin ve özel kesimin ayrı ayrı tasarruf yatırım dengesinin toplamı ile hesaplanmaktadır.

Tasarruf yatırım açığı görülen ülkelerde, girişimciler yeni yatırımlar yapabilmek için iç tasarrufların ihtiyacı karşılamadığı noktada dış tasarruflara yönelmektedir. *Dış tasarruflardan yararlanmak, döviz riskini beraberinde getirdiği için olası bir kur değişimi, bu tip borçlanmalar üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır.* Bu nedenle, Türkiye’nin ekonomik büyümesini kendi içinde finanse ederek sürdürmesi, böylece cari açık problemini çözebilmesi, yeni yatırımlar yolu ile hem verimliliği hem de istihdamı artırması açısından iç tasarruf oranlarının yükseltilmesi gerekmektedir.

İktisadi büyümenin önemli bir kaynağı olması nedeniyle günümüzde girişimciliğin çeşitli araçlarla desteklenmesi önem arz etmektedir. Bu desteklerden önemli bir bileşen de kuşkusuz finansmanı içermektedir. Bilindiği üzere dünyada önemli bir yatırım türü olarak göze çarpan özel sermaye yatırımları (*private equity*) ve risk sermayesi (*venture capital*), girişimcilere ve KOBİ’lere yönelik finansman olanakları sunmaktadır. Özel sermaye yatırımları ve risk sermayesi işletmelerde istihdamı ve verimliliği artırıcı sonuçlar vermektedir. Ünlü işletme profesörü Josh Lerner’in Türkiye konuşmasında³⁰ değindiği üzere, *inovasyon noktasında girişimcilere verilen risk sermayesi, büyük kurumsal firmaların Ar-Ge faaliyetlerinden 3-4 kat daha etkili görünmektedir.* Keza asıl istihdam da (4 yaşından küçük) yeni girişimler tarafından oluşturulmaktadır.

Gerçekten de bu argümanlar, “Alternatif Yatırımların Küreselleşmesi – Özel Sermaye Yatırımlarının Küresel İktisadi Etkileri Raporu 2010”³¹ isimli özel sermaye yatırımlarının ve risk sermayesinin ekonomik etkinliğini anlamak üzerine yapılan çalışma serisinin 3. raporunda ampirik bir şekilde ortaya konulmuştur. Bu çalışmaya göre, özel sermaye yatırımları çeken sanayilerin 5 yıllık büyümesi, bu kaynaktan yeterince istifade edemeyen sanayilere göre daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir.

Risk sermayesi için, devletin risk sermayedarlarına vergi teşviki-sübvansiyon vermesinin ve bağımsız risk sermayesi fonlarına yatırım yapmasının, girişimlerin inovasyon-istihdam-verimlilik kazanımları için pozitif etki yaptığı sonucuna varılmıştır. Devletin doğrudan bir risk sermayedarı olmasının ise görece daha az etkiye sahip olduğu diğer bir ilgi çekici gözlem olarak belirlenmiştir.

Finansman için küresel aktörleri işin içine dahil eden, devletin düzenleyip destek verdiği ve girişimcilerin farkındalığı içerisinde bulunan bir yatırım sistemi gerekmektedir. Özellikle katma değeri yüksek hizmetler sektöründe bu tip uluslararası yatırımlardan yararlanmak ekonominin büyümesine önemli katkıda bulunacaktır.

8.5. SEÇİM-TEŞVİK-DİSİPLİN ÜÇLEMESİ

Bütün dünyada teşvikler iki ucu keskin kılıç gibi görülmekte olup, hem tehlikeli, hem de gereklidir. İyi kullanılmaz ise bıçak elimizi kestiği halde kullanmak kaçınılmazdır. Benzer bir şekilde teşvikleri de ahabap çavuş ilişkilerinden, rant aktarmaya dönüşen lobicilikten ve popülizme (rey avcılığına) varan kirlenmeden arındırmak çok zordur. Buna rağmen artan küresel rekabet ortamında ve kalkınma sürecinde teşviklerden uzak kalmak da pek gerçekçi değildir. Bu nedenle geçmişten ve küresel tecrübelerden ders alarak bu konuda azami sonucu almaya çalışmak gerekmektedir. *Her teşvikin bir seçim, her seçimin de kaynakların kıt olduğu bir ortamda bir vazgeçiş anlamına geldiği, bu boyutu ile aslında somut bir rant-gelir aktarma mekanizması olduğu unutulmamalı ve uzun vadede kamusal çıkarlar adına bunun meşruiyeti için çaba sarfetmek gerekmektedir.*

Her şeyden önce teşvikler (i) haksız kazanç ve eksik rekabete sebep olmayacak, (ii) ataleti, tembelliği ve bedeli ödenmemiş yolculuğu (*free-rider*) özendirerek kişileri kariyer ve eğitim merakından, meslek edinme ve çalışma dürtüsünden alıkoymayacak şekilde tasarlanmalıdır. *Bu meyanda teşvikler pozitif dışsallıkların yüksek olduğu kamusal mal niteliği arz eden alanlarda, uzun vadede kendi kendini amorti edecek türden, piyasa uyumlu, performans kıstasları tanımlanmış ve ölçülebilir olmalıdır.*

31. Globalization of Alternative Investments – The Global Economic Impact of Private Equity Report 2010.

Öte yandan, *Türkiye’de teşvikler ile reformlar birbirine karıştırılmamalıdır. Bunlar birbirinin ikamesi değil, tamamlayıcıdır. Teşvikleri vererek, reformlardan vazgeçmek ve hatta artık ertelemek mümkün gözükmemektedir. Teşvik sisteminde seçim mekanizması da teşvikler kadar önemli yer tutmaktadır.* Teşvikleri iyi seçimler yaparak, potansiyeli ve yapabilirliği yüksek olan yatırımcılara vermek, istihdam ve ihracat adına alınan marjinal katkıyı yükseltecektir. Yerli yatırımcının haricinde, yabancı yatırımcıları da bu teşvik mekanizması içerisinde ülke ekonomisine dahil etmek, doğrudan yabancı yatırım çekmek açısından son derece önemlidir. Politika yapıcılarının belirleyebileceği geleceğin hedef sektörleri üzerine yoğunlaşmış bir teşvik sistemi, yanına ihtiyaca göre şekillendirilmiş bir eğitim politikasını alır ise, uzun vadede Türkiye’nin belirli sektörlerde dünya lideri olması söz konusu olabilecektir.

