

Emek Piyasası Tanımı

Emek piyasası ile ilgili kavramları Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) belirli bir standart içinde tanımlamasını yaparken, her ülke bu standartlara bağlı kalarak kendisine uygun açıklama yapmaktadır. Türkiye’de de Türkiye İstatistik Kurumu bizi bu konuda aydınlatmaktadır.

Emek piyasasına ilişkin üç yaklaşım bulunmaktadır.

- Mal piyasası
- Kendine özgü işleyişe sahip olan piyasa
- Bir mal piyasası olmadığını, yapısal anlamda mal ve hizmet piyasasından ayrı olan piyasa

Emek piyasası, emek arz ve talebinin karşı karşıya gelmesiyle ücretlerin ve çalışma koşullarının belirlendiği piyasadır. Emek talebi, işverenlerin mal ya da hizmet üretebilmek için emek miktarıdır. Emek arzı, emekçilerin çeşitli ücret düzeylerinde, çalışmayı kabul ettikleri süre veya miktardır.

Emek Piyasasının Unsurları

İşsizlik; Emek ve sermayenin farklı niteliklere sahip olmasıdır. Emek piyasaya sunulmak için üretilmez. Emegin üretimi ancak fiziksel, zorunlu, sosyal yaşam içerisindeki ihtiyaçların mal piyasasından karşılamakla mümkündür. Bunun için de gelire ihtiyaç vardır. Gelirin en önemli kaynağı da emek piyasasıdır. Bir başka özellik ise, emegin biriktirilemez oluşudur. Emek arz miktarı kolaylıkla değiştirilemez, emegin her zaman ve eşit düzeyde sunumu da mümkün değildir. Bir başka özellik ise, emegin çalışma ve yaşam yerlerinin birbiriyle yakından ilgili olmasına ilişkin engellerdir. Bu engelle de acıklık diyoruz. Emegin başka bir mesleğe geçmesi engeli de acıklık kapsamındadır.

Bağımlılık; Emegini arz eden, işveren tarafından verilen bir işi işverenin emir ve isteklerine uygun olarak yapmakla yükümlü olması yönetsel anlamda bağımlıken, işletmenin sağladığı araç ve gereci kullanarak yapması teknik olarak bağımlılıktır.

Güvencesizlik; Açık işlerin sayısının, çalışmak isteyenlerin sayısına denk olmadığı durumlarda görülmektedir. Ayrıca emek arz edenin, işveren tarafından istenildiği zaman çıkarılma korkusu, işyerinde mesleki olarak kendini yetiştirmesine olanak olmaması ve sahip olunan bilgi ve becerilerin de işin niteliğine uygun olmamasıdır.

Düzenleme; Emek piyasaları, düzenlenmiş piyasalardır. Düzenleme sadece işin yapılmasıyla sınırlı değildir, emegin ve sermaye sahibi işverenin sözleşme uyarınca karşılıklı bazı yükümlülüklerinin bulunmasıdır.

Emek Piyasasının Özellikleri

Tek emek piyasasının olmayışı; Farklı özelliklere sahip işler için farklı özellikte piyasalardan söz edilebilir. Piyasaların birbirleriyle etkileşim içinde olmaları, piyasalar arasındaki hareketliliği mümkün kılmaktadır.

İşçinin ve işverenin eksik bilgiye sahip olması; Emek piyasasında hem sermaye sahibi hem de emek eksik bilgiye sahiptir. Sermaye sahibinin emek arz edenin verimliliklerine ilişkin eksik bil sahibi olması, en iyi işçilerin daha yüksek ücret veren işyerlerini tercih etmelerine sebep olacaktır. Emegin, piyasadaki açık işlerin nitelik ve özellikleri hakkında bilgi sahibi olmaması da kendilerine uygun iş bulmalarının önünde engel oluşturmaktadır ve etkin ücret uygulamasını da zorlaştırmaktadır.

Emek arzının heterojen olması; Emek piyasasında emek arzı kişilerin yapılacak işin özelliklerine yönelik bakış açılarının farklı olmasından ve kişilerin eğitim düzeyi ve kalitesiyle, uygulama yeteneklerin farklı olması sebebiyle heterojendir. Bu heterojenlik de ücretlere, işçi seçimine, emek verimliliğine, beşeri sermayeye yatırım kararına yansımaktadır.

İstihdam ilişkisinin sürekli olması; Emek piyasası sürekli değildir. İşveren, işçiyi uzun süreli sözleşmelerle istihdam etmektedir. Uzun süreli istihdam, işçi devrinin düşmesini, eğitim maliyetlerinin azalmasını, işçilerin verimliliğine katkı sağlayacaktır ve işçilerin haklarını da güvence altına alacaktır.

