

Öz, Sumru

Working Paper

Kriz ve İşsizlik: Başarı Örnekleri ve Çözüm Önerileri

Working Paper, No. 1024

Provided in Cooperation with:

Koç University - TÜSİAD Economic Research Forum, Istanbul

Suggested Citation: Öz, Sumru (2010) : Kriz ve İşsizlik: Başarı Örnekleri ve Çözüm Önerileri, Working Paper, No. 1024, TÜSİAD-Koç University Economic Research Forum, Istanbul

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/45437>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TÜSİAD-KOÇ UNIVERSITY ECONOMIC RESEARCH FORUM
WORKING PAPER SERIES

**KRİZ VE İŞSİZLİK:
BAŞARI ÖRNEKLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Sumru Öz

Working Paper 1024
August 2010

<http://ideas.repec.org/p/koc/wpaper/1024.html>

TÜSİAD-KOÇ UNIVERSITY ECONOMIC RESEARCH FORUM
Rumeli Feneri Yolu 34450 Sarıyer/Istanbul

Kriz ve İşsizlik: Başarı Örnekleri ve Çözüm Önerileri[†]

Sumru Öz

Özet

Türkiye'nin 2001 krizinden sonra maruz kaldığı iktisadi dalgalanmalarda aşağı yönlü katılık gösteren işsizlik sorununa karşı, 1970'lerde arka arkaya gelen petrol fiyatı şoklarına bağlı ekonomik krizlerden sonra benzer bir sorunu yaşayan gelişmiş Avrupa ekonomileri için geliştirilen politikalardan yararlanılabilir. Bu farklı politika seçenekleri yanında küresel kriz öncesinde yaşadıkları kendi ekonomik krizlerinin ardından artan işsizlik oranlarını -en azından orta vadede- düşürmeyi başarmış olan ülke deneyimlerinin de incelendiği bu çalışma, Türkiye'de işsizliği azaltmakta oldukça etkili olabilecek arz yönlü politikalar arasında altyapı yatırımları ve beşeri sermaye oluşumunu hızlandırmanın önemine işaret ediyor. Avrupa ülkelerine önerilen işçi sendikalarının gücünü azaltmak, ücret belirleme mekanizmalarında ve işsizlik sigortası sisteminde kısıtlayıcı reform gibi "kurumsal" politikaların Türkiye'de işe yaraması mümkün gözüküyor. "Sözleşmelere yönelik" politikalar arasında ise işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması, kar paylaşımı, istihdam vergilerinin azaltılması ve düşük ücret desteği, işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri gibi önlemler Türkiye için gerekli gibi görünüyor. Türkiye'de küresel krizin ardından uygulamaya konulan "İstihdam Destek Paketi", bu politikalardan bazılarını kapsamakla beraber ülke deneyimleri, etkili olabilmeleri için bu tür programların kapsamının geniş tutulması, özellikle yoksulları ve gençleri içine alacak şekilde hedef kitlenin iyi belirlenmesi ve etkinliğinin ölçülmesini sağlayacak adımların atılması gerektiğini gösteriyor. Son olarak, Türkiye'nin de dahil olduğu yükselen ekonomilerde, hızlı büyümeyle birlikte gelişen teknolojinin, daha eğitilmiş işgücüne olan talebi artırdığı göz önüne alındığında, işgücünün eğitim düzeyinin de ülkedeki teknolojik gelişmeye paralel bir şekilde artırılması gerekiyor. Bunun yolu, bir yandan mevcut vasıfsız işsizlere yönelik mesleki eğitim programları geliştirmek, diğer yandan ise kapsamlı bir eğitim reformu ile yeni kuşakları günümüzün hızlı teknolojik değişimine ayak uydurabilecek becerilere sahip olacak şekilde yetiştirmekten geçiyor.

Keywords: Unemployment, Labor Market Policies, Economic Crisis, Human Capital.

JEL Codes: J08, J68, J24.

[†] soz@ku.edu.tr TÜSİAD-Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu. Rumelifeneri Yolu, Sarıyer, İstanbul. Müge Adalet ve Sumru Öz tarafından yazılan EAF_pn0914 ve Sumru Öz tarafından yazılan EAF_pn0915, EAF_pn0916, EAF_pn0919, EAF_pn0922 ,EAF_pn1002 ve EAF_pn1005 temel alınarak hazırlanmıştır.

I. Giriş

ABD’de 2007 sonunda etkilerini hissettirmeye başlayan finans kaynaklı krizin, Eylül 2008’den beri küresel bir krize dönüşüp hızla derinleşmesiyle birlikte, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler 1929 Büyük Bunalımından bu yana görülmemiş bir hızla daralmaya başladı. Gerçekten de, dünya kişi başına gelirinde azalma olarak tanımlanan küresel kriz son elli yılda 1975, 1982, 1991’de olmak üzere üç kez görüldü. IMF’nin Nisan 2009 Dünya Ekonomik Görünümü raporunda bu krizlerde ortalama %0,4 azaldığı belirtilen dünya toplam üretimi, küresel krizle birlikte 2009’da bunun iki katı düzeyinde düştü. Küresel boyutta artan durgunluk baskısı etkisini uluslararası ticaret alanında da gösterdi. Ocak 2010’da güncellenen Rapora göre önceki üç küresel krizde aynı düzeyde kalan uluslararası ticaret, 2009’da %12,3 ile son elli yılda ilk kez azaldı. Bir yandan uluslararası ticaret hacmi daralırken diğer yandan da işsizlik artma eğilimine girdi.

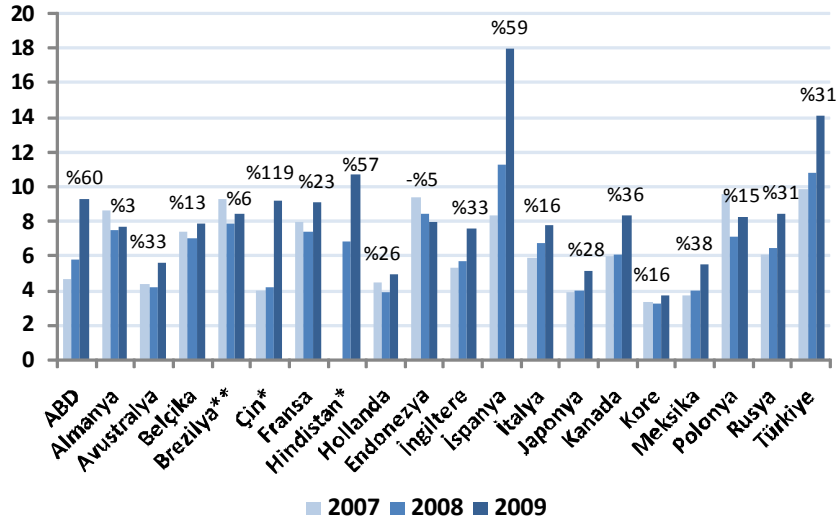
Bugünlerde küresel krizin sona ermekte olduğu genel kabul görmekle beraber işgücü piyasalarına olumsuz etkisinin birçok ülkede süreceği beklenmektedir. Bir önceki ekonomik kriz sürecinin istihdam üzerindeki etkisi göz önüne alındığında Türkiye’nin bu ülkelerden biri olacağından endişe etmemek mümkün değil. Türkiye’de 2001 krizinin etkisiyle 2003 yılında %10,5’e çıkan işsizlik oranı, 2004–2006 döneminde ulaşılan yüksek büyüme rakamlarına ve aradan yedi yıl geçmesine karşın kriz öncesinde %6,5 civarında olan düzeyine inmedi. Oysa çeşitli ülke deneyimlerini incelediğimizde yaşadıkları ekonomik krizlerin ardından işsizlik oranlarını düşürmeyi başarmış olan ülkeler olduğunu görüyoruz. Bu çalışmada, bu ülkelerin istihdam politikalarının etkinliğini ortaya koymayı ve bunların ışığında Türkiye’de işsizliği düşürmek için politika önerileri sunmayı amaçlıyoruz.

Bu amaca yönelik olarak ilk bölümde, Eylül 2008’den itibaren dünyaya yayılmaya başlayan küresel krizin neden olduğu işsizlik sorununun ulaştığı boyutları ortaya koyacağız. İkinci bölümde, iktisat yazınında işsizliğe karşı geliştirilen politika önerilerine bakacak; bir sonraki bölümde ise küresel kriz öncesinde yaşadıkları ekonomik krizlerin ardından işsizlik oranlarını düşürmeyi başarmış olan ülkeleri inceleyeceğiz. Dördüncü bölümde ülke deneyimleri ışığında, bu politika önerilerinin etkinliğini ortaya koymaya ve Türkiye’de işsizliği düşürmek için hangilerinin uygulanması gerektiğini bulmaya çalışacağız. Son bölümde ise küresel krizin ardından oldukça gecikmeli de olsa Türkiye’de uygulamaya konan istihdam politikalarının kısa bir değerlendirmesi yer alıyor.

II. Küresel Kriz Sonrası Karşılaştırmalı İşsizlik Oranları

Mali piyasalarda başlayıp farklı kanallardan genel ekonomiye yayılan küresel krizin etkileri, IMF başkanı Dominique Strauss-Kahn'ın deyimiyle “krizin üçüncü dalgası”, işgücü piyasalarını vurmaya devam ediyor. Türkiye’de de 2009 yılı için %14 ile tarihi zirvesine ulaşan işsizlik oranı, ABD’de ve AB ülkelerinde de son 30 yılın en yüksek düzeyine çıktı. 2009 yılında Endonezya dışındaki yirmi büyük ekonomide işsizlik oranı 2008’e göre arttı (Şekil 1). İşsizlik oranının %120 arttığı Çin’in ardından en yüksek artış %60 ile ABD ve İspanya’da görüldü. İspanya aynı zamanda 2009’da en büyük yirmi ekonomi arasında %18 ile - işsizlik oranı en yüksek ülke. Onun ardından %14’ü aşan işsizlik oranı ile Türkiye geliyor.

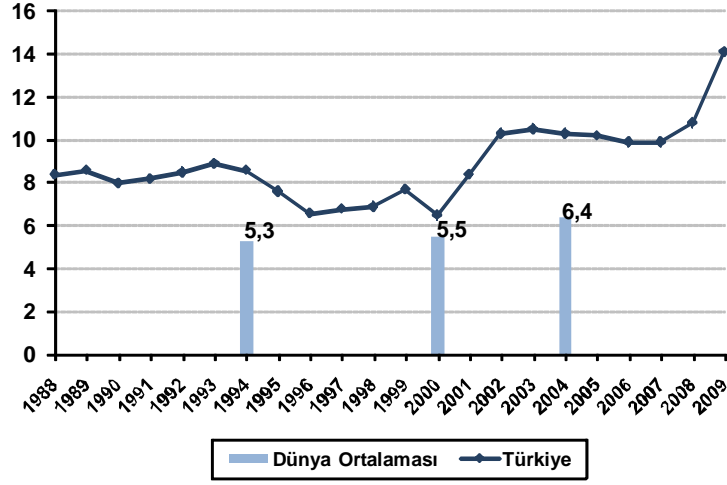
Şekil 1. Son 3 Yılın İşsizlik Oranı ve 2008–2009 Yıllık Değişim (%)



Kaynak: OECD veritabanı (*) Dünya Bankası veritabanı
(**)IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Geçmiş krizlere baktığımızda genellikle kriz etkilerinin geç geldiği işgücü piyasalarında toparlanmanın da uzun zaman aldığı görülüyor. Türkiye’de de 2001 krizinin sonrası için geçerli olan bu durum, zaten göreceli olarak yüksek olan işsizlik oranının küresel krizin ardından daha da yüksek bir düzeyde dengelenme riskini içinde barındırıyor. Gerçekten de 1980’lerin sonundan itibaren Türkiye’nin yıllık işsizlik oranının en düşük değere %6,5 ile 2000’de ulaştığı, 2001 krizi ile birlikte yükselişe geçerek 2003’te %10,5 ile tavanı bulduğu ve 2004–2006 döneminde ulaşılan yüksek büyüme rakamlarına karşın kriz öncesi değerlere inmediği görülüyor (Şekil 2).

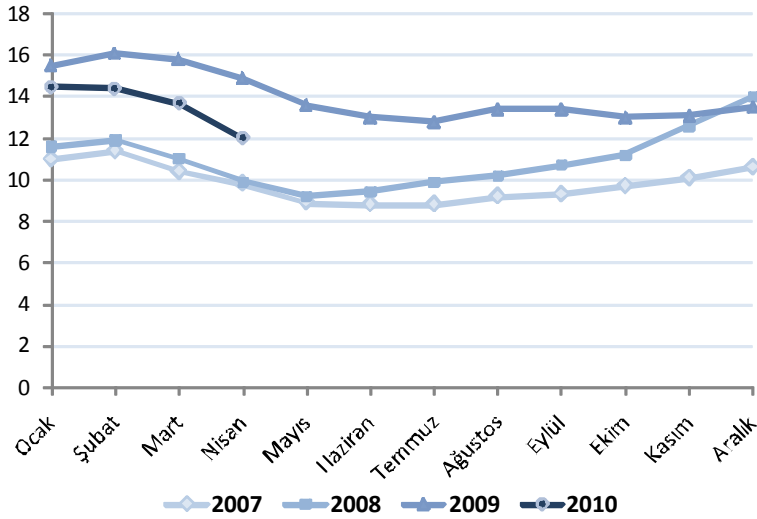
Şekil 2. Yıllık işsizlik oranı (%)



Kaynak: Dünya Bankası

Bu durum iki şekilde açıklanıyor. Birincisi, krizin işgücü piyasalarındaki etkileri çok uzun süreli olmakta ve yükselen işsizlik oranları kolayca eski değerlerine dönmemektedir. Kriz sonrasında işsizlik oranının yanı sıra doğal işsizlik oranı da artmaktadır. İkincisi ise işsizlik oranları 2001 krizi sonrası Türkiye’de olan yapısal değişiklikler nedeniyle düşmemiştir. Tarımdan çözülen işgücü, sanayi ya da hizmet sektörleri tarafından istihdam edilememiştir. Ayrıca dünya piyasalarında ağırlığı gün geçtikçe daha fazla hissedilen Çin rekabetinin sonucunda Türkiye’nin emek yoğun sektörlerde hızla rekabet gücünü kaybetmesinin de etkisi bulunmaktadır.