8.6. DOĞRUDAN YABANCI SERMAYE POLİTİKASI İHTİYACI

Türkiye için istihdam, bilgi transferi, ihracat kalemlerindeki ve katma değerindeki artış anlamına gelen doğrudan yabancı sermaye (DYY) için bir yol haritası belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye’nin DYY stokuna son 20 yıl için bakıldığında, 2004 yılından beri nispi bir hızlı artış gözlenmektedir. Ancak ülke nüfusuna göre bir ayarlama yapılarak mukayeseli olarak ele alındığında, Türkiye’de kişi başına düşen DYY stoku, 2000’li yıllarda Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’ın oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. Aynı şekilde, kişi başına düşen yeşil saha yatırımlarında da Türkiye Doğu Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmıştır. Bu politikanın/stratejinin uluslararası ölçekte rakiplerine göre daha fazla avantaj sunması ülke rekabetçiliğini koruyacaktır. Vergi düzenlemeleri, hukuki düzenlemeler gibi var olan altyapının iş dostu hale getirilmesinin yanı sıra, vergi teşvikleri ve girdi maliyeti üzerinden teşvikler ile ülkemizin yatırım yapılabilirliğini artırıp küresel DYY’den daha fazla pay alınmaya çalışılmalıdır.

8.7. EMEK PİYASASINA YÖNELİK POLİTİKA GEREĞİ

Türkiye’de istihdam ve işsizlikle ilgili politika ve önlemlerin birçok gereklilik nedeni vardır. (i) Hâlâ nüfus artış hızı anlamlıdır. (ii) Bölgelerarası gelişme ve gelir dengesizliği derin olup bunun istihdam ile ilişkili boyutu ise yeterince açıktır. (iii) Tarım sektörünün gerek milli gelirden, gerekse istihdamdaki ağırlığı devam etmektedir. (iv) Kırsaldan kentlere göç olgusu bütün hızıyla devam etmektedir. (v) Çalışma mevzuatındaki katılık ve istihdam vergisi yükünün ağırlığı kayıt dışına neden olmaktadır. (vi) Hem uzun süreli işsizlik, hem de işsizliğin gençler ve kadınlar arasındaki payı yüksektir. (vii) Bilgiye dayalı teknolojilere uygun donanımlı eleman yetersizliği had safhadadır. (viii) Ekonomik durgunluğun dünyada süreklilik kazanabilme ihtimali işsizlik konusunda yeni hamleleri gerekli kılmaktadır.

dönüşümü atbaşı gitmek durumundadır. Bu durum henüz istenen kıvamda olmadığından dolayı Türkiye'nin sahip olduğu mevcut beşeri sermaye stokundan ekonomik büyümeye yeterince nitelikli katkı gelmiş değildir.

Bu bağlamda bir uyarının sırasındır: İşsizlikle mücadelede 1990'lı yılların yanlışlarına dönülmemelidir. İşsizlik baskısı altında, sorunu çözmekten ziyade ötelemeye odaklı sürdürülemez istihdam şişirmelerine gitmek geçerli bir çıkış yolu değildir. Bu konuda en büyük dersler 1990'lı "kayıp on yıldan" çıkartılabilir. 1990'lı yıllarda Türkiye bir yandan taşrada tarımsal destekleme alımlarıyla nüfusun yarısına yakın ve istihdamın yüzde 45 bandında dolaşan bir kısmını tarım sektöründe bloke etmiş, tarımın dönüşümü böylece engellenmiştir. İkinci olarak kamu iktisadi teşekkülleri (KİT) şehirlerde yaygın bir istihdam deposu olarak kullanılmıştır.

Sözde istihdam yaratma kaygısı ile gerek tarımda ve gerekse sanayideki KİT'lerde tam bir verimsizlik ekonomisi hâkim kılınmıştır. Böylece işsizliğin üzeri örtülmüş, sorun çözülmemiş, "gittiği yere kadar" mantığı ile sadece ötelenmiştir. Bunu yaparken rekabetçi üstünlükleri yok olan bir ekonomi dışarıdan yalıtılmış, iç piyasa kamu ve özel sektör tekellerine terk edilmiş, enflasyonist ve açık finansmanına dayalı böyle bir "model" nedeniyle verimlilik ve katma değer eksenli bir yapılanma, uzun vadeli stratejik düşünme ve dönüşüm gerekçeleri gündemin dışına itilmiştir.

Türkiye'nin katma değer odaklı dönüşümü, teknoloji transferi, bilgiyi içselleştirebilmesi ve üretimini ihracata yönlendirebilmesi için kritik değerde olan doğrudan yabancı sermayeyi (DYS) sıfırdan yatırımlara çekebilmesinin en kritik bileşeni de yine beşeri sermaye stokudur. (Diğer iki bileşeni birim üretim maliyeti ve pazar büyüklüğü). Yukarıda sıralanan gerekçelerden bu makalenin çerçevesine giren emek piyasası katılıkları ve gerekli reformlar konusunda aşağıda biri dizi öneri getirilmektedir.

8.7.1. Eğitim-Beşeri Sermaye-İşgücünün Dönüşümü

Bilhassa son yarım asırda beşeri sermaye farklılıkları ülkeler arası zenginlik farklılıklarını açıklamada yoğun olarak kullanılmaktadır. Fiziki sermaye ve işgücü, iktisadın azalan getiriler yarasına tabi iken, sadece insan faktörü artan getirilere tabidir.

İstihdam edilen kişilerin beşeri sermaye niteliğinin yetersiz olması, ülkenin rekabetçiliği ve potansiyel büyümesi üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır. Bir gösterge olarak kullanılan OECD'nin PISA analizinde ortaya konulduğu üzere, üniversite mezunlarının istihdam için yeterince donanımlı olarak işgücü piyasasına çıkmamaları Türkiye'de belirgin bir sorun olmaya devam etmektedir. Bu doğrultuda kapsamlı bir meslek eğitim reformu eşliğinde yükseköğrenimin muhtevasının yeniden tertip edilerek küresel standartlara çıkarılması gerekmektedir. Böylece piyasa ile uyumlu ve mesleki donanımının eksiksiz olduğu bir üniversite mezunu kitlesi arz edilmiş olacaktır.

Günümüzde “eski ekonomiden” neşet eden işsizlik ile “yeni ekonomide” ortaya çıkan istihdam talebi arasında derin yapısal farklılıklar söz konusudur. Bu meyanda işini kaybedenler genel olarak mavi yakalıları iken, ortaya çıkan istihdam talebi nitelikli bir beşeri sermaye, beyaz yakalı emekçilere kaymaktadır. Türkiye’deki iş gücüne katılım oranlarının eğitim dağılımı da bunu açıkça göstermektedir. Türkiye yüksek düzeyde büyüme de kaliteli istihdam açığı sorunu derinleşmektedir. Hatta büyümenin devamı ve Türkiye’nin potansiyel büyüme düzeyini yüzde 7 seviyelerine çıkartacak ana kolonların başında emeğin nitelikli dönüşümü gelmektedir.

Zaten son 10 yılda yüksek işsizlik düzeyi ile nitelikli emek gerektiren “açık iş pozisyonları” da bu yüzden artış göstermiştir. Burada kamu otoritesine düşen görev, emek ve sektör bazında ortaya çıkan bu derin dönüşümün etkin idaresine yönelik olarak özel sektörle sinerji içerisinde stratejiler, politikalar geliştirmek, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmektir.