Emegin pazarlık gücünün az olması; Emek arzının sermaye sahibine karşı pazarlık gücünün az olması en temel sebebidir. Emek arzının fazla olduğu piyasada işverenin pazarlık gücü artar. Alternatif boş işlerin sayısı da emegin pazarlık gücü üzerinde etkili olmaktadır.

Emek piyasasında grup ilişkilerini etkileyen birçok faktörün olması; Emek piyasasında sendikalar grup ilişkisi yaratmaktadır. Sendikaların varlığı, emegin pazarlık gücünün artması, daha adil ücret yapısının sağlanması ve iş ile gelir güvenliği açısından önemlidir.

Emek Piyasası İle İlgili Kavramlar

Hanehalkı işgücü anketleri; Aynı konutta veya aynı konutun bir kısmında yaşayan; gelir ve harcamalarını ayırmayan, hanehalkı hizmet ve yönetimine katılan bir veya birden fazla kişiden oluşan topluluk “hanehalkı” olarak tanımlanır. Amacı, işgücü piyasası ile ilgili çalışmaları bir soru formu oluşturarak çalışmalarda kavram birliği oluşturmak ve uluslararası karşılaştırmalara elverişli veri elde edebilecek tanımları kullanıcıların oluşturabilmesidir. Türkiye’de hanehalkı işgücü anketleri ilk kez 1966 yılında uygulanmaya başlanmış, Ekim 1988 tarihinden itibaren düzenli olarak uygulanmış, 2000 yılında geliştirilmiş, 2004 yılında Avrupa Birliği’ne uyum açısından gözden geçirilmiş ve soru sayısı 47’den 98’e çıkarılmış, 2005 yılında, soru sayısı EUROSTAT’ın istediği değişiklikler sonucunda 110’ çıkarılmıştır. Son olarak 2009 yılında ILO ülke koşullarına uygun olmadığı düşünülen bazı soruları çıkarmıştır.

Kurumsal ve kurumsal olmayan nüfus; Kurumsal nüfus otel, hastane ve huzurevi gibi ikamet edenlerden;

kurumsal olmayan nüfus ise hanelerde yaşayan kişilerden oluşur.

Çalışma Çağı Nüfusu ve Potansiyel Emek Arzı; Emek arzı, fiziksel ve zihinsel açıdan çalışmaya uygun olan herkestir. Çalışma çağı nüfusu belirlenirken, bireyin yaşı bir kriter olarak değerlendirilmektedir. Türkiye ve çoğu ülkelerde çalışma çağındaki nüfus 15 yaş ve daha yukarı yaşlardaki nüfus olarak kabul edilirken, İngiltere, İspanya, İzlanda, Norveç gibi ülkelerde 16 ve daha yukarı yaş çalışma çağındaki nüfus olarak kabul edilmektedir.

İşgücü; Bir ülkede fiilen çalışanlarla iş arayanların doldurabileceği çalışma saatleri toplamına işgücü denilmektedir. İşgücünü hesaplarken geçici olarak çalışmayanların ve iş arayanların tümü dikkate alındığı için emek arzının en üst sınırını ifade etmektedir. Bir ülkeye ait işgücü belirlenirken 15 yaşın altında olmasına rağmen ekonomik ve sosyal nedenlerden dolayı çalışmak zorunda kalan çocuk işgücü ve emeklilik yaşının üzerinde olmasına rağmen çalışmak zorunda olan nüfusa dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu durumda tanım, istihdam edilenler ile işsizlerin bir araya gelmesiyle oluşan nüfus olarak yapabiliriz.

Referans dönemi (haftası); Referans haftası Pazartesi ile başlayıp Pazar günü ile sona erer.

İşgücüne dâhil olmayanlar; Çalışmaya hazır olduğu hâlde iş aramayan, iş bulma ümidi olmayanlar ve bazı nedenlerle iş aramayan ancak işbaşı yapmaya hazır olan kişiler işgücüne dâhil olmayan nüfusu oluşturur. İş aramayıp çalışmaya hazır olanlar grubu, 2 hafta içinde işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerden oluşmaktadır. İş bulma ümidi olmayanlar ise daha önce iş aradığı halde bulamayan ancak işbaşı yapmaya hazır olan kişilerdir. Bu grup işgücü “güçlenmiş veya cesareti kırılmış” işgücü olarak tanımlanmaktadır. İş aramayanlar grubu da mevsimlik işçiler, ev işleriyle meşgul olanlar, öğrenciler, emekliler ve bedensel özürüllük, hastalık ve yaşlılık nedeniyle işbaşı yapmaya elverişli olmayan gruptur.