Şekil 3. Küresel Kriz Sürecinde Türkiye’de Aylık İşsizlik Oranları (%)



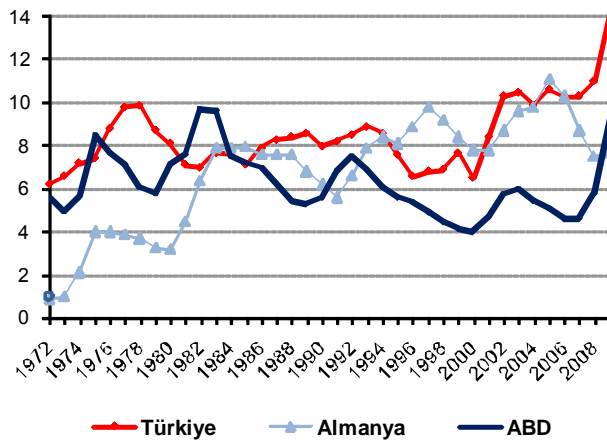
Kaynak: TÜİK

İstihdam üzerinde mevsimsel etkilerin oldukça güçlü olduğu Türkiye’de, Nisan-Haziran arasında her sene işsizlikte azalış, Temmuz-Şubat arasında ise artış yaşanıyor. Son üç yılda Türkiye’nin işsizlik oranının seyrini aylık olarak veren Şekil 3, Haziran 2008 başlayarak küresel krizin işgücü piyasalarını etkilemeye başladığını gösteriyor. Şubat 2009’da %16’ya ulaşan işsizlik oranı, bu tarihten itibaren gerek mevsimselliğin etkisi gerekse ilk şokun atlatılması ve hükümetin toplam talebi artıran politikaları sayesinde azalmaya başlıyor. Mevsimsel eğilimin aksine 2009’un son çeyreğinde düşüşünü sürdüren işsizlik oranı, krizin ardından görece hızlı bir toparlanma yaşandığını gösteriyor. Ancak yine de %12 olarak açıklanan Nisan 2010 işsizlik oranının kriz öncesi Nisan ayı değerlerine kıyasla 2 puan yukarıda olduğunu ve kendi haline bırakılması durumunda herhangi bir azalmanın görülmeyeceğini söylemek kehanet olmaz.

III. İşsizliğe Karşı Politika Seçenekleri

Türkiye’nin 2001 krizinden sonra maruz kaldığı iktisadi dalgalanmalarda aşağı yönlü katılık gösteren işsizlik sorununu, 1970’lerde arka arkaya gelen petrol fiyatı şoklarına bağlı ekonomik krizlerden sonra gelişmiş Avrupa ekonomileri de yaşamıştı.

Şekil 4. Almanya, ABD ve Türkiye’de İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: OECD

ABD’de işsizlik oranları, iktisadi dalgalanmalara paralel bir şekilde denge ya da doğal işsizlik oranı olarak tanımlanan görece sabit bir değer etrafında salınarak makroekonomi ders kitaplarındaki tanıma

uygun hareket ediyor. Oysa aynı dönemde Almanya örneğinde olduğu gibi Kıta Avrupası ülkelerinde işsizlik oranları, Türkiye’de 2001 krizinden sonra görüldüğü gibi kriz öncesine kıyasla daha yüksek bir düzeyde dengeleniyor. Almanya’da 1973–74 krizinden sonra 3 puan yükselen işsizlik oranı, 1980’lerde 4 puan daha artarak %8 civarında ikinci bir denge buluyor (Şekil 4).

1970’lerden itibaren birçok gelişmiş ülkede görülen, özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde uzun yıllar iktisadi genişleme dönemlerinde bile çözülmeyen yüksek işsizlik sorunu konusunda o dönemde sayısı hızla artan akademik çalışmalar, Türkiye’nin bugün en önemli sorunlarından birisi olduğu kabul edilen yüksek işsizliğe çözüm bulmak için yol gösterici olabilir. Piyasanın kendiliğinden işsizlik sorununu çözeceğini savunan yaklaşım da dahil edilirse, bu soruna karşı uygulanabilecek beş farklı politika seçeneği var. Farklı ekonomik teorilere dayanan bu çalışmalarda işsizliğe karşı önerilen politika seçeneklerinin ilki “bırakınız yapsınlar” şeklinde özetlenebilecek, hükümetlerin işsizliğe karşı neredeyse hiçbir önlem almaması gerektiğini, piyasanın kendiliğinden bu sorunu çözeceğini savunan yaklaşımdır (Dehesa, 1997).

İkinci politika seçeneği, Keynesyen ve Yeni Keynesyen teorilere olduğu kadar emek ve ürün piyasaları arasındaki geçiş mekanizması üzerine daha yeni çalışmalara dayanan “talep yönlü” politikalarıdır. Bunlar, hükümetlerin kamu sektöründe doğrudan istihdam yaratarak işsizliği azalttığı kamu istihdam politikaları ile toplam talebi artırarak işsizliği azalttığı genişlemeci maliye ve para politikaları olmak üzere ikiye ayrılır (Snower, 1997). Ücret ve fiyatların talepteki dalgalanmalardan çok etkilenmediği kısa vadede, her iki politikanın da ardında Keynesyen teori vardır. Buna göre durgunluk, emek ve ürün talebindeki eksiklikten kaynaklanır ve birbirini besler. Çalışanlar işsizdir, çünkü şirketler ürettikleri mal ve hizmetlere yeterli talep olmadığı için kapasitelerinin altında üretim yapmaktadırlar, bu mal ve hizmetlere yeterli talebin olmamasının nedeni ise insanların işsiz olmasıdır. Ürün ve emek piyasaları arasındaki bu etkileşim, talep yönlü politikaların işlevsel olmasını sağlar. Örneğin kamu istihdamındaki artış, insanların satın alma gücünü artırarak toplam mal ve hizmet talebini, bu da şirketlerin emek talebini artırır. Benzer şekilde, vergi indirimleri gibi ürün talebini artıran teşvikler istihdamı, istihdam da satın alma gücünü artırarak mal ve hizmet talebinin daha da yükselmesi ile sonuçlanır. Bu mekanizma, dolayısıyla “talep yönlü” politikalar ancak ürün ve emek piyasalarının birlikte hareket etmesi durumunda işe yarar. Kıta Avrupasında 1970’lerdeki talep şoklarının etkisiyle işsizlik artıyor, ancak krizin istihdam üzerindeki olumsuz etkisi, toplam üretim artmaya başladıktan sonra da devam ediyordu. Bir başka deyişle ürün ve emek piyasaları birlikte hareket etmiyordu. Bu durumda, “talep yönlü” politikalarla işsizlik sorununu

ortadan kaldırmak mümkün olmadı. OECD'nin 1994 yılında özellikle Avrupa ülkelerinde istihdamın artırılmasına yönelik yaptığı 59 politika önerisinden sadece üçü makroekonomi alanındaydı (OECD, 1997).

Ancak son küresel krizde olduğu gibi toplam talepte büyük bir daralma olması durumunda Keynesyen teorilere dayalı makroekonomik politikalar uygulamanın etkili olduğu yönünde bulgular var. Ayrıca, yeni istihdam yaratmakta yetersiz kalsalar da özellikle direnç mekanizmaları harekete geçmeden hızla uygulamaya koyulması durumunda “talep yönlü” genişlemeci politikalar, ani talep daralmasını engelleyerek mevcut istihdamı korumada etkili olabilirler. Çünkü işe alma ve işten çıkarma maliyetinin yüksek olması, uzun süreli işsizliğin neden olduğu vasıf kaybı ve şoklar karşısında hızla düşen sermaye stokunun aynı hızla toparlanamaması gibi nedenlerle direnç mekanizmaları ortaya çıkabiliyor. Türkiye’de de var olduğuna dair bulgulara ulaşılan direnç mekanizmaları (Yılcı, 2009) histerez hipotezine uyumlu bir şekilde, ekonomik krizlerin istihdam üzerindeki etkilerinin uzun sürmesine, hatta kalıcı hale gelmesine yol açıyor.

Makroekonomik politikalara yeni alan açan bir başka çalışma da ekonomilerde var olan katılıklar göz önüne alındığında emek piyasasında alınan önlemlerin genişlemeci makroekonomik politikalarla birlikte uygulanması durumunda başarı şansının artacağını savunuyor. Bu çalışma, yapısal önlemlerle gerçekleştirilecek arz yönlü iyileştirmelere talep tarafının ücret ve fiyat ayarlamalarıyla kendiliğinden uyum göstermesini beklemek gibi klasik bir yaklaşımın arz tarafında başlangıçta acı verici olabilen reformların yararları ortaya çıkmadan seçmen baskısıyla geri alınma riskini artırdığı görüşüne dayanıyor. Buna göre yapısal reformlara enflasyonu bir miktar artırmaya göz yumulacak gevşek bir makroekonomik politikanın -tercihan para politikasının- eşlik etmesi durumunda işsizlikte daha hızlı bir düşüş sağlanabilir. Çalışmada, genişlemeci maliye politikalarının kamu borcunu, dolayısıyla faiz oranlarını artırarak toplam talebi düşürme riski taşıması nedeniyle tercih edilmemesi gerektiği de savunuluyor.

Talep şoklarının etkisi yadsınmasa da Avrupa ülkelerinde işsizlikteki artışın asıl nedeni olarak arz tarafındaki sorunlar bulundu (Bean, 1997). OECD de, Avrupa’daki üyelerine yüksek işsizliğe karşı daha çok “arz yönlü” ve “kurumsal” politikalar önerirken “talep yönlü” politika olarak sadece büyümeyi teşvik edecek ancak bunun sürdürülebilir olmasını, yani enflasyonist olmamasını sağlayacak bir makroekonomik politika yürütmelerini tavsiye ediyordu (OECD, 1997).

“Arz yönlü” politikalar, altyapı yatırımları ile beşeri sermaye oluşumunu artırma, iş olanakları

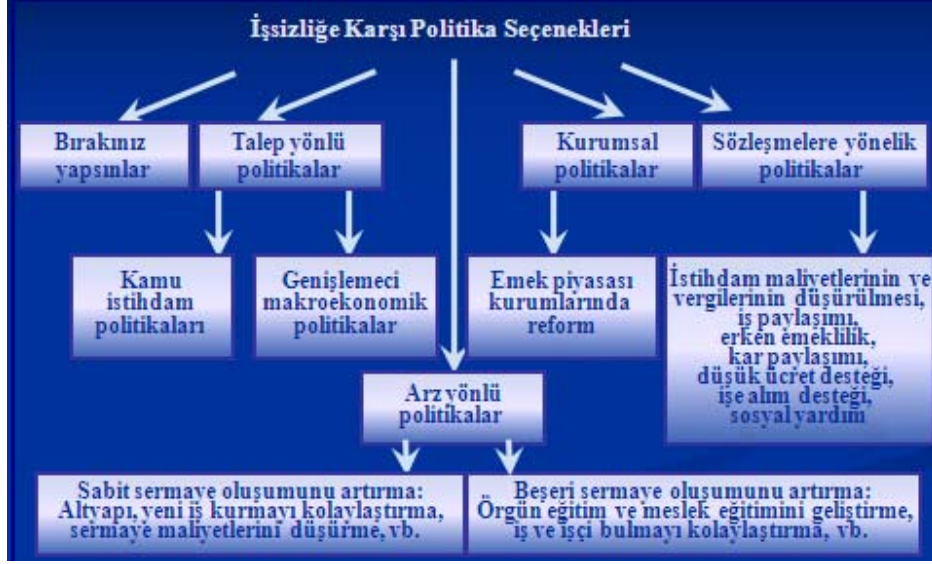
konusunda bilgi yayılımını geliştirme ve çalışanların hareket kabiliyetini artırmaya yönelik önlemleri kapsıyor. Emek verimliliğini artırmayı hedefleyen “arz yönlü” politikalarından ilki altyapı yatırımları ile kapasite kullanım oranını artırmaya, yeni iş kurmayı kolaylaştırmaya ve sermaye maliyetlerini düşürmeye yönelik politikalar yoluyla sabit sermaye oluşumunu hızlandırmaya dayanır. Üretim sürecinde emek ve sermayenin tamamlayıcı olduğu göz önüne alınınca sermaye birikimini artıran bu uygulamalar sonuçta emek verimliliğini de artırır.

İkinci tür “arz yönlü” politika, doğrudan beşeri sermaye oluşumunu artırmayı hedefleyen önlemleri kapsar. Hükümetler tarafından uygulanabilecek bir diğer arz yönlü politika da özellikle uzun-süreli işsizlere eğitim ve iş olanakları, şirketlere de işçi bulma konusunda bilgi ve destek veren bilgi yayılımını geliştirme faaliyetleridir. Son olarak, daha çok Avrupa ülkelerinde görülen ve işsizlerin belli bir yerden taşınmalarını engelleyen barınma desteği yerine doğrudan gelir desteği gibi çalışanların hareket kabiliyetini artırmaya yönelik önlemler de “arz yönlü” politikalar arasında yer alıyor.