Türkiye’nin gelişmiş ülkelerdeki beşeri sermaye düzeylerini yakalaması için önünde kat etmesi gereken uzun bir yol bulunmaktadır. Son yıllarda eğitim sisteminde çok önemli yenilenmeler yaşanmaktadır. Bu meyanda son yıllarda işgücü piyasasında okur-yazar olmayanların yüzdesinin önemli ölçüde azalması ve yükseköğrenim görenlerin oranının artması sevindiricidir. Bunu desteklemek üzere, 2000’li yıllarda görülen üniversiteleşme hamlesi de bu bakımdan uzun vadede önemlidir. Keza, son yıllarda bütçeden eğitime ayrılan pay ileri düzeyde artırılmaktadır.

AB’de yapılan araştırmalara göre, ilave her bir yıllık eğitimin, verimlilikte yüzde 6, gelir düzeyinde ise yüzde 5 artış sağladığı görülmüştür. 2002 yılında 7,5 milyar TL olan Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi, 2011 yılında 34 milyar TL’ye çıkarken, eğitim harcamalarının GSYH’ye oranı da yüzde 2,5 aralığından yüzde 3,7 düzeylerine kadar çıkmıştır. Eğitimin payı GSYH içinde artmakla birlikte, birçok ülkenin henüz gerisindedir. Şöyle ki; 2011 itibarıyla eğitimin GSYH içindeki payı, Brezilya’da yüzde 4,2, Kore’de yüzde 4,2, Polonya’da yüzde 5,6, Litvanya’da yüzde 5,9, Slovenya’da yüzde 6,1 düzeyindedir.

Konunun bir parçası olarak Ar-Ge’ye ayrılan kaynaklar, teşvikler ve özel sektörle kurulan bağ da önem arz etmektedir. Son yıllardaki olumlu gelişmelere rağmen, Türkiye toplam GSYH’nin içinde Ar-Ge harcamalarına yüzde 1’in altında kaynak ayırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere Polonya ve Meksika’nın yüzde olarak üzerinde yer alan Türkiye, yüzde 2-2,5 arasında Ar-Ge/GSYH oranına sahip OECD ortalamasının ise altında yer almaktadır. Kore örneğinde ise bu düzey yüzde 3,5’e yakın seyretmektedir. Türkiye’nin ara eleman ya da yetenek uyuşmazlığı eksikliği yaşamadan verimlilik odaklı bir şekilde yoluna devam edebilmesi için “eğitim arz ve talebi politikası” planlı bir şekilde yönetilmelidir. Bu bağlamda temel eğitim ve teknik eğitim de üniversite eğitimi kadar önem kazanmaktadır.

8.7.2. Zorunlu Eğitimin Süresi Artırılmalı, Kesintili ve Yönlendirmeli Olmalıdır

Eğitim alanında maddi kaynaklar, müfredat, araçlar kadar bir de toplumda sahiplenici zihniyet gereklidir. Gerçekten de eğitimin içerik ve kalitesinin zenginleştirilmesinde bir ülke politikası gerekli ancak yeterli değildir. Yeterlilik şartı bunun her birey tarafından benimsenen bir hedef haline gelmesidir. Hedeflerin bireylerce içselleştirilmesi kalkınmakta olan ülkelerin hamleleri için son derece önem taşımaktadır.

Bu meyanda beşeri sermaye artışı açısından kesintisiz ve yönlendirmesiz eğitimden vazgeçilmeli, ancak temel eğitim 12 yıla çıkartılırken bunun kademeli ve rehberlik eşliğinde ve kabiliyetlere uygun yönlendirmeye açık olması gerekmektedir.

30-50 yıllık gelecekte, öne çıkarılması hedeflenen sektörlerin belirginleştirilmesi, bir plan çerçevesinde yerli ve yabancı yatırımcıyı uzun vadeli öncelikli sektörlerle kanallize edeceği gerçeği, politika yapıcılarının gündeminde olması gereken bir kalkınma hedefidir. Belirli sektörlerde Türkiye'nin dünyada söz sahibi olması o sektörden yoğun istihdam olanaklarına imkân vererek istihdam artışına katkı sağlayacaktır. Öncelikli sektörlerin kamuoyu ile paylaşılması ve mesleki eğitimin, üniversitelerde açılacak bölümlerin ve halihazırdaki bölümlerin kontenjanlarının bu hedefler doğrultusunda yeniden tasarlanması meslek okulu ve üniversite mezunu gençlerin, aldıkları eğitimle uyumlu, katma değeri yüksek işlerde çalışmasına yol açacaktır. Bu sayede hem “üniversite mezunu işsiz” kavramı ortadan kalkacak hem de Türkiye planlı bir şekilde hedeflediği sektörlerde dünya devleri arasına girecektir. *Dolayısıyla, yukarıda bahsedilen şekliyle eğitime daha fazla pay ayrılmasının yanında eğitimin içeriğinin/kalitesinin/ağırlığının ülke hedefleri ile uygun olması da bir plan dahilinde mümkün görünmektedir.*

Mesleki eğitim politika ve uygulamalarının oluşturulmasında ve yönlendirilmesinde, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında, kamu ve özel sektördeki ilgili tarafların karar alma süreçlerine etkin şekilde katılacağı özgün mekanizmalar oluşturulmalıdır. Yine mesleki eğitim kurumlarında görev yapan yönetici ve eğitimcilerin niteliğini artıracak stratejilerin belirlenmesi ve toplumsal denetim mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir. Meslek liselerinin ülkemiz için ne denli önemli olduğu sıkça vurgulanıp özendirici politikaların belirlenmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Üniversitelerin yüksek beşeri sermaye sahibi araştırmacılar yetiştirmesi ve bu araştırmacıların ülkenin kendi teknolojisini üretmesini mümkün kılması ekonomik büyümenin kaynaklarını günün gerekliliklerine daha uygun hale getirmeye muktedirdir.

8.7.3. Emek Piyasası Katılıklarının Telafisi

Dünyada eğilim iş yapmayı kolaylaştırmaktır. Emek piyasalarının, ülkelerin rekabetçi dinamizmine katkıda bulunacak şekilde tasarlanması gereği yeterince açıktır. Bir başka açık

olan durum da emek piyasası katılığında Türkiye'nin önemli sorunlarının olduğudur. Bu noktadan hareketle, gerek işadamları, gerekse uluslararası iktisadi kuruluşlar, emek piyasası katılıklarını Türkiye'nin en önemli rekabetçi dezavantajı olarak ön plana çıkartmakta, bu doğrultuda Türkiye'ye yaptıkları önerilerin başında, emek piyasası katılıklarının giderilmesi yer almaktadır. Örneğin OECD verilerine göre emek piyasası katılığında Türkiye 34 OECD ülkesi ile AB'ye 6 aday ülkenin de içinde bulunduğu 40 ülke arasında en katı çalışma mevzuatı ile ilk sırada yer almaktadır. Açıktır ki, *Türkiye'nin "en fakir ancak en katı emek piyasasına sahip ülke" olarak yoluna devam etme şansı yoktur. Türkiye'de istihdam katılığını en fazla artıran uygulamalar, geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde ve kıdem tazminatının yüksekliğinde görülmektedir.*

Emek piyasası katılıklarının en büyük zararı kayıt dışılık şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ekonominin yaklaşık yüzde 45-50'lik kısmının kayıtdışı olduğu ve istihdamın da bu düzeyde kayıtdışılığı içerdiği bir ortamda, emek yoğun ve aynı zamanda kayıtdışı faaliyet gösteren sektörlerden, ekonomideki verimlilik-yatırım ve büyüme ivmesine yeterli derecede katkı gelmemektedir. *Verimlilik artışı ve büyümeyi sürükleyen firmalar kayıt altında ve daha verimli iken, emek yoğun üretim modeli kayıtdışında kalmak durumunda kalmıştır.* Gerçekten de hem işlem ve işletme maliyetleri, hem de istihdam maliyetleri emek yoğun sektörlerde büyük bir kayıtdışılık baskısına dönüşmektedir. Ekonomik krizler her zaman toplumda gelir dağılımından görece düşük pay alan büyük çoğunluğun hayatını olumsuz etkilemiştir. İşsizlik ise bu durumun bir göstergesi olmuştur.

Türkiye'de de işsizliğin en önemli sebebi olan piyasa darlığının (nüfusa göre) aşılması için girişimcilerin iş yapmasının önündeki engeller azaltılmalı, işgücünün olduğu kadar, emek piyasalarının dönüşümünün de sağlanarak ülkenin umumi rekabetçilik düzeyi artırılmalıdır.

Türkiye iki uç noktadan kendisini kurtarmak durumundadır. İşveren-işgören ilişkisi ne "hülle nikâhı" ne de "Katolik nikâhı" olarak görülebilir. Bu bağlamda her krizin bedelini emekçiye fatura etmek üzere ilk fırsatta kapının önüne koymak anlayışı ne kadar yanlış ise, krizlere rağmen ve işletme batarken istihdam edilen kişilerle siyahlı ikizler gibi birbirine yapışıp kalmak da o kadar kabul edilemezdir. Türkiye bir yandan çalışma hayatından başlamak üzere bir toplumsal barışı tesis etmek, öte yandan da küresel rekabet gerçekleri ile uyumlu bir emek piyasası ikame etmek üzere, iş verenle iş gören arasındaki kontratlar bu ifrat-teftir noktasından kurtarılabilir.

OECD ve diğer uluslararası kuruluşlar ve işverenler Türkiye'de kıdem tazminatının azaltılmasını, bir kıdem tazminatı fonunun kurulmasını, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sisteminin yasalaştırılmasını, isteğe bağlı olarak daha esnek biçimlerdeki iş akitlerine izin verilerek istihdamdaki katılıkların azaltılmasını önermektedir. Bütün bunların sonucunda (i) işin daha iyi düzenlenmesinden, (ii) becerilerin artırılması sayesinde yukarı doğru hareketlilikten, (iii) çalışanların değişime uyum sağlama kapasitesinden ve eğitimi kabul etmesinden, (iv) işletme için verimlilik sağlayan eğitim yatırımlarından iki tarafın da fayda sağlamış olması öngörülmektedir.

Esnek çalışma biçimlerini içeren yasal düzenlemeler, zorunlu olarak işçi haklarının geriye gitmesine neden olmak durumunda değildir. Çalışma yaşamında esneklik, kuralların sadece katı özelliğini ortadan kaldırmakta; onların koruyucu niteliğini yok etmemekte, yasal düzenlemelerin gereksiz aşırılıklardan kurtarılması anlamına gelmektedir. *Diğer bir ifade ile, işverene zorunlu hallerde bir çıkış yolu sunan bu kolaylığın istismarını önlemeye yönelik dengeleyici mekanizmaların sunulması da gerekli olacaktır.* Bu tedbir, zorunlu işten çıkarma hallerindeki sıkıntıyı giderirken, keyfiliğin de önünü kapatacak türden olmalıdır. Görüldüğü kadarıyla esneklik konusu hükümet programında ve “ulusal istihdam stratejisi” belgesinde zaten bu yönde sunulmaktadır.

Açıktır ki; “güvenceli-esneklik” devletlerin kendi özel koşullarına, işgücü piyasalarına ve sanayi ilişkilerine uyarlanmalıdır. Bunun anlamı, tek bir işgücü piyasası modeli veya tek bir strateji oluşturulup uygulanmasının mümkün olmadığıdır. *Ancak güvenceli esneklik üzerinden reformların derinleştirilebilmesi için kesimler arasındaki güven sorununun aşılması gerekmektedir.* Konu, niyete, bölüşüm ilişkilerine ve küresel rekabetin gereklerine olan yaklaşım biçimiyle ilgilidir. Burada esas olan, “ben yaptım, oldu” şeklindeki emri vakiler ile değil, şeffaf bir diyalog ortamında bu güven açığının kapatılmasıdır.

8.7.4. Asgari Ücret

Verimlilik ve rekabetçilikle ilişkilendirilmeyen bir ücretlendirme ve emek piyasası yapısının ülkelerin küresel krizde sarsılmasına katkıda bulunan faktörlerden olduğu görülmektedir. Avrupa’da asgari ücretin Türkiye’ye göre yüksek olduğu bilinmektedir. Bunlardan Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya’nın günümüzde kriz sarmalına girdiği de görülmektedir. Bu ülkelerde kamu borçlarının arttığı, sanayinin rekabet gücünün azaldığı ve ekonomilerin bu yükü taşıyamadığı görülmektedir.

Türkiye’de de asgari ücret iki ucu keskin bıçak gibidir. *Türkiye’de de toplam çalışanların yaklaşık yüzde 45’i ya da her 10 çalışandan 4’ü asgari ücretlidir. Asgari ücretlilerin bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısı da yaklaşık 10 milyon olarak ifade edilmektedir. Sayı bu kadar kabarık olunca, konu hem işveren hem de çalışanlar açısından hayati öneme haiz olmaktadır. Asgari ücret refah, toplumsal adalet ve sürdürülebilir bir büyüme açısından önem arz etmektedir.*

Ancak burada dikkat çekilmesi gereken husus, sonuçlardan çok süreçlerle ilgilenilmesi gereğidir. Bir kere sorun nereden kaynaklanıyorsa çözüm de orada aranmalıdır. Yukarıdaki sıkıntılar devlet düzeyinde, kamu-özel sinerjisine dayalı uzun vadeli politikalar ve uygulamalarla çözülmesi gerekmektedir. Halbuki asgari ücret uygulaması, aktif (*ex-ante*) olarak süreçleri değil, sonuçları hesaba katan reaksiyoner (*ex-post*) bir çözüm şeklidir. Diğer bir ifade ile ekonominin neden yeterli iş üretmediği ve ücretlerin neden düşük kaldığı konusu gibi “yapısal olguların” üzerine gidip ortadan kaldırmak gerekirken, asgari ücret gibi zor tercihler gündeme gelmektedir.