Avrupa’da 1970 ve 1980’lerde görülen işsizlik oranı artışının nedenleri üzerine yapılan çalışmalar, bunun tek başına ne iktisadi dalgalanmalarla ne de arz tarafındaki sorunlarla açıklanabildiğini gösterdi. İkinciye ilişkin olarak bu çalışmalarda ticaret hadlerinde iki petrol fiyatı şokuna bağlı bozulmalar, vergi oranlarındaki değişimler, verimlilik artış hızında yavaşlama, yüksek asgari ücret, faiz oranındaki artış, demografik bozulma gibi etkenler de ele alındı. Ancak bu sorunlardan bazılarının, işsizlik artışından bir ölçüde sorumlu bulunmakla beraber tek başına ya da grup olarak sürekli hale gelen yüksek işsizlik oranını bütünüyle açıklayamamaları üzerine Avrupa ülkelerinde görülen yüksek işsizliğe karşı “kurumsal” politikalar gündeme geldi. Bu politikaları önerenler, işsizliğin en temel nedenlerinden birisinin istihdam politikalarının kendisi olduğu fikrinden hareketle, emek piyasasındaki kurumlarda yapılacak reformlarla işsizliğin azaltılabileceğini savunuyor. İşçi sendikalarının gücünü azaltmak, ücret belirleme mekanizmalarında ve işsizlik sigortası sisteminde reform bu başlık altında ele alınıyor.

Avrupa’daki yüksek işsizlik sorununun nedenleri üzerine yapılan çalışmalarda ortaya çıkan son politika seçeneği “sözleşmelere yönelik” politikalar başlığı altında toplanabilir (Snower, 1997). Bu politikalar, iş paylaşımı ve erken emeklilik, işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması, kar paylaşımı, istihdam vergilerinin azaltılması ve düşük ücret desteği, işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri gibi önlemleri kapsıyor.

Şekil 5. İşsizliğe Karşı Politika Seçenekleri



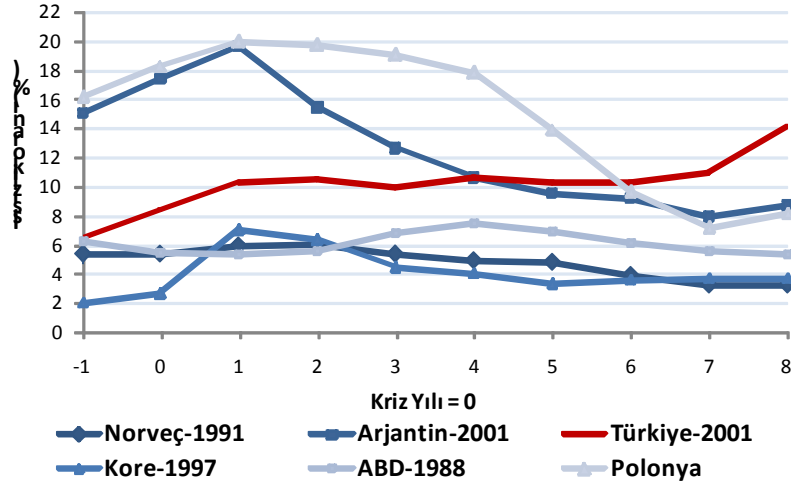
Kaynak: EAF Politika Notu No. 1005

Şekil 5’te özetlenen politika önlemlerinin uygulanmasıyla Avrupa’nın gelişmiş büyük ekonomilerinde işsizlik oranları 2000’lerin ilk yarısında kabul edilebilir düzeylere indi (Şekil 4). Ancak geçmişte yüksek işsizlik sorunuyla karşılaşmış ve işsizlik oranlarını düşürmeyi başarmış gelişmekte olan ülkeler de var. Bir sonraki bölüm, Türkiye’ye daha yakın ekonomik büyüklüğe ve gelişmişlik düzeyine sahip bu ülkelerin işsizlik sorunu karşısında hangi politikaları uygulamaya koyduğunu ortaya çıkarmayı hedefliyor.

IV. Kriz Sonrasında İşsizliği Düşürmek Mümkün: Ülke Deneyimleri

Türkiye’nin 2001 krizinden sonra daha yüksek bir düzeyde dengeye oturan işsizlik oranından farklı olarak, küresel kriz öncesinde yaşadıkları kendi ekonomik krizlerinin ardından artan işsizlik oranlarını -en azından orta vadede- düşürmeyi başarmış olan ülkeler var. Bu ülkeler arasında sırasıyla 1988, 1991, 1997 ve 2001 yıllarında ekonomik kriz yaşamış olan ABD, Norveç, Güney Kore ve Arjantin sayılabilir. Bunların yanında ciddi bir ekonomik kriz geçirmemekle beraber uzun yıllar süren durgunluğun ardından 2002’de %20’ye tırmanan işsizlik oranını 2008’de %7’ye indirmeyi başaran Polonya’yı da incelemekte fayda var. Şekil 6, bu ülkelerin işsizlik oranlarının, sıfır olarak alınan krizin başlangıç yılını takip eden 10 yıldaki seyrini veriyor.

Şekil 6. Yerel Krizler Sonrasında İşsizlik Oranları



Kaynak: Dünya Bankası

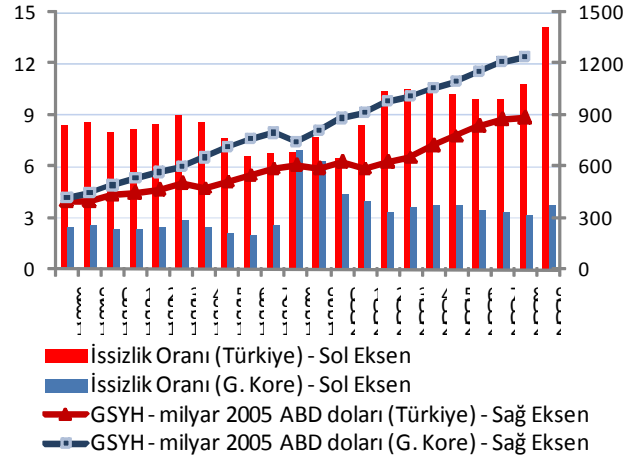
Kriz öncesi işsizlik oranlarına geri dönmeyi başaran bu ülkeleri inceleyerek, bunu sağlamak için hangi önlemleri aldıklarını ve bunların Türkiye'ye uygunluğunu ortaya çıkarmakta yarar var. Aksi halde 2001 krizi sonrasında 2–3 puan daha yüksek bir düzeyde dengeye oturan resmi işsizlik oranlarının, küresel krizin ardından bir kademe daha üstte dengelenmesi kaçınılmaz görünüyor.

Güney Kore Deneyimi

Türkiye'de 2001 krizinin etkisiyle 2003 yılında %10,5'e çıkan işsizlik oranı 2004–2006 döneminde ulaşılan yüksek büyüme rakamlarına ve aradan yedi yıl geçmesine karşın kriz öncesi değerlere inemedi. Bunun bir yandan krizin işgücü piyasalarındaki etkilerinin çok uzun süreli olması ve yükselen işsizlik oranlarının eski değerlerine dönmesinin zaman alması; diğer yandan 2001 krizi sonrası Türkiye'de hızlanan yapısal dönüşüme bağlı olarak tarımdan kopan işgücünün sanayi ya da hizmetler sektörü tarafından istihdam edilememesi ile açıklandığını belirtmiştik.

İlk açıklama açısından Türkiye ve Güney Kore'yi kıyaslayan Şekil 7, Türkiye'de kriz öncesi değerlere yedi yılda geri dönmeyen işsizlik oranının, Güney Kore'de Asya krizi ile birlikte 1998 yılında %7'ye çıktıktan sonra dört yıl içinde %3,3'e düştüğünü gösteriyor.

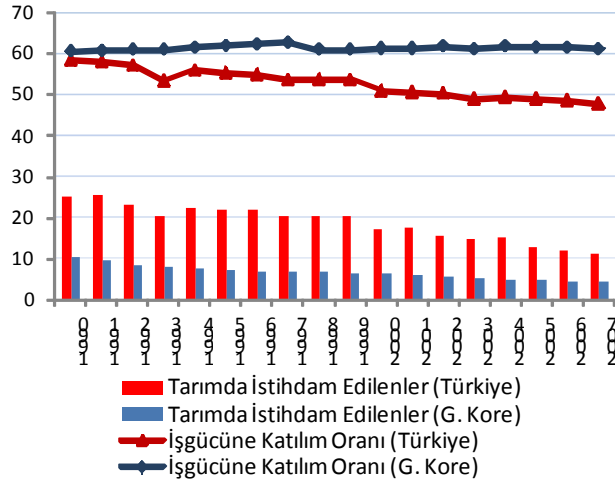
Şekil 7. Güney Kore ve Türkiye’de İşsizlik Oranı (%) ve GSYH (milyar 2005 ABD doları)



Kaynak: OECD, Dünya Bankası

Türkiye’de işsizlik oranının düşmemesinin ikinci açıklaması olan Türkiye’de hızlanan yapısal dönüşüme bağlı olarak tarımdan kopan işgücünün sanayi ya da hizmetler sektörü tarafından istihdam edilememesi açısından iki ülkeyi karşılaştıran Şekil 8 ise yapısal dönüşümün daha hafif olmakla beraber Güney Kore’de de sürdüğünü gösteriyor.

Şekil 8. Güney Kore ve Türkiye’de Tarım İstihdamı ve İşgücüne Katılım Oranı (15-yaş üstü nüfusa oran)



Kaynak: Dünya Bankası

Her iki ülkenin kendi krizlerinin ardından işsizliğin en yüksek düzeyine ulaştığı 1998 ve 2002’den 2007’ye kadar, 15 yaş üstü nüfus içinde tarımda istihdam edilenlerin oranı sırasıyla Güney Kore’de 2,4 ve Türkiye’de 4,3 puan azaldı. Ancak aynı dönemde işgücüne katılım oranı ise Güney Kore’de

0,2 puan artarken Türkiye’de 2,4 puan azaldı. Bir başka deyişle Güney Kore’de tarımdan çözülen nüfus işgücüne katıldı, oysa Türkiye’de büyük ölçüde işgücü dışına çıktı. Sonuç olarak, işsizlik oranının, Güney Kore’de 1997 krizi öncesi değerlerine düşerken Türkiye’de 2001 krizi sonrasında daha yüksek bir düzeyde sabitlenmesini sadece yapısal dönüşümle açıklamak mümkün gözüküyor.

Her iki açıklamanın da yetersiz kalması, iki ülke arasındaki bu farkın başka nedenleri olabileceğine işaret ediyor. Bu neden, Güney Kore’de kriz sonrasında istihdamı artırıcı önlemler alınırken Türkiye’de buna yönelik herhangi bir girişimde bulunulmaması, ekonomi toparlanırken işsizlik sorununun da kendiliğinden ortadan kalkacağına beklenmesi olabilir. 1997 sonlarında başlayan ekonomik krizin ardından hızla artan işsizlik karşısında Güney Kore hükümeti, Mart 1998’de emek piyasalarına yönelik kapsamlı bir önlem paketini yürürlüğe koydu.

Tarihinde ilk kez bu kadar ciddi bir krizle karşı karşıya kalmasına karşın Güney Kore’de hükümetin, istihdamı koruma, yeni istihdam yaratma, mesleki eğitim ve işe yerleştirme ile sosyal güvenliği kapsayacak şekilde bütünlük taşıyan bir paketi altı ay içinde uygulamaya koyması kayda değer bir başarı. Artan işsizliğe karşı hazırlanan önlem paketi, mesleki eğitim ve doğrudan istihdam yaratma gibi aktif istihdam politikalarını da içeren dört ana başlıktan oluşuyordu (Betcherman ve Islam):

• **İstihdamı Koruma** programı işsizliğin daha da artmasını iki yoldan önlemeyi hedefliyordu. İlki şirketlerin iflas etmesini engelleyecek, teknolojik altyapısını ve dolayısıyla rekabet gücünü artıracak yatırımları yapabilmeleri için kredi olanaklarını genişletmekti. Türkiye’de olduğu gibi Güney Kore’de de istihdamda payı en yüksek şirket türü olan KOBİ’lere öncelik verildi. Bankalar, kredilerini kriz öncesinde ayrıcalıklı müşterileri olan ve verimsiz yatırımlarıyla krizin patlak vermesinde pay sahibi olduğu düşünülen büyük holdingler (chaebol) yerine KOBİ’lere yönlendirmeleri için teşvik edildi. İstihdamı korumak için atılan diğer adım, kısa vadede finansman güçlüğü çeken şirketleri, İşsizlik Sigortası Fonu kaynakları ile sübvansede ederek işçi çıkarmalarının önüne geçmekti. 1998 yılında bu programdan 781 bin kişi yararlandı.

• **İstihdam yaratma** programının, kamu yatırımları ve bayındırlık işleri ile doğrudan yeni iş sahaları açmak ve yeni iş kuranları desteklemek olmak üzere iki boyutu vardı. İlkinden, 1998’de yaklaşık 500 bin kişi yararlandı. 1999’da kamunun doğrudan yarattığı iş imkanı azaltılarak 300 bin kişiye istihdam sağlandı. Bu düşüşte, hükümetin elindeki kaynakların bir bölümünü yatırım ortamını iyileştirmeye ve böylece özel sektörün iş yaratma potansiyelini artırmaya ayırmış olması rol oynadı. Buna yönelik kamu kaynağı 7 kat artırılarak iş kurma ve yönetme konusunda danışma merkezleri

oluşturmak gibi gerekli altyapı hazırlandı; KOBİ ve girişim sermayesi destek merkezlerinin sayısı artırıldı; turizm gibi iş yaratma potansiyeli yüksek hizmet sektörleri desteklendi ve sosyal sabit sermaye yatırımları ile konut edindirme projeleri hayata geçirildi.

• **Mesleki eğitim** programı Güney Kore’de işsizliğe karşı hazırlanan önlem paketinin diğer ayağını oluşturuyordu. Beş farklı türü olan bu programlardan ilki, maliyeti işsizlik sigortası fonundan karşılanmak suretiyle, bu fona dahil işyerlerinden çıkartılan işçileri meslek içi eğitim yoluyla yeniden işe kazandırmayı hedefliyordu. İkincisi, geçici ve yarı zamanlı işlerde çalışmış, ancak halihazırda işsiz olan kişilere, üçüncüsü ise işgücüne yeni katılan işsiz gençlere yönelik meslek edindirme kurslarıydı. Kendi işini kurmak isteyenlere yönelik girişimcilik kursları ve son olarak fiziksel güç isteyen işlere yönelik kurslar da hazırlandı. Bu kurslardan ilki dışındakiler için merkezi bütçeden kaynak ayrıldı. 1998 ve 1999 yıllarında işsizlerin yaklaşık yarısını oluşturan toplam 700 binden fazla kişi bu kurslara katıldı. 1998 yılında kursa katılanların %20’si makine, %16,7’si bilgi teknolojileri, %16,6’sı hizmet ve %17,2’si de yöneticilik konusunda eğitim aldı. Konuların güncel, iş dünyasının ihtiyaçlarına yönelik ve o dönemde yeni gelişmekte olan bilgi teknolojileri gibi alanları da içeriyor olması, sonraki yıllarda işsizlik oranının düşmesinde etkili oldu.

• **İşe yerleştirme** emek piyasalarına yönelik önlem paketinin bir diğer boyutunu oluşturuyordu. Özel istihdam büroları desteklenirken merkezi hükümete ait iş bulma bürolarının sayısı 1997–1999 arasında 52’den 134’e çıkarılırdı.

• **Sosyal güvenlik** şemsiyesini genişletmek, 1997 krizinin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için Güney Kore’nin uyguladığı kapsamlı programın beşinci ayağını oluşturdu. Başlangıçta 30’dan fazla işçi çalıştıran işyerlerinin çalışanları için geçerli olan işsizlik sigortasının kapsamı 1997 krizinin ardından tedricen genişletilerek Ekim 1998’den itibaren şirket büyüklüğüne bakılmaksızın tüm işyerlerinde çalışanların yanında en az bir ay çalışan geçici ve haftada 18 saatten fazla çalışan yarı-zamanlı işçileri de içine aldı. İşsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesinin yanında geçici geçim ve kredi desteği de içeren programdan 1997’de 1,5 milyona yakın işsiz yararlandı.

Emek piyasasına yönelik kamu harcamalarının 1996’da GSYH’nin %0,1’i iken 1998’de %2,2’sine ulaşması ile desteklenen bu etkin politikaların işsizlik oranının 4 yıl içinde %7’den %3,3’e düşmesindeki katkısı tartışılmaz. Bu politikaların ortaya konulması, 1997 Mart ayında yürürlüğe giren bir yasayla oluşturulan ve işçi, işveren ile kamu temsilcilerinin bulunduğu konseyin

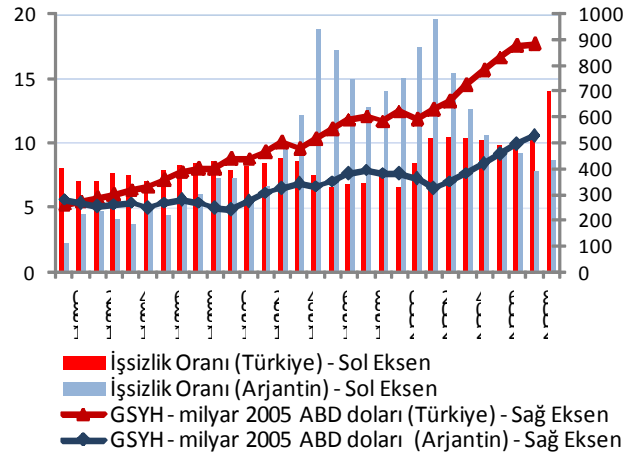
önerilerinin göz önüne alınması sayesinde mümkün olmuştur. Bu öneriler doğrultusunda krizin patlak vermesini takip eden birkaç ay içinde, Ocak 1998’de kurulan Üçlü Komite’nin, diyalog ortamını sağlaması ve böylece karar alma sürecini hızlandırması önemli bir rol oynamıştır.

Küresel ekonomik krize karşı Güney Kore, 1997 krizinde olduğundan da hızlı davranarak, hatta işsizlikte belirgin bir artış yaşanmadan, 2009 başında bir önlem paketi açıkladı. ABD Başkanı Roosevelt’in 1929 Bunalımına karşı alınacak önlemleri içeren programına atfen ‘Green New Deal’ adı verilen paket, adından da anlaşılacağı gibi çevre ile ilgili önlemlere öncelik veriyor (Yoon, 2009).

Arjantin Deneyimi

Küresel kriz öncesinde yaşadığı ekonomik krizle birlikte artan işsizlik oranını ciddi ölçüde düşürmeyi başaran bir başka ülke olan Arjantin’de 2001 krizinin ardından 2002’de %20’ye dayanan işsizlik oranı 2008’de %7,3’e düştü.

Şekil 9. Arjantin ve Türkiye’de İşsizlik Oranı (%) ve GSYH (milyar 2005 ABD doları)



Kaynak: Dünya Bankası, OECD (Türkiye), INDEC (Arjantin)

Aslında Arjantin, 1990'lara kadar düşük işsizlik oranlarına sahip bir ülkedir. Bunun bir nedeni zengin doğal kaynaklarına kıyasla nüfus yoğunluğunun azlığı, diğeri ise dış rekabetten etkilenmeyen kapalı bir ekonomi olmasıdır. Milyonlarca insan ya tam iş güvencesinin olduğu kamu sektöründe ya

da istihdam yasasına göre işten çıkarmanın işverenler için zor ve yüksek maliyetli olduğu, dış rekabete karşı korunan özel sektörde istihdam ediliyordu.

İşsizlik belirgin olarak ilk kez 1982 Meksika borç krizinin etkilerinin Arjantin'e ulaşmasıyla birlikte 1980'lerin ikinci yarısında tarihsel olarak dalgalandığı %2–4 aralığından %6'lara yükseldi. İşgücüne katılımın arttığı bu dönemde istihdamın da artmasına rağmen GSYH sabit kaldı (Şekil 9). Dolayısıyla verimlilik gittikçe düştü ve başta kamuya ait olanlar olmak üzere şirket zararları büyüdü. Hiperenflasyona varan bu sürecin sonunda yaşanan 1989–90 krizinin ardından işsizlik oranı %8 gibi daha yüksek bir düzeye yükseldi.

1980'ler boyunca süren durgunluk, artan işsizlik, teknolojik olarak geri kalmışlık (örneğin otomotiv endüstrisi 30 yıl önceki teknoloji ile üretim yapıyordu) ithal ikameci ekonomik politikaların terk edilerek ekonomiyi dışa açacak reformların yapılmasıyla sonuçlandı (Maletta, 2007). Yeniden yapılanma, verimlilik artışı ve büyümeyi sağlamakla beraber işsizlik oranında yükselişi de beraberinde getirdi. 1992'den itibaren artışa geçen işsizlik oranı, Meksika mali krizinin de etkisiyle 1995'te %18'e ulaştı. 1996–98 arasındaki hızlı toparlanma sayesinde %12'ye kadar gerileyen işsizlik, ekonominin önce üç yıl süren durgunluğa sonra da 2001 sonunda tarihinin en büyük krizine girmesiyle birlikte %20'ye dayandı.

1990'ların ilk yarısında gerçekleştirilen ekonomik reformların işsizlik artışına yol açacağı bekleniyordu. Bu nedenle 1991 yılında işsizlik sigortası hayata geçirilmişti. Ancak sadece sosyal sigortalar kapsamında çalışmış olanların, çalışma sürelerine bağlı olarak 2–12 ay yararlanabildiği bu pasif işgücü politikası, 2001 krizi nedeniyle artan yoksulluk karşısında yeterli olmadı. İşsizlik sigortasından yararlanan kişi sayısının tavan yaptığı 2002 yılında bile yalnızca 200 bin kişiye ulaşılabildi (Iturriza ve diğ. 2008).

Oysa ekonomik krizle birlikte satın alma paritesine göre günlük 2 dolar olarak alınan yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus 2002 yılında %20'ye, yani 7,5 milyona tırmandı (WDI Online). Örneğin, aynı yıl yine tarihinin en büyük krizinden çıkmakta olan Türkiye'de bu oran %10'un altındaydı. İşsizlik ve yoksulluktaki artış bu boyutlara ulaşınca Arjantin hükümeti, kriz öncesinde işgücünün %2-3'ünü içine alan aktif istihdam politikalarının kapsamını genişletti.

En kapsamlı aktif istihdam politikası olan işsizlik yardımı planı, 18 yaş ve altında ya da engelli çocuğu olan işsiz aile reislerine süresiz olarak aylık ödeme yapılmasını öngörüyordu. İşsizlik sigortasından yararlanan, emekli aylığı alan ya da kayıt dışı da olsa çalışanlar plana dahil edilmedi.

Ayrıca programın hedefine ve en çok ihtiyacı olanlara ulaşmasını sağlamak için asgari ücretten daha düşük olarak belirlenen aylık ödeme karşılığında katılımcıların aşağıdaki aktivitelerden en az birini yapmaları gerekiyordu:

- Örgün eğitimlerini tamamlamak ya da bir mesleki eğitim kursuna katılmak;
- Haftada en fazla 20 saat olmak üzere sosyal altyapı, kamusal alanların temizliği, sağlık destek hizmetleri veya çocuk bakımı gibi toplum yararına bir işte çalışmak.
- Yerel kamu kurumları ya da plana dahil olan şirketlerde çalışmak.

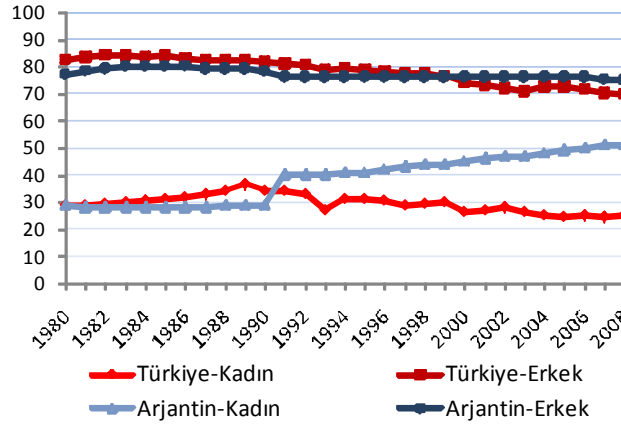
Maliyeti GSYH'nin %1'i olan programa katılanların yaklaşık %84'ü toplum yararına bir işte çalışmayı tercih etti. İşsizlik sigortasına kıyasla çok daha kapsamlı olan işsizlik yardımı programından 2002–2003 döneminde işgücünün %13-15'ine karşılık gelen 2 milyona yakın kişi yararlandı (Iturriza ve diğ. 2008). 2003'ten itibaren azalmaya başlayan bu rakam, 2008 yılında üçte iki oranında düştü (Rofman ve Ringold, 2008). Bu düşüşte katılımcıların normal işgücü piyasasına veya yeni programlara geçmeleri ile başta çocuklarının 18 yaş sınırını aşması olmak üzere çeşitli nedenlerle oluşan hak kayıpları rol oynadı.

İşsizlik yardımı programının, bu tür sosyal programdan yararlananların istihdam içinde kabul edildiği Arjantin'de, işsizlik oranını 2,5 puan düşürdüğü hesaplanıyor (Galasso ve Ravallion, 2004). Arjantin Ulusal İstatistik Enstitüsü (INDEC) hanehalkı anketinde katılımcıları, çalışan, işsiz ve işgücü dışında olup olmadıkları yanında işsizlik yardımından veya işsizlik sigortasından yararlanıp yararlanmadıkları açısından da sorguluyor. Bu sayede işsizlik yardımı veya sigortası kapsamında destek alan kişilerin normal istihdama geçiş oranlarının hesaplandığı çalışmalar yapılabiliyor.

İşsizliğe karşı alınan önlemlerin etkilerini inceleyen böyle bir çalışma, Ekim 2002-Mayıs 2003 arasında işsizlik sigortasından yararlananların %39'unun, işsizlik yardımı planından yararlananların ise sadece %15'inin normal istihdama geçtiğini buluyor (Iturriza ve diğ. 2008). Bu fark, işsizlik sigortasından yararlananların daha önceden işgücüne dahil olan kayıtlı işçilerden oluşması, oysa işsizlik yardımı planı katılımcılarının büyük ölçüde kriz öncesinde işgücü dışında olması ile açıklanabilir. Gerçekten de işsizlik yardımı programı ile sağlanan istihdamdan iş arayanlar ile daha önceden ekonomik olarak aktif olmayan nüfus eşit oranda yararlandı (Galasso ve Ravallion, 2004). Bu ikinci grup daha çok kadınlardan oluşuyordu. Böylece 1992 yılında artma eğilimine giren 15 yaş üstü kadınlarda işgücüne katılım oranı 2007'de %50'ye ulaştı (Şekil 10). Oysa aynı dönemde

tarımdan kopan kadın işgücününün sanayi ya da hizmetler sektörü tarafından istihdam edilmesini sağlayacak herhangi bir önlemin alınmadığı Türkiye’de kadınların işgücüne katılma oranı düzenli olarak azalarak %25’in de altına düştü.

Şekil 10. Arjantin ve Türkiye’de İşgücüne Katılım (15-yaş üstü nüfusa % oran)



Kaynak: Dünya Bankası

İşsizlik yardımı planından yararlananların normal istihdama geçişini zorlaştıran bir başka etken de plana katılanların ezici çoğunluğunun toplum yararına bir işte çalışmayı tercih etmesi ve iş bulmalarını kolaylaştıracak şekilde eğitim alanların oranının düşük kalması olabilir.