Asgari ücretler Türkiye’de yüksek midir? Farklı görüşleri ortak bir paydada harmanlamak ve uzlaşmaya varmak gerekmektedir. Asgari ücretin düzeyi ile ilgili olarak iki temel gözlem yapılmalıdır: Emekçi açısından, Türkiye’deki hayat standartları, pahalılığı, fakirlik ve açlık sınırı gibi veriler dikkate alındığında, özellikle asgari ücret miktarından kaynaklanan bir “katılığın” söz konusu olmadığı rahatlıkla ifade edilebilir. Küresel rekabet baskısı dikkate alınarak işveren açısından bakıldığında ise ücretlerin rekabetçiliğe yaptığı negatif etki açısından böyle bir katılığın olduğu anlaşılmaktadır.

Bunlara tek tek bakmak gerekirse, veri olan satın alma gücüne ve hayat standartlarına göre çalışana asla yetmeyen bir asgari ücret vardır. TÜİK’in Mart 2012’de açıkladığı en son hesaplamalara göre Türkiye’de dört kişilik bir aile için açlık sınırı 940 TL olarak ölçülmüştür. Asgari ücret ise sadece brüt 800 TL civarındadır. Demek ki, ortalama asgari ücret Türkiye’de 2.500 TL’yi geçen yoksulluk sınırının çok altında olduğu gibi açlık sınırının da gerisinde kalmaktadır. Bu bağlamda “bölgesel asgari ücret” öncelikli bölgelerde emeğin istihdamından kesilen vergilerin düşürülmesi şeklinde okunmalıdır. Nitekim 2012 yılı başından geçerli olmak üzere yeni çıkartılan Yatırım Teşvik Yasasında bu konu 6. Bölgede tümüyle bu boyutuyla ele alınmaktadır.

İşveren açısından asgari ücretin ne kadar yüksek olduğu, bu ücretin işçi başına düşen katma değere oranı ile ölçülmektedir. OECD’nin verilerine göre bu oran Türkiye’de yüzde 70 ve üstü iken, örneğin, G. Kore, Polonya ve İspanya’da sadece yüzde 45 düzeyindedir. Yine Türkiye’de kişi başına düşen GSYH bazında mukayese edildiğinde, Türkiye’nin asgari ücretinin de kendileriyle rekabet ettiği benzer gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksek kaldığı anlaşılmaktadır. Bu veri, asgari ücretlerin rekabetçiliğe negatif bir etki yaptığını açıkça göstermektedir.

Öte yandan hâlâ ekonomiyi baskılayan tedarikçi, markalaşamamış, fiyat rekabetinden çıkamamış, ihracatın birim değerinin çok düşük kaldığı klasik sanayilerde küresel rekabet koşullarında işvereni zorlayan bir asgari ücret olgusundan bahsedilmektedir. Dolayısı ile “asgari ücret düzeyi sorunu” iki kesim açısından da ancak üretim paradigmasının mahiyeti değiştirilip yeni bir patikaya sıyratılmasıyla aşılabılır. Buradan çıkan sonuç, Türkiye’de sanayinin dönüştürülmesi ve katma değer oranının artırılması suretiyle rekabetçiliğin geliştirilmesi ve Türkiye’nin ucuzcu ülkelerle olan fiyat rekabetinden çıkmasıdır. Türkiye’nin genel rekabetçilik standartlarının yükseltilmesi durumunda, emek üzerinde kurulmuş olan ağır baskının daha dengeli olarak diğer faktörler üzerine kaydırılması, emeğin korunması açısından önem arz etmektedir.

8.7.5. Ücretler ve Çalışma Saatleri

Asgari ücretleri daha fazla aşağı çekmek yerine, artan refahtan daha çok pay sahibi kılacak çözümlere odaklanılmalıdır. Zira Türkiye’de asgari ücret an itibarıyla açlık düzeyinin altında iken, ücretleri düşürme önerisi kısa vadeci ve ağır sosyal sonuçları olabilecek bir öneridir. Bunun yerine, bir önceki kısımda örneklendirilmiş olan uzun vadeli, ekonominin

dinamiklerini dönüştürmeye, yeni büyüme patikasına geçmeye olanak tanıyacak altyapının oluşturulması hedefi çok daha adil ve refah artırıcıdır.

Diğer taraftan, haftalık ortalama çalışma saatlerinin 2006-2010 arasındaki seyri Türkiye’de 50 saat bandında iken, benzer ülkelerde 40 saat bandındadır. İnsani olarak çalışma saatlerinin azaltılması gereği yeterince açıktır. Ancak, Türkiye’de çalışma saatlerinin azaltılmasıyla istihdamın artacağı garanti değildir. Haftalık çalışma saatlerinin bir kurala bağlı olarak azaltılması piyasa güçlerine müdahale etmek anlamına gelmektedir. Her ne kadar bu müdahale anlamlı gibi görünse de, işe alım zorluğu, yüksek işgücü maliyetleri (vergi yükü) olan bir ülkede çalışma saatlerini kıstamak, işverenleri yeni bir firma içi optimizasyon yapmaya iterek, verimlilik artırıcı tedbirlere ve kayıt dışılıklara yönlendirebilir.

8.8. İSTİHDAM DOSTU PROJELER

8.8.1. Çevre Dostu Ekonomik Büyümenin Yaygınlaştırılması

“Yeşil Ekonomiye” geçiş bir yandan bireylerin sağlık ve refahına katkı yapabilecek iken, istihdam imkânları açısından da azımsanmayacak getiriler sunabilmektedir. Mevcut iş, yetenek ve firmaların dönüştürülmesinin ötesinde yeni iş imkânları ile ülke içindeki işsizlik açmazının önüne geçmek için güncel kıstaslarda, örnek çözümler getirilebilir. Yeşil ekonomiye uygun sektörler açılabilirken, mevcut işletmelerin çevresel olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması, bu meyanda başlangıç koşullarını oluşturmaktadır. Temiz enerji üreti, 2020’li yıllarda dünyada en önemli sektörler arasına girebilecek bir sektördür. Bir çok ülkenin pozisyon aldığı, stratejik plan hazırladığı bu alanda, Türkiye’nin hızla yatırımlarını buraya aktarması sayesinde, bu tip yatırımlardan alınacak yüksek marjinal katkı ile ekonomik faaliyetlerde ve istihdamda artış ortaya çıkacak, “sürdürülebilir insanlık” açısından daha temiz bir çevre elde edilecektir.

Halihazırda Çin, G. Kore, Meksika, G. Afrika ve Brezilya çevreyi kirletmeyen enerji üretme patikasını öne çeken gelişmekte olan ülkelerin başında yer almaktadır. Örneğin Kore, 2009-2013 arasında GSYH’nin yüzde 2 kadarını “yeşil ekonomiye” ayırmıştır. Bir tür “yaratıcı yıkım” olarak adlandırılabilen yenilenebilir-temiz enerji kaynaklarına yöneliş, KOBİ’lerin düşük karbon ekonomisine uyumunu ve işgücünün bu alanda eğitimi konularında politika tasarımları gerektirmektedir.