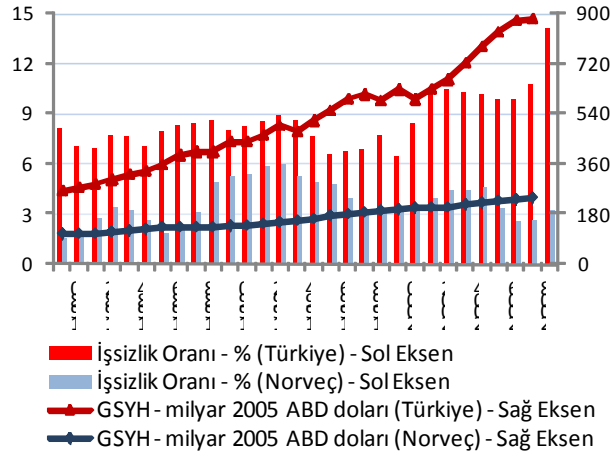
Sonuç olarak, Arjantin’de uygulanan işsizlik yardımı programı üzerine yapılan çalışmalar, programın normal istihdama geçiş sağlamak konusunda çok başarılı olmamakla beraber yoksulluğun azaltılması hedefine ulaştığı konusunda birleşiyor. Programın ilkindeki görece başarısızlığını süreli olmamasına bağlayan bu çalışmalar, programın kadınların işgücüne katılımını artırdığı yönünde bulgulara da ulaşıyor.

Norveç Deneyimi

Güney Kore ve Arjantin gibi bölgesel ekonomik krizlerin sonrasında artan işsizlik oranlarını ciddi ölçüde düşürmeyi başaran ülkelerden birisi de Norveç oldu. Norveç bankacılık sektöründe 1988 yılında başlayan kriz İsveç ve Finlandiya’ya da yayılarak 1991’den itibaren bölgesel bir nitelik kazandı. Kriz öncesi dönemde %2’nin altında olan Norveç’in ortalama işsizlik oranı, 1993’te üç katına çıkarak %6’ya ulaştıktan sonra 1998’de %3,2’ye düşürüldü.

Arjantin’de olduğu gibi Norveç’te de işsizlik oranı kriz öncesi dönemde diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük bir düzeyde seyrediyordu. Bunun başlıca nedeni, İkinci Dünya Savaşı ertesinde yüksek istihdam düzeyine ulaşmanın ülkenin önceliği olarak belirlenmesine bağlı olarak işçi, işveren ile kamu temsilcilerinden oluşan bir üçlü yapının diyalog ortamını sağlaması (Notermans, 1997) ve aktif istihdam politikalarının zaten uygulanmakta olmasıydı (Norveç Resmi İnternet Sitesi, İşgücü Piyasası). 1970’lerde Kuzey Denizi’ndeki zengin petrol yataklarının işletilmeye başlanmasının da katkısıyla işsizlik oranı 1980’de % 1,6’ya kadar indi (Şekil 11).

Şekil 11. Norveç ve Türkiye’de İşsizlik Oranı (%) ve GSYH (milyar 2005 ABD doları)



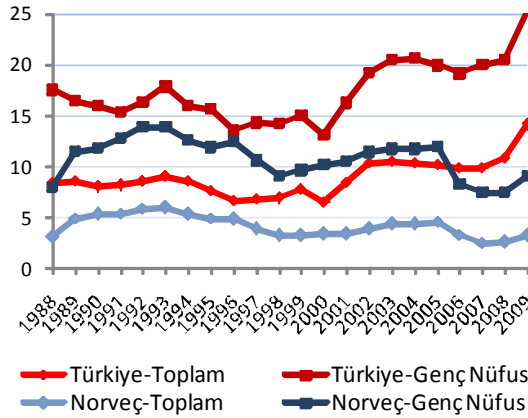
Kaynak: Dünya Bankası, OECD

Ancak Kuzey Denizi’nde bulunan petrol yatakları, Norveç ekonomisini petrole, dolayısıyla dünya petrol fiyatlarındaki oynaklıklara bağımlı hale getirdi. 1984–86 döneminde artan petrol fiyatları, ekonominin hızla genişlemesine zemin hazırladı. Buna, faiz oranlarının düşük tutulmaya çalışıldığı bir ortamda kredi piyasasının serbestleştirilerek dışa açılması eklenince fiyat kontrollerinin eş zamanlı olarak kaldırıldığı gayrimenkul başta olmak üzere birçok sektörde balonlar oluştu. 1985’te %10’a ulaşan tüketim harcamaları artışını ve 1986’da %7,2’ye ulaşan enflasyonu dizginlemek üzere uygulanan sıkı maliye politikaları, aynı dönemde petrol fiyatlarının %46 düşmesi ile birleşince ekonomide hızlı bir daralmaya yol açtı. Şirket bilançoları hızla zarara geçerken küçük ölçekli şirketler arasında iflaslar arttı ve bu şirketlere kredi açan bankalarda zararlar oluşmaya başladı (Thornton, 2009).

Büyük Bunalım'dan sonra sanayileşmiş bir ülkede görülen ilk kriz olma özelliği taşıyan Norveç ekonomik krizinin, bir bankanın iflasını açıkladığı Mart 1988'te başladığı kabul edilir. Sonraki iki yılda 13 küçük ve orta ölçekli bankanın daha iflas etmesiyle derinleşen kriz, 1991–92 yıllarında en büyük dört bankadan üçünün yüksek zarar açıklaması ve ikinci büyük bankanın ise tüm sermayesini kaybettiğini ilan etmesi ile devam etti (Karlsen, 1997). Daha önceden var olan bankalar arası garanti fonunun yetersiz kalmasına neden olan bu durum karşısında devlet desteğiyle ayakta durabilen bankacılık sektörünün %60 hissesi kamuya geçti.

Norveç'te 1988–1992 arasında yaşanan krizin ardından ekonomik büyüme 1993'ten itibaren rayına oturmakla birlikte işsizlikte belirgin bir iyileşme olmadı. İşsizliğin uzun süre yüksek düzeyde seyretmesi, yüksek bir sosyal maliyete yol açtı. İşsizlik birçok insanın hayatını etkilemekle kalmadı, genç nüfusun azımsanmayacak bir bölümünün toplumla bütünleşmesini engelledi. Ekonomik krizin yol açtığı işsizlikten en çok 50 yaş üstündekiler ve zorunlu orta öğretimden sonra resmi olarak onaylanmış bir mesleğe sahip olmayan gençler etkilendi. Genç nüfusta (15–24 yaş) işsizlik oranı %8'den %14'e çıktı (Şekil 12). Norveç'te 1992-93'te zirve yapan genç nüfusun işsizlik oranı, uygulanan aktif ve pasif istihdam programlarıyla 2007 yılı itibarıyla ekonomik kriz öncesi oranın da altına inerek %7,5 oldu.

Şekil 12. Norveç ve Türkiye'de Toplamda ve Genç Nüfusta İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: Dünya Bankası

Aktif ve pasif istihdam politikalarının 1988 ekonomik krizi öncesinde de uygulanmakta olduğu Norveç'te çalışanların işsizlik sigortasına katkı yapmaları gerekmiyor (Karlsen, 1997). İşsizlik ödeneğinin tamamen bütçedeki vergi gelirlerinden karşılanması aslında işsizlik politikalarına esneklik kazandırıyor. Bu sayede, çalışanların sigorta primlerine bağlı haklarının getirdiği

sınırlamalar olmadan hızlı bir şekilde işsizliğe karşı yeni önlemler alma veya var olanları değiştirme imkanı var. Ayrıca gerektiğinde bütçedeki diğer harcamaları işsizlik ödemelerine kaydırmak mümkün olabiliyor.

Norveç'te, pasif bir istihdam politikası olan işsizlik sigortası yanında bireysel ve şirket temelli olmak üzere ikiye ayrılan aktif istihdam politikaları da uygulanıyor. Şirket temelli aktif istihdam politikaları, organizasyon değişikliğine giden ya da yeni teknolojilere geçen şirketlerde, çalışanların ücretlerinin tamamının ya da bir bölümünün devlet tarafından karşılanmasını içerirken bireysel programlar meslek eğitimi ve örgün eğitimin teşvik edilmesinden oluşuyor.

1988'de başlayan ekonomik kriz öncesinde bireysel programlardan yararlanmanın daha önceki istihdam durumuna bağlı olması bazı sorunları beraberinde getiriyordu (Karlsen, 1997). Bunlardan ilki çoğunluğunu gençlerin ve kadınların oluşturduğu henüz bir işte çalışmamış olanların sistemden tamamen dışlanmasıydı. İkincisi ise işgücüne yeni katılanların, herhangi bir mali destek alamayacaklarını ve iş bulma şanslarının da olmadığını düşündükleri için istihdam bürolarına hiç başvurmaması, dolayısıyla işsizlik istatistiklerine hiç girmemeleri ve kolaylıkla uzun-süreli işsiz kategorisine geçmeleri riskinin yüksekliği idi.

1988'de başlayan ekonomik krizin ardından aktif istihdam politikalarının özellikle eğitim boyutunda değişikliğe gidildi. 1989'da mesleki eğitim programları, işsizlik sigortası kapsamı dışında olanlara açıldı. Böylece iş deneyimi olmayanlar da bireysel istihdam politikalarının eğitim ayağından yararlanmaya başladı. Bireysel programlar uzun süreli işsizler, kadınlar, özellikle 20–25 yaş arasındaki diplomasız gençler gibi belli gruplara yönelik olarak tasarlandı. Çünkü işsizlik, işgücü piyasalarının özelliklerine göre, farklı yaş gruplarını ve farklı eğitim düzeyine sahip olanları farklı boyutta etkilemişti.

1993'te eğitimlerini sürdürmek isteyen belediye çalışanlarına bir yıllık ücretli izin imkanı sağlandı. Bu sürede izin kullananların yerini alacak kişilerin ücretlerinin %85'i Ulusal İş Kurumu tarafından karşılanması ve haftanın bir günü iş başında eğitime tabi tutulmaları gibi uygulamalar başlatıldı. Yine 1993'te işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi 80 haftanın üzerine çıkarıldı ve en az altı ay sürecek bir mesleki eğitim ya da değişebilen uzunlukta bir örgün eğitim süresi ile birleştirildi. 1994'te zorunlu eğitim 9'dan 11 yıla çıkarıldı. 1998'de genç nüfusta işsizlik oranının %10'un altına inmesini sağlayan bu önlemler, işsizliği azaltmak için Norveç'in daha çok işgücünün eğitime odaklandığını savunan çalışmaları (Aaberge ve diğ. 1997) doğruluyor. Norveç örneği, özellikle genç

nüfusta işsizliğin düşürülmesinin başlıca yolunun işgücünün hızla gelişen teknolojiye uyum sağlayacak şekilde eğitilmesinden geçtiğini gösteriyor. Eğitime odaklı istihdam politikaları sayesinde Norveç'te işsizlik artışı küresel krizin başlangıcında petrol fiyatlarında yaşanan hızlı düşüşe rağmen diğer ülkelere kıyasla sınırlı oldu.

Türkiye'de son 20 yıldır ortalama işsizliğin iki katı düzeyinde seyreden ve küresel krizle birlikte 2009'da %25'i aşan genç nüfusta işsizlik oranı karşısında, bu kesime yönelik eğitim programları tasarlamak gerekiyor. Özellikle üniversiteye devam edemeyen lise mezunu genç nüfusa, sanayi ve hizmet sektörlerinin ihtiyaçlarına uygun mesleki beceri kazandıracak eğitim olanakları yaratılmadan Türkiye'de de uzun vadede işsizliği düşürmek mümkün görünmüyor.

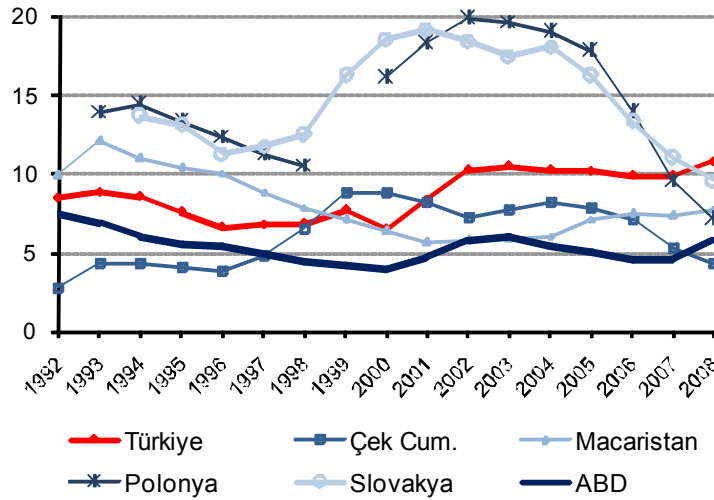
Polonya Deneyimi

Küresel ekonomiyle bütünleşme sürecine girdikleri 1990'ların başında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik büyük ölçüde arttı. Sosyal ve ekonomik politikalar açısından bir dönüm noktası olan rejim değişikliğine bağlı olarak, bu ülkelerde 1993–1994 yıllarına kadar süren işsizlik oranı artışını büyük ölçüde yapısal nedenlere bağlamak mümkün. Belli endüstrilerde, mesleklerde ve bölgelerde görülebilen yapısal işsizliğin, genel olarak endüstriyel, mesleki, demografik, doğal veya kurumsal yapı değişiklikleri sonucunda ortaya çıktığı kabul edilir (Ceylan-Ataman, 2003). Yapısal işsizliğe neden olan etkenlerin başında endüstriyel yapıdaki değişimler; bazı ürünlere olan talebin azalması veya ortadan kalkması; üretim sürecine giren daha ileri teknolojilerle işgücünün mesleki niteliklerinin uyuşmaması gelmekle beraber Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990'ların başında görülen yapısal işsizliğe daha çok kurumsal yapıdaki değişiklikler neden oldu. 1990'da başlayan yeniden yapılanma ve eksik istihdamı gizleyen kamu sektöründeki özelleştirmeler, emek arz ve emek talebi arasında uyumsuzluğa, kısaca yapısal işsizliğe yol açtı.

Genel olarak dünyada işsizliğin azaldığı bir iktisadi konjonktürün hüküm sürdüğü 1990'ların başında, tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik artışı görülmekle beraber ülkeler arasında işsizlik oranlarının düzeyi büyük ölçüde farklılaştı (Şekil 13). 1993–1994 döneminde Polonya ve Slovakya'da genel işsizlik oranı, %14 civarına çıkarken, Macaristan'da %12'ye kadar yükseldi, Çek Cumhuriyeti'nde ise %5'i aşmadı. 1990'ların başında benzer koşullara ve istihdam politikalarına sahip olan bu ülkelerde işsizlik oranının bu kadar kısa sürede bu düzeyde ayrışması ve Çek Cumhuriyeti'ndeki düşük işsizlik oranları hep bir ilgi odağı oldu. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri

üzerine yapılan kıyaslama çalışmaları, aktif istihdam politikalarının önemini ortaya koydu (Boeri ve Burda, 1996; Burda, 1997). Gerçekten de rejim değişikliğinin ardından bu ülkeler, işsizlik ödeneği, aktif istihdam politikaları ve girişimcilik desteği olmak üzere başlıca üç unsurdan oluşan istihdam politikaları arasından değişik seçenekleri uygulamıştı.

Şekil 13. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye’de İşsizlik Oranları (%)

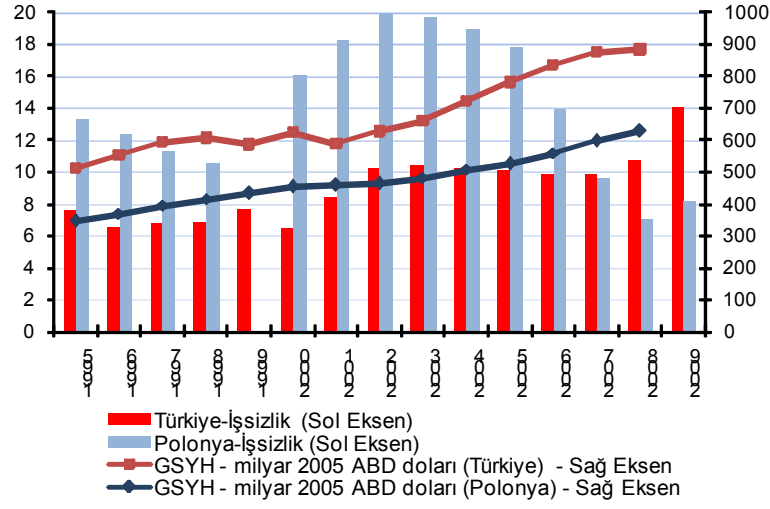


Kaynak: OECD

1989’da yapılan ilk serbest seçimlerden sonra demokrasi ve pazar ekonomisine doğru bir dönüşüm sürecinin başladığı ilk yıllarda, piyasa mekanizmasının tek başına refah artışını sağlayacağı inancıyla Polonya’da yalnızca pasif istihdam politikaları uygulandı. Verimlilik ve etkinlik açısından başarısızlığı genel kabul görmekle beraber kısıtlı işsizlik tazminatı ve erken emekliliği kapsayan bu politika tercihi 2000’lere kadar sürdürüldü (Brown, 2007). Buna rağmen 1994–1998 döneminde Avrupa Birliği ve yabancı sermayenin ilgi odağı haline gelmesiyle hızlı bir ekonomik büyüme yaşayan Polonya’da işsizlik oranı %14,4’ten %10,6’ya kadar düştü.

Ancak, 1998 Rusya Krizi’nin başlamasıyla birlikte piyasada rekabetin artması ve buna bağlı ekonomik yapı değişikliği iş kaybında ikinci bir dalgaya neden oldu. İşsizlikteki artışın bu birincil nedeni yanında seksenlerin başındaki doğum patlamasında dünyaya gelenlerin işgücü piyasasına girişi ve ekonomik büyümenin yavaşlaması bu artışı pekiştirdi (Woycicka, 2005). 2000’lere gelindiğinde işsizlik oranı %20’ye dayandı.

Şekil 14. Polonya ve Türkiye’de İşsizlik Oranı (%) ve GSYH (milyar 2005 ABD doları)



Kaynak: Dünya Bankası ve OECD (Polonya için 1999 işsizlik verisi bulunmuyor.)

Uzun zamandan beri işsiz olanların payının nispeten büyük olması, kadınlar, az eğitilmişler ve gençler arasında işsizlik oranının yüksek olması (yaklaşık %40) bölgesel farklılıklarla birlikte ele alındığında o dönemde Polonya işgücü piyasasının ana yapısal sorunlarını ele veriyordu. Birçok çalışmanın ortaya koyduğu gibi, iktisadi dalgalanmaların Polonya'daki işsizliğin gelişimi üzerindeki etkisi sınırlıydı (Woycicka, 2005). Polonya ve Türkiye’de 2000 yılı 100 olarak alınan GSYH endeksi ile işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi veren Şekil 14, 2000–2002 yılları arasında Polonya’da GSYH’de bir azalma olmamasına, sadece durgunluk yaşanmasına rağmen işsizlik oranının iki katına çıktığını gösteriyor.

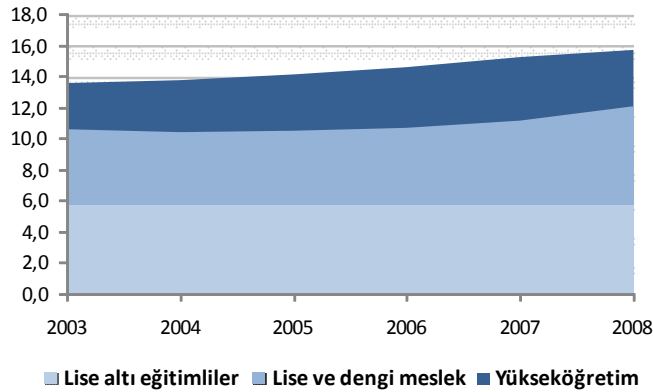
Şekil 14’ten iktisadi dalgalanmaların Türkiye’deki işsizlik üzerindeki etkisinin Polonya’dan bile daha sınırlı olduğunu çıkarmak mümkün. Gerçekten de 2001–2008 döneminde GSYH’deki hızlı artışa karşın işsizlik oranının neredeyse sabit kalması, 2001 ve 2008’deki daralma dönemlerinde ise beklendiği gibi zıt yönde hareket etmeleri, özellikle genişleme dönemlerinde işsizlik oranının GSYH’deki artıştan etkilenmediği, bir başka deyişle 2002–2007 dönemindeki hızlı ekonomik büyümenin istihdam yaratmadığı savını destekliyor.

Oysa 2003’ten itibaren Polonya’da Türkiye’den daha yavaş seyreden ekonomik büyümeye karşın işsizlik oranının hızla düştüğü ve 2008’de %7’ye indiği Şekil 14’ten çıkarılabilir. Öyleyse işsizliği düşürmenin yolunu başka yerlerde aramak gerek. Polonya’da işgücü piyasasının gelişimi önündeki engeller arasında, asgari ücret düzeyi, işgücü gelirinden alınan yüksek vergiler, iş kanununun

sınırlılıkları ve erken emeklilik sayılmakla beraber, işsizliğin asıl çözümünün, iş gücünün vasıflarını artırmaktan geçtiğini Polonya deneyiminden çıkarmak mümkün. Çünkü işgücü maliyeti ve işgücü piyasasının esnekliği gibi yapısal faktörlerde belirgin bir değişiklik olmamasına karşın Polonya'nın işsizlik oranını beş yıl içinde ciddi şekilde düşürebilmesinin ardında eğitim alanındaki gelişmeler yatıyor. Gerçekten de tamamı lise ve dengi meslek okul ile yükseköğretim mezunlarının istihdamındaki artışa bağlı olarak 2002–2008 döneminde Polonya'da işsizlik oranı %20'den %7'ye indi.

Bir ülkenin teknoloji düzeyi yükseldikçe eğitim, istihdam durumunun belirlenmesinde gitgide daha önemli bir faktör haline gelmektedir. Bunu Hanehalkı İşgücü Anketleri'nde de gözlemek mümkün. Polonya'da 1995–2005 arasında en fazla ilköğretim mezunu olanların toplam işsiz nüfus içindeki payı önemli ölçüde artmış, işsizlerin %70'inden fazlası bu gruptan oluşmaya başlamıştır (Woycicka, 2005). Polonya'da istihdamın eğitim durumuna göre dağılımını veren Şekil 15 de, işsizlik oranının düştüğü 2003–2008 döneminde yaratılan istihdamın lise ve dengi meslek okullarıyla yükseköğretim mezunlarını içerdiğini gösteriyor. Bu durum, ekonomide düşük vasıflı iş gücüne talebin azalmış olduğunun bir başka göstergesi olarak nitelendirilebilir.

Şekil 15. Polonya'da İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (milyon kişi)

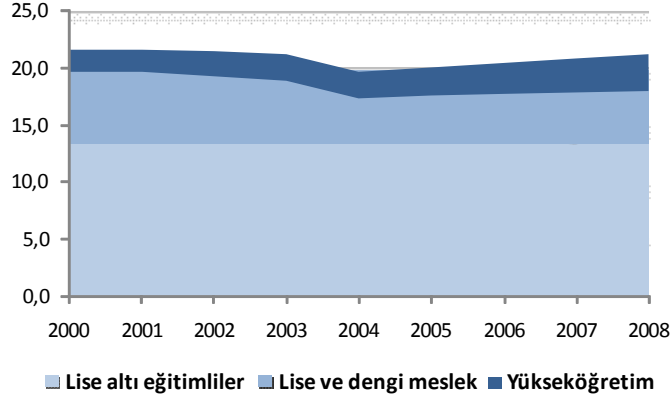


Kaynak: Polonya Merkez İstatistik Ofisi

Benzer bir gelişme Türkiye'de istihdamın eğitim durumuna göre dağılımı için de geçerli. Şekil 16, Türkiye'de 2001 krizinin ardından azalan istihdamın 2004–2008 arasında geri kazanılmakla beraber bunun tamamının lise ve dengi meslek okul ile yükseköğretim mezunlarından oluştuğunu, lise altı eğitimlilerin istihdamının sabit kaldığını gösteriyor. Bu, Türkiye'de 2006 yılı itibarıyla işsiz

sayısındaki artıştan tümüyle vasıfsız işgücü olarak tanımlanabilecek en fazla ilköğretim mezunu olanların sorumlu olmaya başladığı saptamasıyla da uyum içinde (Gürsel, 2006).

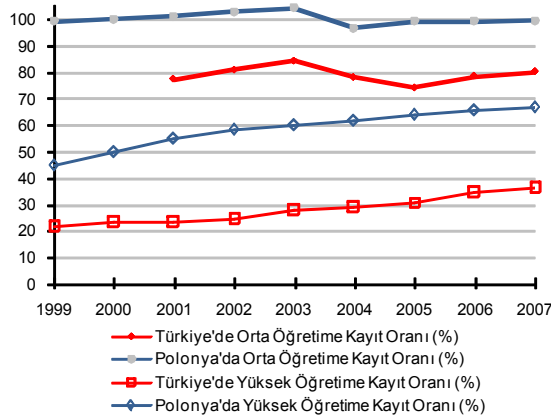
Şekil 16. Türkiye’de İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (milyon kişi)



Kaynak: TÜİK

Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerin belli bir gelişme düzeyinin üzerine çıkmasıyla birlikte, büyümenin görece olarak eğitilmiş işgücüne olan talebi artırdığını ve işgücünü teknolojik gelişmelere yönelik olarak eğitemeyen ülkelerde işsizliğin arttığını savunabiliriz.

Şekil 17. Polonya ve Türkiye’de Orta ve Yüksek Öğretime Kayıt Oranı (%)



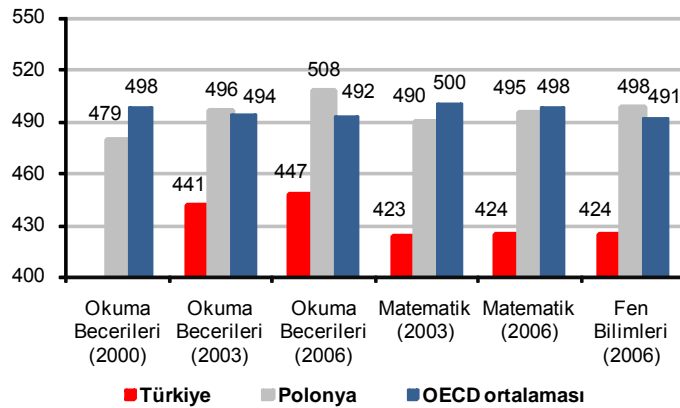
Kaynak: Dünya Bankası

Şekil 17, Polonya ve Türkiye’de işgücünün eğitim düzeyini orta ve yüksek öğretime kayıt oranlarını karşılaştırarak veriyor. Polonya orta öğretimde tam okullaşmayı incelenen dönemin başında zaten

sağlamış, Türkiye’de ise eğitimin bu aşamasına devam oranı %80’ler civarında seyrediyor. Beklendiği gibi yüksek öğretime devam edenlerin oranında da Polonya’nın Türkiye’den çok daha iyi durumda olduğu görülüyor. Üstelik Türkiye’de açılan yeni üniversitelerle birlikte yüksek öğretime devam eden öğrenci sayısındaki çok övünülen artışa rağmen 1999 yılından bu yana Polonya’nın zaten 23 puan olan aradaki farkı 30’a çıkarması, Türkiye’de çabaların yeterli olmadığına işaret ediyor.

Ülkelerin eğitim düzeyini yalnızca nicelik olarak değil nitelik olarak da karşılaştırmak mümkün. Bu alanda ülkeler arası karşılaştırma yapma imkanı sağlayan bir veri setini OECD Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) sunuyor. 1997’de geliştirilen bu değerlendirme programı, 2000 yılından bu yana uluslararası çapta 15 yaş grubu öğrencilerin zorunlu eğitim sonunda, katılacakları günümüz bilgi toplumunda karşılaşabilecekleri durumlar karşısında ne ölçüde hazırlıklı yetiştirildiklerini belirlemeyi amaçlıyor. Ölçülmeye çalışılan nitelik, öğrencilerin okulda müfredat kapsamında ele alınan konuları ne dereceye kadar öğrendikleri değil, gerçek hayatta karşılaşabilecekleri durumlarda sahip oldukları bilgi ve becerileri kullanabilme; düşüncelerini analiz edebilme ve akıl yürütme yetenekleridir. Ayrıca okulda öğrendikleri fen ve matematik kavramlarını kullanarak etkin bir iletişim kurma becerisine sahip olup olmadıkları sorgulanır (T.C. MEB Basın Bildirisi). Üç yılda bir verilen sınavlarda öğrenciler diğer ana derslerden de sınanmakla beraber her dönemde belli bir derse ağırlık veriliyor. Okuma becerilerini ölçen test 2000 yılından itibaren üç dönem tekrarlandığı için Polonya’nın eğitim reformunun başarısını daha iyi ortaya koyuyor (Şekil 18).