8.8.2. Kentsel Dönüşüm

2012 yılı tüm dünyada ekonomik durgunlukla geçebilecek bir yıl olarak beklenmektedir. Bu ekseninde Türkiye’nin ekonomik büyümesinin de yüzde 4 civarında olacağı tahmin edilmektedir. Böyle bir ortamda, Türkiye’nin özel sektör-kamu işbirliği ile kentsel dönüşüme ağırlık vermesi bu durgunluğa karşı önemli bir kazanım getirecektir. Van Depreminden

çıkartılan gecikmiş ders ve olumlu tepki ile Türkiye şehircilik ve çevre açısından önemli bir fırsat yakalamıştır. Yaklaşık 2/3'ü birinci ve ikinci derece deprem bölgesinde bulunan Türkiye'de, denetimsiz yapılanmanın önüne geçilmesi adına alınan kararlar önemli bir dönüşümü de beraberinde getirecektir. Bu dönüşümün ekonomik getirileri arasında, durgunluğa denk gelen bir yılda, yapı-inşaat ve alt sektörlerinin ekonomik aktiviteyi arttırması, istihdam için kazanımlar sağlaması, olası bir doğal afetin maddi ve manevi maliyetini düşürmesi yer almaktadır.

8.8.3. Büyük Altyapı Projeleri

Ülke altyapısını geliştiren ve büyük, dinamik nüfusun artan ihtiyaçlarını karşılayan projeler, istihdamı artırıcı etkileri dolayısıyla kısa vadede etkili iken, projelerin sürüklediği kentsel-coğrafi dönüşümler ülke içi ekonomik faaliyetlerin kalıcı bir şekilde artışını da getirmektedir. Bu kapsamda, İstanbul-İzmir arasının karayolu ile bağlanması, Kanal İstanbul projesi, demiryolu-karayolu uzunluk ve kalite artışları, mahalli bazlı tünel, köprü, hastane gibi kamu yararına yapılan yatırımlar hem istihdam imkânı anlamına gelmekte, hem de projenin büyüklüğü ile orantılı olarak, geleceğe dönük iktisadi faaliyeti artırıcı imkânlar sunmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında, İstanbul'un 2023'e kadar küresel bir finans merkezi haline getirilmesi, yani İstanbul'un küresel ölçekte ilk 10 finans merkezinden biri olması hedefi, oluşturacağı yeni istihdam imkânları ve ekonomik faaliyet artışı ile Türkiye'ye kazanımlar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, (i) Türkiye'de süreçlerden çok sonuçlara odaklı olan devalüasyon, enflasyon, performans odaklı olmayan mimarisiz teşvikler gibi diğer kısa vadedeli duruşlardan uzaklaşmak gerekmektedir. (ii) Marka ve tasarım gibi birim ihracat değerini yukarı çekecek faktörleri ihmal ederek salt reel ücretleri bastırmak suretiyle fiyat odaklı rekabetten sakınılmalı, (iii) yine emek piyasalarının reformu, işgücünün dönüştürülmesi, mesleki ve yüksek eğitim reformunun acilen etkinlikle hayata geçirilmesi sürecinden sonuç alınmalı, (iv) etkin iş modelleri bağlamında özel-kamu ve üniversite ilişkisinin güçlendirilmesi sağlanmalı, (v) siyasi istikrarı garantileyecek toplumsal mutabakatı sağlayacak anayasal düzenin ikame edilmesi ve devlet aygıtının buna göre yeniden tasarlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2008), “Küreselleşen Dünyada Türk Tarımının Geleceği: Tehditler ve Fırsatlar,” İbrahim Öztürk (ed.) *Türkiye'nin Küreselleşmesi: Tehditler ve Fırsatlar* (3 cilt), İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2008, s. 203-216.
- Acemoğlu, D. (2008), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Akçoraoğlu, A. (2010), “Employment, economic growth and labor market performance: The case of Turkey,” *Ekonomik Yaklaşım*, C. 21, S. 77, s. 101.
- André van Stel, Roy Thurik, Ingrid Verheul, Lendert Baljeu, (2007), “The Relationship Between Entrepreneurship and Unemployment in Japan,” Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2007-080/3.
- Ar, K. (2007), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Ücretlerin Gelişimi*, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (KAMU-İŞ), Ankara.
- Arslan, Yavuz; Atabek, Demirhan; Aslıhan, Hulagu, Timur ve Şahinöz, Saygın (2011), “Belirsizliğin İktisadi Faaliyet Üzerindeki Etkileri,” CBT Economic Notes 1120, Research and Monetary Policy Department, Central Bank of the Republic of Turkey.
- Artan, S. (2006), “Türkiye’de Enflasyon, Enflasyon Belirsizliği ve Büyüme,” Türkiye Ekonomi Kurumu (TEK) Tartışma Metni, (2006/14) s. 1-19.
- Balcı, M., Karaca, H., Sancak, F., Çelik, B. (der.), “Ulusal Bir Söylem Olarak 28 Şubat ve Sonuçları,” *28 Şubat: Post-modern Bir Darbenin Sosyal ve Siyasal Analizi*, Birey Yayınları, İstanbul, 2007, s. 164-175.
- Barza, Rachael (2010), “The Turkish Employment Package of 2008: Impact and Implications,” Harvard University, Yayınlanmamış doktora tezi konusu.
- Benes, J. & Vavra, D. & Branco, M. (2007), “A Simple DGE Model for Inflation Targeting,” IMF Working Papers 07/197, International Monetary Fund.
- Berument, H. ve N. Guner (1997), “Inflation, Inflation Risk and Interest Rates: A Case Study For Turkey,” Middle East Technical University Studies in Development 24(3), s. 319-27.
- Betcherman, G., Islam, R. (2001), “East Asian Labor Markets and the Economic Crisis: Impacts, Responses and Lessons,” Washington, D.C.; Geneva, World Bank; International Labour Office.

- Bhagwati, J. ve Ramaswabi, V. K. “Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy”, *Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 1 Şubat 1963.
- Birleşmiş Milletler, Kalkınma Programı (UNDP), “Can the MDG’s provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities,” <http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/MDGs%20and%20Inequalities%20Final%20Report.pdf>
- Blanchard, O. (2004), *Explaining European Unemployment*, NBER Reporter: Research Summary.
- Blanchard, O. (2005), *Macroeconomics*, 4. Ed Prentice Hall.
- Bleakey H. ve Fuhrer J. C. (1997), “Shifts in the Beveridge Curve, Job Matching, and Labor Market Dynamics,” <http://www.bos.frb.org/economic/neer/neer1997/neer597a.pdf>.
- Bozdağlıoğlu, Y. (2008), “Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları,” *Sosyal Bilimler Dergisi*, No. 20.
- Brodosky, M. (1994), “Labor Market Flexibility: A Changing International Perspective”, *Monthly Labor Review*.
- Bulut, S. (2010), “The Determinant of Man Power Training Courses Ordering as An Active Policy Employment Instrument in Turkey, in the Terms of Employment”, yayımlanmamış master tezi, Ankara.
- Cengiz, S. (2009), “Ekonomideki Kur Belirsizliği ve Şoklarının İşgücü Piyasası Üzerine Etkisi: 1989-2006 Türkiye Örneği”, <http://edergi.atauni.edu.tr/index.php/IIBD/article/viewFile/3822/3650>
- Çetin, A., (2004), “Enflasyon Büyüme ve Reel-Nominal Belirsizlikler Arasında Nedensellik İlişkileri” *İktisat İşletme ve Finans*, C. 19, S. 6, s. 71-79.
- Çetinkaya A., Arzu D.Y. (2002), “Calculation Of Output-Inflation Sacrifice Ratio: The Case Of Turkey,” *Research Department Working Paper*, No. 11.
- Demir, F. (2010), “Exchange Rate Volatility and Employment Growth in Developing Countries: Evidence from Turkey,” *World Development*, 38(8): 1127-1140, 2010.
- Demir, F., Erdem, N. (2010), “Labor Market Performance after Structural Adjustment in Developing Countries: The Interesting But not so Unique Case of Turkey,” In L.K. Valencia ve B.J. Hahn (Ed.), *Employment and Labor Issues: Unemployment, Youth Employment and Child Labor* (Chapter 1), Nova Science Publishers.

- Devashish Mitra ve Priya Ranjan (2011), “Social Protection in Labour Markets Exposed to External Shocks,” *Making Globalization Socially Sustainable* içinde, s. 199-230. WTO-ILO, Washington, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e_chap6_e.pdf.
- Dinççağ, A., “OECD Beceri Stratejisi ve UMEM Projesi”, TEPAV, Aralık 2011.
- Dur, V. (2010), “Avrupa Komisyonu Belgelerinde Sosyal Güvenliğin Yeniden Tanımlanması,” *Sosyal Güvence*, S. 1.
- Easterly, William & Fischer, Stanley (2001), “Inflation and the Poor,” *Journal of Money, Credit and Banking*, Blackwell Publishing, C. 33(2), s. 160-78.
- Ekin, Nusret (2000), *Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Erinç Yeldan, “İstihdamsız Büyüme, Esnek İşgücü,” *Cumhuriyet*, 24 Şubat 2010.
- Erkıılıç, S. (2006), “Türkiye’de Cari Açığın Belirleyicileri,” TCMB, İstatistik Genel Müdürlüğü Ankara.
- Eser, B. ve Terzi, H. (2008), “Türkiye’de Asgari Ücret: Sorunlar Öneriler,” *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 22, S. 1.
- Feldstein, Martin (2003), “There’s No Such Thing As a ‘Jobless’ Recovery,” *Wall Street Journal*, <http://www.nber.org/feldstein/wj101303.pdf>.
- Friedman, M. (1977), “Nobel Lecture: Inflation and Unemployment,” *Journal of Political Economy*, C. 85, s. 451-472.
- Funda Telatar & Erdinc Telatar, (2003), “The Relationship Between Inflation and Different Sources of Inflation Uncertainty in Turkey,” *Applied Economics Letters, Taylor and Francis Journals*, C. 10(7), s. 431-435.
- *Globalisation, Jobs and Wages*, The OECD Observer, Policy Brief, Haziran 2007.
- Gordon Betcherman, Rizwanul Islam (ed.) (2001), “East Asian Labor Markets and the Economic Crisis Impacts Responses & Lessons,” The World Bank, Washington, D.C.
- Görmüş, A. (2009), Küreselleşme Sürecinde Başlıca İşgücü Piyasası Reformları,” *Kamu İş*; C. 10, S. 3/2009.

- Gönenç, R. ve Rawdanowicz, L. (2010), “Regulatory Reforms to Unlock Long-Term Growth in Turkey,” OECD Economics Department Working Papers, No. 821
- Greenwald, B. C. ve Kahn, J. (2008), “Globalization: The Irrational Fear that Someone in China Will Take Your Job,” New York, Wiley.
- Güder, G. (2011), *Türkiye’de İşgücü Piyasasına Yönelik Temel Politikalar ve Son Gelişmeler*.
- Gürsel, S. ve Ulusoy, V. (1998), “Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam,” Cogito.
- Gürsel, S. ve İmamoğlu, Z. (2011), “İşsizlikte Hızlı Düşüşün Arka Planı ve İşsizliğin Geleceği,” Betam Araştırma Notu 11/123.
- Howard Reed (2010), “Flexible with the Truth? Exploring the Relationship between Labour Market Flexibility and Labour Market Performance,” A Report for the TUC ToUChstone.
- Hulagu, T. ve Şahinöz, S. (2011), “Enflasyon Belirsizliği ve Beklentilerdeki Uyuşmazlık,” CBT Economic Notes 1104, Research and Monetary Policy Department, Central Bank of the Republic of Turkey.
- İçli, E. (2009), “AB’nin Krizden Çıkış Serüveni”, Mercek, http://www.mess.org.tr/content/Mercek_09_ekim.pdf
- ILO ve OECD (2011), “Short-Term Employment and Labour Market Outlook and Key Challenges in G-20 Countries,” WIFO Working Papers, No. 396.
- İzmen, Ü. (ed.) (2011), *TÜRKONFED Yeni Dönem, Yeni Hedefler*, İstanbul.
- Kapar, R. (2009), “İşgücü Piyasasında Esneklik ve Kriz,” *Çalışma Ortamı Dergisi*, S. 107 (Kasım-Aralık 2009).
- Karagiannis G & Tzouvelekas V. (2007), “A Flexible Time-Varying Specification of the Technical Inefficiency Effects Model,” *Empirical Economics*, Springer, vol. 33(3), s. 531-540.
- Kesici, M. ve Selamoğlu, A. (2005), “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm,” *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, C. 7, S. 2.
- Keskin, A. ve Şen, H. (2010), “Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması,” *TİSK Akademi*, C. 5, S. 10.