Şekil 18. OECD Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) Sonuçları



Kaynak: OECD

2000 yılında OECD ortalamasının altında olan Polonya'nın puanı, sonuçları açıklanan son iki okuma becerisi ölçen testte düzenli bir şekilde artarak ortalamanın üstüne çıkıyor. Şekil 18, ilk kez 2003 yılında yapılan matematik alanındaki testte OECD ortalamasını yakalayamamakla beraber Polonyalı öğrencilerin 2006'daki testte ilerleme kaydettiğini gösteriyor. Son olarak, 2006 yılında yapılan ve fen bilimleri alanında yoğunlaşan PISA testinde Polonya OECD ortalamasının üstünde bir puan elde etmeyi başarıyor.

Türkiye'de ise ilk kez 2003 yılında uygulanan PISA testlerinde tüm alanlarda OECD ortalamasının çok gerisinde (yaklaşık 66) puanlar elde edebilen 15 yaş grubu öğrencileri, bu ülkelerden sadece Meksikalı öğrencilerden daha başarılı görünüyor. Konunun uzmanları, bu düzeydeki öğrencilerin, sadece temel formülleri ve basit işlemleri kullanabilecek, sonuçlar üzerinde görünenin ötesine geçemeyen yorumlar yapabileceklerini belirtiyor (Uysal ve diğ.). Bu da Türk Eğitim Sistemi'nin, çoğu öğrenciyi başarısız kıldığı, en temel amaç olan etkin düşünme, algılama, iletişim kurma ve problem çözme yeteneği gelişmiş bireyler yetiştirmekten uzak olduğunu gösteriyor.

Sonuç olarak, ekonomik durgunluğun ardından Polonya'da 2003, Türkiye'de ise toplam işsizliği düşürecek boyutta olmamakla beraber 2005 yılından itibaren artmaya başlayan istihdamın tamamının lise ve üstü eğitim düzeyinde olması, her iki ülkenin de ancak eğitilmiş işgücünün istihdam edilebileceği bir teknolojik gelişme aşamasına ulaştığını gösteriyor. Polonya'da 1999'da uygulanmaya başlanan eğitim reformunun 2003'ten itibaren PISA testine de yansıyan sonuçlarının alınmaya başlamasıyla işsizlik oranının düşmeye başladığı yılın aynı olması tesadüf olamaz.

Polonya'nın aksine işgücünü teknolojik gelişmelere uygun şekilde eğitemeyen Türkiye'de işsizliğin azalmasının mesleki eğitim gibi aktif istihdam politikaları yanında bütüncül ve kapsamlı bir eğitim reformuna bağlı olduğunu savunabiliriz. İlki mevcut vasıfsız işsizlerin iş bulma şansını artırırken, ikincisi yeni kuşakların günümüzün hızlı teknolojik değişimine ayak uydurabilecek becerilere sahip olacak şekilde yetişmesini sağlar.

Son olarak, eğitim reformunun ancak çok uzun vadede etkili olduğu konusundaki genel kanının aksine sadece dört yıl sonra sonuçların alınmaya başlandığı Polonya deneyimi, gerekli siyasi irade gösterilirse Türkiye'de de işsizliğin birkaç yıl içinde azalmaya başlayabileceği konusunda umut veriyor.

V. Ülke Deneyimleri Işığında Türkiye'nin İstihdam Politikası

Küresel kriz sürecinde Türkiye'nin zaten oldukça yüksek olan işsizlik oranı 2009 yılında bir önceki yıla göre %31 artarken, geçmişte yaşadıkları ekonomik krizlerin ardından artan işsizliği düşürmeyi başaran ülkelerde işsizlik çok daha sınırlı bir şekilde Arjantin, Polonya ve Norveç'te sırasıyla %10, %15 ve %23 arttı. Aynı dönemde işsizlik oranı artışı Güney Kore'de %16 oldu. Üstelik küresel ekonomik krize karşı Güney Kore, 1997 krizinde olduğundan da hızlı davranarak, hatta işsizlikte belirgin bir artış yaşanmadan, 2009 başında aşağıdaki önlemleri kapsayan bir paket açıkladı (Yoon, 2009):

- Büyük ölçekli kamu projelerinin uygulamaya konmasıyla dört yılda toplam 960 bin kişilik istihdam yaratılması hedefleniyor. Bunların başlıcası olan ve nehirlerin rehabilitasyonu ile yeni baraj ve sulama göleti inşasını kapsayan “Dört Nehir” projesinin bütçesi 17,7 milyar dolar. Çevreye duyarlı ulaşım ve enerji tasarrufu gibi kamu projeleri için de 17,7 milyar dolar bütçe ayrılmış durumda.
- Önlem paketi ile kamu sektörünün sosyal hizmetler alanında 125 bin, eğitimde 50 bin, enerji ve elektronik alanında 30 bin ve stajyerlik için 20 bin kişilik yeni iş yaratılıyor. Stajyerlik ve diğer geçici istidam önlemleri yanında ek istihdamda ücret kesintisi mümkün hale getirilirken, iş bölümünü yapan firmalara da destek sağlanıyor.
- Emek piyasalarının esnekliğini artırmayı hedefleyen önlemler de pakette yer alıyor. Bunlar arasında süreli istihdamın 2 yıl olan sınırını 3 veya 4 yıla çıkarmak; istihdam koruma düzenlemelerini esnetmek ve sendika görevlilerinin maaşlarının işverenlerce ödenmesine son vermek bulunuyor.

Güney Kore küresel krize bağlı işsizlik artışına karşı kapsamlı bir önlem paketini 3 ay içinde uygulamaya koyarken Türkiye'nin benzer bir paketi hazırlaması neredeyse bir yıl aldı. Türkiye'de, küresel krizin başladığı Ekim 2008'den, Mart 2009'a kadar yerel seçimlere odaklanan hükümet, ekonomik krize karşı hemen hemen hiçbir önlem almadı. “Önlem paketi” ifadesi ilk kez 2009 yılının Mart ayında açıklanan uygulamalar için kullanılmakla beraber, buna “Dördüncü Önlem Paketi” adı verildi. 2008 yılının ikinci yarısından 2009 yılına kadar olan dönemde tek tek alınan tedbirler “Birinci Önlem Paketi”; 2009 Yılı bütçesinde yer verilen tedbirler “İkinci Önlem Paketi”; kamuoyunda Torba Kanun adı ile bilinen tam adıyla “İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ise “Üçüncü Önlem Paketi” olarak sonradan sınıflandırıldı.

Küresel krizle birlikte hanehalkı tüketim harcamalarının hızla düşmeye başlamasından altı ay sonra açıklanan, iç talebi canlandırmak amaçlı ilk uygulamaları içeren “Dördüncü Önlem Paketi”nin en

çok ilgi uyandıran yanı, otomotiv, konut ve beyaz eşya sektörlerinde KDV, ÖTV ve Özel İletişim Vergisi oranlarının kısa bir süre için indirilmesi oldu. Bu sektörler için getirilen vergi indirimlerinin mobilya, bilişim, büro malzemeleri ve iş makinelerine yaygınlaştırılması ve sürenin uzatılmasını içeren “Beşinci ve Altıncı Önlem Paketi” dahil olmak üzere küresel krize karşı çıkarılan paketlerin hiçbirisi istihdama yönelik kapsamlı bir politika bütününe sahip değildi. Sadece “Üçüncü Önlem Paketi” kısa dönem çalışma ödeneği olanaklarını geliştiriyor ve gençler ve kadınların istihdamı konusunda kolaylıklar getiriyordu.

Yapısal dönüşümün de etkisiyle her ekonomik krizde daha yüksek bir düzeye tırmanan işsizlik oranları karşısında işgücü piyasalarında yaşanan olumsuzlukların kendiliğinden düzelmeyeceğinin geç de olsa farkına varan Türkiye, aktif istihdam programları uygulamasını genişletti. Kapsamlı ve eş zamanlı uygulama öngören bir işsizlikle mücadele paketi Haziran 2009’da açıklandı. Ancak gerekli yasal değişiklikler, küresel krizin başlamasından neredeyse bir yıl sonra, Ağustos 2009’da tamamlanabildi. İç talebi artırmaya ve kredi garanti fonu ile yeni yatırımları teşvik gibi ekonomik durgunluğu gidermeye yönelik düzenlemelerle birlikte paketin üç ana unsurundan birisi olan istihdama yönelik önlemler, Başbakanlık ve Çalışma Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlandı. “İstihdam Destek Paketi”,

- 120 bin işçiye geçici doğrudan istihdam sağlanması;
- 200 bin işsize mesleki beceri kazandırma eğitimi ve günlük 15 TL ücret verilmesi;
- 10 bin işsize girişimcilik eğitimi ve danışmanlığı yanında mali destek sağlanması; 100 bin genç stajyere altı aya kadar günlük 15 TL ücret;
- Yeni istihdama 6 ay süreli işveren prim desteği gibi uygulamaları içeriyor.

Güney Kore’de 1997 krizinden sonra artan işsizliğe karşı geliştirilen politikalarla büyük benzerlikler taşıyan bu önlemlerin ne ölçüde ve nasıl uygulamaya konulduğuna ilişkin bir bilgi henüz elimizde yok. Yalnızca özel sektör ile bankalar arasındaki kredi akışını düzenleyen yapıya yeni bir işlev ve etkinlik kazandıracak kredi garanti fonu mekanizması, krizin zirvesine ulaşılan Ekim 2008’den tam bir yıl sonra, o da oldukça sınırlı biçimde uygulamaya konuldu.

Geçmişte kendi bölgesel krizlerine veya yerel dinamiklerine bağlı olarak artan işsizlik oranlarını düşürmeyi başaran Arjantin, Güney Kore, Norveç ve Polonya gibi ülkelerin deneyimleri ışığında Türkiye’de uygulamaya konulan “İstihdam Destek Paketi”nin bir değerlendirmesi yapılabilir. Bunun

için etkin bir aktif istihdam programının taşınması gereken özellikleri, bu ülkelerin deneyimleri ışığında sıralamak gerekirse:

- İşsizlik oranında ciddi bir düşüş sağlaması için kapsamının geniş tutulması gerekir;
- Belli bir süre ile sınırlandırılarak normal istihdama geçişe engel olmaması sağlanmalıdır;
- İstihdamı koruma, yeni istihdam yaratma, mesleki eğitim ve işe yerleştirme ile sosyal güvenliği kapsayacak şekilde bir bütünlük taşınmalıdır;
- Hedef kitlenin belirlenmesinde yarar vardır;
- Ağırlıklı olarak mesleki beceri kazandırmaya yönelik planlanması, normal istihdama geçişi kolaylaştırır;
- Bu tür politikaların etkinliğinin takip edilebilmesi açısından ulusal istatistik enstitülerinin uyguladıkları hanehalkı anketinde istihdam programları ile ilgili sorulara yer vermeleri yararlı görünüyor.

Türkiye’de uygulamaya konulan “İstihdam Destek Paketi” adlı aktif istihdam önlemlerini yukarıda sıralanan özellikler açısından değerlendirdiğimizde, öncelikle kapsamının genişletilmesinde yarar olduğunu belirtmek gerek. Paket, geçici doğrudan istihdam ile 120 bin, mesleki beceri kazandırma eğitimi ile 200 bin, girişimcilik eğitimi ve danışmanlığı ile 10 bin işsiz yanında 100 bin genç stajyer dahil olmak üzere toplamda yaklaşık 500 bin kişiye ulaşmayı hedefliyor. Oysa hem Güney Kore hem de Arjantin’de işsizlik oranını hızla düşüren aktif istihdam programlarından iki milyon civarında kişi yararlanmıştı.

Gerekli yasal altyapının Ağustos 2009’da tamamlanmasının ardından uygulamaya konulan “İstihdam Destek Paketi”nin bütünlüklü olduğunu söylemek mümkün, ancak pakette hedef kitle ile ilgili bir değerlendirme yok. Örneğin doğrudan istihdamda, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Genel Müdürlüğü’nün yürüttüğü “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi” ile objektif kriterlere göre belirlenecek hak sahipleri arasında çalışabilecek durumda olanlara öncelik verilebilir. Böylece doğrudan istihdam olanağından haksız yararlanmalara engel olmakla kalınmaz, toplumun en muhtaç kesimlerine çalışma şansı verilmiş olur. Mesleki beceri kazandırma eğitiminde ise üniversiteye devam edemeyen lise mezunlarına öncelik verilmesi etkinliği artırır. Çünkü Türkiye’de son 20 yıldır ortalama işsizliğin iki katı düzeyinde seyreden ve küresel krizle birlikte 2009 yılında %25’i aşan genç nüfusta işsizlik oranı karşısında, bu kesime yönelik eğitim programları tasarlamak gerekiyor. Özellikle üniversiteye devam edemeyen lise mezunu genç nüfusa, sanayi ve hizmet

sektörlerinin ihtiyaçlarına uygun mesleki beceri kazandıracak eğitim olanakları yaratılmadan Türkiye’de de uzun vadede işsizliği düşürmek mümkün görünmüyor.