- Keum, J. et al. (2006), “Employment Insurance in Korea: The First Ten Years,” Korea, Korean Labor Institute.
- Krugman, Paul (1994), “The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, 73:6, s. 62.
- Krugman, P. ve Lawrence, R. (1993), “Trade, Jobs, and Wages,” NBER Working Papers 4478.
- Korkmaz, A. ve Çoban, O. (2006), “Emek Piyasasında Asgari Ücret, İşsizlik ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik Bir Analizi: Türkiye Örneği (1969-2006),” *Maliye Dergisi*, S. 151.
- Liebert, N. (2010), *Employment Policy in Times of Crisis: From a Job-Rich Recovery to Sustainable Structural Change*.
- Lucas, Robert E. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, No. 22, s. 3-42.
- Lukasz Rawdanowicz (2010), “After the Crisis: Mitigating Risks Of Macroeconomic Instability in Turkey,” OECD Economics Department.
- Mankiw N. Gregory; Romer David; Weil David N. (1992), “A Contribution to the Empirics of Economic Growth,” *The Quarterly Journal of Economics*, C. 107, S. 2, s. 407-437.
- Mankiw, G. (2003), *Economics*, McGraw Hill, New York.
- Mehmet Hüseyin Bilgin, 2011, “Is U.S. Labor Market Flexibility a Prescription to Curve Turkey’s High Unemployment?,” *European Journal of Social Sciences*, C. 24, S. 2.
- McDowell, L. ve Christopherson, S. (2009), “Transforming Work: New Forms of Employment and Their Regulation,” *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society*, C. 2, S. 3, s. 335-342.
- Nas, T. F. ve M. J. Perry (2000), “Inflation, Inflation Uncertainty and Monetary Contemporary,” *Economic Policy*, C. 18, s. 170-180.
- Neyapti, B. (2000), “Inflation and Inflation Uncertainty in Turkey: Evidence from the Past Two Decades,” Mimeo.
- Parlak, Z. ve Özdemir, S. (2011), “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik,” Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 60, 2011/1, s. 1-60, <http://www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset>.

- OECD Economic Outlook (2011), “Persistence of High Unemployment: What risks? What policies?”
- Ohno, Kenichi (2009), “Avoiding the Middle-Income Trap Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam,” *ASEAN Economic Bulletin*, C. 26, S. 1, s. 25-43.
- OK, S. (2008), “Ekonomik Büyüme ile İstihdam Arasındaki İlişkinin Zayıflama Nedenleri ve Bu İlişkinin Güçlendirilmesinde İşkur’un Rolü” (Uzmanlık Tezi).
- Okun, A. M. (1962), “Potential GNP, Its Measurment and Significance,” Cowles Foundation Paper 190.
- Okun, Arthur M. (1971), “The Mirage of Steady Inflation,” BPEA, 2:1971.
- Omay, T. (2009), “Enflasyon ve Büyüme Belirsizliklerinin Enflasyon ve Büyüme ile Olan İlişkileri: Türkiye Örneği,” *Çankaya Journal of Arts and Sciences*, S. 10, s. 81-108.
- Özdamar, G. (2012), “Reel Döviz Kurları Ekseninde İhracatı Etkileyen Faktörler ve Rekabet Gücü: Türkiye Otomotiv Sanayisi Üzerine Bir İnceleme,” <http://eprints.sdu.edu.tr/id/eprint/802>.
- Özdemir, E. ve Tunç, Ç. ve Hatipoğlu, Ö. (2009), “Türkiye ile Diğer OECD Ülkelerinin Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Alanında Karşılaştırılması,” TOBB, Ankara.
- Özdemir, S. (2006), *İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ’lerin Desteklenmesi*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Öztürk, İ. (2002), “Türkiye Ekonomisinde Devlet Sorunu,” *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 17, S. 1, s. 127-164.
- Öztürk, İ. (ed.) (2010), *2010 Türkiye Ekonomisi Raporu*, MÜSİAD Yayınları.
- Öztürk, İ. ve Mermut A. R. (2010), *Türkiye’nin Tarımsal Gücü ve Geleceği*, MÜSİAD Yayınları.
- Öztürk, Ö. (2007), “İstihdam Konusunda KOBİ’lerin Önemi ve KOBİ alanında Eğitim İstihdam İlişkisi Açısından Kamu İstihdam Kurumu’nun Rolü,” Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Romer, Christina D. ve Romer, David H. (1999), “Monetary Policy and the Well-Being of the Poor,” *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Q I, s. 21-49.

- Ricardo, D. (1817), *Ekonomi Politiğin ve Vergilendirmenin İlkeleri*
- Romer, Paul M. (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth,” *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 94(5), s. 1002-37.
- Romer, Paul M. (1987), “Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization,” *American Economic Review*, *American Economic Association*, vol. 77(2), s. 56-62.
- Romer, Paul M. (1994), “The Origins of Endogenous Growth,” *Journal of Economic Perspectives*, S. 8, s. 3-22.
- Saatçioğlu, C. ve Gövdere, B. (2001), “Küreselleşme, Teknoloji ve Ticaret İle İşsizlik Arasındaki İlişkiye Eleştirel Bir Yaklaşım,” *İktisat Dergisi*.
- Sağlam, B. B. ve Günalp, B. (2011), “The Beveridge Curve and Labour Market Dynamics in Turkey”, *Applied Economics*
- Saygılı, H. Yılmaz, G. Filazioğlu, Toprak, S. (2012) “Sektörel Reel Efektif Döviz Kurları: Türkiye Uygulaması”, TCMB, Çalışma Tebliği (12/13).
- Sen, A (2000), ‘Social Exclusion: Concept, Application, And Scrutiny’, Asian Development Bank
- Sever, E. ve Demir, M. (2008), “Enflasyon Hedeflemesi Sürecinde Enflasyon ve Enflasyon Belirsizliği İlişkisinin Analizi”, *Marmara Ün. İkt. ve İdr. Bil. Fak. Dergisi*, C. 24, s. 41-64,
- Sumru, Öz (2010), “İstihdamsız Büyüme (Mi?),” EAF, www.ku.edu.tr/ku/images/EAF/eaf
- Şener, Ü. (2010), “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları,” TEPAV Politika Notu.
- Teixeira Aurora & Fortuna, Natércia (2003), “Human Capital, Innovation Capability and Economic Growth,” FEP Working Papers 131, Universidade do Porto, Faculdade de Economia do Porto.
- Tunay, K. B. (2003), “Türkiye’de İstikrar Sürecinin Maliyetleri: YVAB (SVAR) Yöntemiyle Fedakârlık Oranının Tahmini,” *M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Öneri Dergisi*, C. 5, S. 20, s. 163-171.

- Türkoğlu, F. (2001), “1992’den 2000’e Ekonomik Kriz,” *Görüş*, Mayıs 2001, s. 9.
- Birleşmiş Milletler, Binyıl Kalkınma Hedefleri, 2011 Raporu
- Dünya Bankası, *Doing Business*, 2011.
- ILO, *Global Employment Outlook*, 2011.
- IMF WEO Dataset
- International Labor Organization (ILO), *Global Employment Trends 2011: The Challenge of A Jobs Recovery*, 2011.
- İTO, *İş Dünyasının Mesleki Eğitime Bakışı*, Yayın No. 40, 2006.
- OECD, *Türkiye Raporu* 2008.
- OECD, *Country Surveys: Turkey*, Eylül 2010.
- OECD, *Employment Outlook* 2011
- OECD, *Towards an OECD Skill Strategy*, 2011.
- TCMB EVDS Sistemi.
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2011.
- www.ilo.org
- www.umem.org.tr



MÜSTAKİL SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Sütlüce M. İmrahor C. No: 28 34445 Beyoğlu-İSTANBUL

Tel: +90 212 222 04 06 (PBX) Faks: +90 212 210 50 82

www.musiad.org.tr • musiad@musiad.org.tr