“İstihdam Destek Paketi” içinde yer alan doğrudan istihdam olanağının belli bir süre ile sınırlandırılması olumlu bir yaklaşım. Pakete göre “çevre temizliği”, “kamusal altyapının yenilenmesi”, “MEB’e bağlı okullarda bakım onarım ve temizlik işleri”, “ağaçlandırma ve park düzenlemeleri” ile “restorasyon ve kültürel mirasın korunması” gibi alanlarda çalışmak üzere işe alınacak kişilerin, bu konularda yetkinlik kazanmalarını sağlayacak hizmet içi eğitim ile ileride normal istihdama geçme şansları artırılabilir. Paketin büyük ölçüde mesleki beceri kazandırmaya yönelik planlanmış olması, programın normal istihdama geçişi kolaylaştıracak olumlu bir yanı olarak değerlendirilebilir. Son olarak, geçmişte işsizlik oranlarını düşürmeyi başaran ülkelerin deneyimleri, TÜİK hanehalkı anketine “İstihdam Destek Paketi”ne ilişkin sorular eklenmesinin yararlı olacağını gösteriyor. Böylece aktif istihdam paketinin ne ölçüde uygulandığının ve ne derecede etkili olduğunun sürekli olarak takip edilmesi ve gerektiğinde bu paket içinde yer alan önlemlerin değiştirilmesi veya yeni politikaların geliştirilmesi mümkün olabilir.

İstihdam krizinin finansal krizleri bir süre gecikmeyle takip ettiği göz önüne alındığında hükümetin oldukça geç olsa da işsizliğe karşı geliştirdiği bu aktif politikaların işe yarama şansı var. Ancak bu politikaların ne ölçüde uygulandığının ve her birinin ne derece etkili olduğunun sürekli takip edilmesi ve gerektiğinde getirilen önlemlerin değiştirilmesi ve/veya yenilerinin oluşturulması şart. Aksi takdirde tarihsel olarak %7–8 aralığında seyreden ve fakat 2001 krizi sonrasında %10 civarına dengeye oturan resmi işsizlik oranlarının, küresel krizin ardından daha da yüksek düzeyde bir eşige yerleşmesi kaçınılmaz görünüyor.

VI. Sonuçlar

Türkiye’nin 2001 krizinden sonra maruz kaldığı iktisadi dalgalanmalarda aşağı yönlü katılık gösteren işsizlik sorununa çözüm ararken ilk olarak, 1970’lerde arka arkaya gelen petrol fiyatı şoklarına bağlı ekonomik krizlerden sonra benzer bir sorunu yaşayan gelişmiş Avrupa ekonomilerine önerilen politikalardan yararlanılabilir. Şekil 5’te özetlenen işsizliğe karşı bu beş farklı politika seçeneğinden hangilerinin Türkiye’de uygulanması gerektiğine baktığımızda piyasanın kendiliğinden bu sorunu çözeceğini savunan yaklaşımın, özellikle son küresel krizden sonra bir politika seçeneği olmaktan çıktığını söyleyebiliriz. %10’un üzerinde seyreden ve iktisadi

dalgalanmalara paralel hareket etmeyen işsizliğe o dönemde de tek başına çözüm getirmeyen genişlemeci makroekonomik politikaları içeren “talep yönlü” önlemlerle Türkiye’de istihdamın artırılamayacağını kabul etmek gerek. Ancak işe alma ve işten çıkarma maliyetinin yüksek olması yanında uzun süreli işsizliğin neden olduğu vasıf kaybı gibi direnç mekanizmaları, Türkiye’de de ekonomik krizlerin istihdam üzerindeki etkilerinin kalıcı hale gelmesine yol açıyor. Bu nedenle krizlerin hemen başlangıcında, işsizlik henüz artmadan hızla uygulamaya konulacak genişlemeci makroekonomik politikalar ekonomik daralmayı sınırlamak yoluyla istihdamın korunmasını sağlayabilir. Ayrıca sürdürülebilir, yani enflasyonist olmayan bir büyümeyi sağlamak ve yapısal reformların etkisini artırmak için makroekonomik politikalardan destek alınabilir.

İşsizlik oranını kabul edilebilir düzeylere indirmek için makroekonomik politikaların yeterli olmaması üzerine Avrupa ülkelerinde gündeme gelen altyapı yatırımları ile beşeri sermaye oluşumunu hızlandırmak, iş olanakları konusunda bilgi yayılımını geliştirmek ve çalışanların hareket kabiliyetini artırmak gibi “arz yönlü” politikaların özellikle ilk ikisi Türkiye’de işsizliği azaltmada kullanılabilir. İlkine ilişkin olarak liman ve demiryolları başta olmak üzere Türkiye’nin altyapısının Avrupa ülkelerinin çok gerisinde olması, bu alanlara yönelik yatırımların işsizliği azaltmada çok daha etkili olabileceğini gösteriyor. İkinciye ilişkin olarak, beşeri sermaye oluşumunu artırmayı hedefleyen önlemlerin, 1980’lerde zaten beşeri sermayenin yüksek olduğu Avrupa’nın gelişmiş ülkelerinde görülen yüksek işsizliğe çare olmadığı konusunda çalışmalar var. Oysa özellikle lise mezunlarına yönelik meslek edindirme kursları, kişi ve şirketlere istihdam ve meslek içi eğitim desteği, genel olarak eğitimin kapsamı ve kalitesini artırmaya yönelik politikalar Türkiye gibi gelişmekte olan ve beşeri sermaye düzeyi zayıf ülkelerde daha etkili olabilir.

İşsizlik oranını düşürmek için Avrupa ülkelerine önerilen işçi sendikalarının gücünü azaltmak, ücret belirleme mekanizmalarında ve işsizlik sigortası sisteminde kısıtlayıcı reform gibi “kurumsal” politikaların Türkiye’de işe yaraması pek mümkün gözüküyor. Başta İngiltere olmak üzere bazı Avrupa ülkelerinde üye işçi sayısındaki düşüşle işçi sendikalarının gücü azalmakla birlikte işsizliğin azalmaması yanında benzer bir sürecin Türkiye’de de yaşanması sonucunda günümüzde işçi sendikalarının zaten güçlü olmaması, bunu Türkiye’de işsizliğin düşürülmesi için bir politika seçeneği olmaktan çıkarıyor. Benzer şekilde, zaten işçi sendikalarının pek söz sahibi olmadığı ücret belirleme mekanizmalarında ve dar kapsamlı işsizlik sigortası sisteminde kısıtlayıcı bir reformun işsizliğe çözüm olamayacağını savunabiliriz.

İş paylaşımı ve erken emeklilik, işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması, kar paylaşımı, istihdam vergilerinin azaltılması ve düşük ücret desteği, işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri gibi önlemleri kapsayan “sözleşmelere yönelik” politikalar ise Türkiye’de gerekli görünüyor. Türkiye’de küresel krizin ardından uygulamaya konulan “İstihdam Destek Paketi” bu politikalar arasından düşük ücret desteği, işe alım desteği ve sosyal yardım ödemelerini zaten içeriyor. Ancak ülke deneyimleri, etkili olabilmeleri için bu tür programların kapsamının büyük ölçüde genişletilmesi, özellikle yoksulları ve gençleri içine alacak şekilde hedef kitlesinin belirlenmesi ve etkinliğinin ölçülmesini sağlayacak adımların atılması gerektiğini gösteriyor.

Türkiye’de işsizlik sorununa karşı kullanılacak diğer “sözleşmelere yönelik” politikalar ise istihdam vergilerinin ve işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması gibi görünüyor. Çünkü işsizliğin her krizden sonra daha yüksek bir eşığa tırmanması Türkiye’de de ekonomik krizlerin etkilerinin uzun sürmesine hatta kalıcı hale gelmesine yol açan bu direnç mekanizmalarının geçerli olduğunu ortaya koyuyor. Bu mekanizmalardan birisi olan işten çıkarma maliyetinin yüksekliği, işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesiyle dengelenen ve hak edilmiş olana dokunmamakla beraber bundan sonraki çalışmalar için daha az maliyetli bir kıdem tazminatı uygulamasına geçilerek aşılabılır. İşe alım maliyetlerini düşürmenin en etkin yolu ise istihdam vergilerinin azaltılması gibi görünüyor. Bir diğer direnç mekanizması olan uzun süreli işsizliğin neden olduğu beceri kaybı yanında genel olarak gelişmiş ülkelere göre çok düşük olan beşeri sermaye düzeyini yükseltecek tüm politikalar, Türkiye’de işsizliğe karşı alınabilecek en etkili önlem olarak nitelenebilir.

Bir ülkede işsizliğe karşı hangi politikaların uygulanması gerektiği o ülkede, o zaman diliminde işsizliğin nelerden kaynaklandığına bağlıdır. Bu göz önüne alındığında, gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye’de, ekonomik büyümeyle birlikte yükselen teknoloji düzeyinin, daha eğitimli işgücüne olan talebi artırdığı, dolayısıyla işgücünün eğitim düzeyinin de ülkedeki teknolojik gelişmeye paralel bir şekilde artırılması gerektiği açıktır. Bunun yolu bir yandan mevcut vasıfsız işsizlere yönelik mesleki eğitim programları geliştirmek, diğer yandan ise kapsamlı bir eğitim reformu ile yeni kuşakları günümüzün hızlı teknolojik değişimine ayak uydurabilecek becerilere sahip olacak şekilde yetiştirmekten geçiyor.

Kaynakça

- Aaberge, R., A. Björklund, M. Jäntti, P.J. Pedersen, N. Smith ve T. Wennemo, 1997, "Unemployment Shocks and Income Distribution: How Did the Nordic Countries Fare During their Crises?", Statistics Norway, Araştırma Bölümü Tartışma Notu No. 201
- Bean, C. R., 1997, "Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us?", Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market", CEPR, Cambridge
- Betcherman, G. ve R. Islam, "East Asian Labor Markets and the Economic Crisis: Impacts, Responses & Lessons", Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü
- Boeri T. ve M. C. Burda, 1996, "Active Labour Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle", European Economic Review, V. 40, 3-5
- Boeri, T., 1997, "Learning from the Transition Economies: Assessing Labor Market Policies across Central and Eastern Europe", Journal of Comparative Economics, V. 25-3
- Brown, D. L., 2007, "Persistent Unemployment and Passive Policies: Politics and Institutional Change in Post-communist Poland", Human Relations, Vol. 60, No. 10, 1467-1491
- Ceylan-Ataman, B., 2003, "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu", İşveren, www.tisk.org.tr
- Datastream, Thomson Finansal Veri Tabanı
- Dehesa, G., 1997, "Introduction: Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market", CEPR, Cambridge
- Galasso, E. ve M. Ravallion, 2004, "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefas y Jefes", World Bank Economic Review, No: 18
- Gürsel, S., 2006, "Yapısal İşsizlik", Vatan Gazetesi 9 Mayıs 2006
- IMF, 2009, "World Economic Outlook October 2009: Sustaining the Recovery" (Dünya Ekonomisine Bakış, Ekim 2009)
- INDEC, Arjantin Ulusal İstatistik Enstitüsü www.indec.gov.ar
- Iturriza, A., A. S. Bedi ve R. Sparrow, 2008, "Unemployment Assistance and Transition to Employment in Argentina", Institute for the Study of Labor
- Karlsen, T. K., 1997, "The new politics of unemployment: radical policy initiatives in Western Europe", editör H. Compston, Routledge
- Lucas, R. E., 1978, "Unemployment Policy", The American Economic Review, Vol. 68, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninetieth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 353-357
- Maletta, H., 2007, "A Catastrophe Foretold: Economic Reform, Crisis, Recovery, and Employment in Argentina"
- Norveç Resmi İnternet Sitesi, İşgücü Piyasası
www.norway.org.tr/About_Norway/business/economy/labour/

- Notermans, T., 1997, “Can EMU Benefit From the Norwegian Experience? Some Hypotheses”, ARENA and Department of Political Science, University of Tromsø, www.arena.uio.no/publications/wp97_10.htm
- OECD, 1997, “Implementing the Jobs Strategy; Member Countries’ Experience, Paris
- OECD, 1994, “The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies”, Paris
- OECD Statistics, <http://stats.oecd.org>
- Öz, S., 2010, “Yapısal İşsizliği Düşürmek Mümkün: Polonya Deneyimi”, EAF Politika Notu 10–02
- Prasad N. Ve M. Gerecke, 2009, “Employment-oriented Crisis Responses: Lessons from Argentina and Republic of Korea”, ILO Global Job Crisis Observatory
- Rofman, R. ve D. Ringold, 2008, “Argentina. Income Support Policies towards the Bicentennial”, Dünya Bankası
- Snower, D. J., 1997, “The Role of Demand Management in Reducing Unemployment”, Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market”, CEPR, Cambridge
- Statistics Norway, Norveç İstatistik Kurumu, www.ssb.no
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Basın Bildirisi, OECD'nin PISA Projesine Türkiye'nin Katılımı, 2009, www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular/pisa/pisaraporu.htm
- TEPAV, “Programs to rebuild workforce skills at mass level and the Korean experience”, http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/TEPAV_kitlesel_beceri_programi_en.pdf
- Thornton, J., 2009, “The Resolution of the Norwegian Banking Crisis: A Potential Inspiration for Today’s Policymakers?”, www.econ.washington.edu/
- TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu, www.tuik.gov.tr
- Uysal, Ş., A. Aydın ve Y. Sarıer, “2003–2006 PISA Matematik Sonuçlarının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi (Sınavda En Başarılı Beş OECD Ülkesi-Türkiye Örneği)”, XVIII. Ulusal Eğitim Bilimleri Kurultayı, www.pegem.net
- WDI Online, World Development Indicators (Dünya Kalkınma Göstergeleri) , Dünya Bankası
- Woycicka, I., 2005, “Polonya’da Sosyal Politika ve İşgücü Piyasası”, www.konrad.org.tr
- Yılandı, V., 2009 “Yapısal Kırılmalar Altında Türkiye İçin İşsizlik Histerisinin Sınanması”, Doğuş Üniversitesi Dergisi
- Yoon, Jin Ho, 2009, “The Recent Employment Crisis and the Policy Response in Korea: A Critical Evaluation”, Inha-Le Havre International Conference