İstihdam; Emek faktörünün üretim sürecinde kullanılması istihdamın dar anlamını oluştururken, tüm üretim faktörlerinin üretim sürecinde kullanılması da geniş anlamını oluşturmaktadır. Bir başka tanımına gelince, bireylere ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için gerekli gelirin doğrudan veya dolaylı olarak verilmesini sağlayan bir araçtır. İstihdam edilen nüfus ise işbaşında olan ve işbaşında olmayan nüfustan oluşmaktadır. İşbaşında olan, “ücretli, maaşlı”, yevmiyeli, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi içinde en az bir saat bir ekonomik faaliyette bulunan kişilerdir. İşbaşında olmayan kavramı ise, iş ile bağlantısı devam ettiği halde referans haftası içinde çeşitli nedenlerle işinin başında olmayan, ancak işleriyle ilişkileri devam eden kişilerdir.

İstihdam düzeyi veya istihdam hacmi; İstihdam hacmi, fiilen doldurulan çalışma saatleri toplamıdır. Uluslararası

karşılaştırmalarda çalışma saatleri çalışan sayısına göre daha net bir sonuç vermektedir.

İstihdam sınırı veya istihdam takatı; İstihdam sınırını işgücü rezervi ve çalışma saati toplamı belirler. Ekonomideki işgücünün fiili veya potansiyel varlığı toplamı ülke ekonomisinde doldurulabilecek çalışma saatleri üst sınırını vermektedir.

Tam İstihdam; bir ekonomide istihdam düzeyi ile işgücü miktarı eşit oluyorsa tam istihdamdan söz edilebilir. Kabul edilebilir işsizlik olarak tanımlanan “friksiyonel işsizlik” ülkelerde emek arzı ve talebinin daima karşı karşıya kalamayacağını vurgulamaktadır ve ülkeden ülkeye, çeşitli koşullara bağlı olarak da değişmektedir.

Eksik İstihdam; Bir kişinin sahip olduğu eğitim ve beceri düzeyine uygun bir işte çalışmaması durumudur. Eksik istihdam zamana bağlı eksik istihdam ve yetersiz istihdam olarak ikiye ayrılmaktadır.

- Zamana bağlı istihdam; Referans haftasında istihdamda olan, esas işinde ve diğer işinde veya işlerinde toplam olarak 40 saatten daha az süre çalışmış olup, daha fazla süre çalışmak istediğini belirten ve mümkün olduğu takdirde daha fazla çalışmaya başlayabilecek olan kişilerdir. Zamana bağlı istihdamdan söz edilebilmesi için, öncelikle normal çalışma süresinden (40 saat) daha az süreli bir çalışmanın olması, fazla süreli çalışmaya istekli olunması ve mümkün olduğunda da derhal fazla süreli çalışmaya başlanması gerekmektedir.
- Yetersiz istihdam; zamana bağlı eksik istihdam kapsamında yer alamamak koşuluyla referans haftasında istihdamda olan, son 4 hafta içinde mevcut işini değiştirmek için işine ek olarak bir iş aramış olan ve böyle bir iş bulduğu takdirde 2 hafta içinde çalışmaya başlayabilecek olan kişilerdir. Yetersiz istihdamdan söz edebilmek için mevcut işini değiştirmek veya ek bir iş yapma isteği ile bu nitelikte bir iş olduğunda ise derhal çalışmaya başlayabilmek söz konusudur.

İşsizlik; Çalışabilir çağdaki kurumsal olmayan nüfusa dâhil olan kişilerden, referans döneminde bir işi olmayanlar, bir iş arayan ve bu konuda bir girişimde bulunmuş olanlar ve iş bulması halinde işbaşı yapabilecek durumda olanlar işsiz olarak tanımlanmaktadır. İşsizlik açık ve gizli olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Bağımlılık oranı; bağımlılık üretime katılan nüfusa bağımlı olan 15 yaş altı çocuklar ile 65 yaş üstü yaşlılar bağımlı nüfus olarak geçmektedir. 15 yaş altı nüfusun 15-64 yaş arası nüfusa oranı çocuk bağımlılık oranını ve 65 yaş üstü nüfusun 15-64 yaş arasındaki nüfusa oranı yaşlı bağımlılık oranını vermektedir. Çocuk ve yaşlılık Bağımlılık oranı ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde çocuk bağımlılık oranı



ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 1: Emek Piyasası İle İlgili Temel Kavramların Tanımlanması



yüksekten, gelişmiş ülkelerde yaşlılık bağımlılık oranı daha yüksektir.

Emek Verimliliği; mal ve hizmet üretme gücü verimliliğidir. Bir ülkenin ekonomik refah düzeyini göstermektedir. Emek verimliliği; belirli bir firmanın, işkolunun veya ülkenin ürettiği toplam reel üretim miktarının, bu üretimin elde edilmesi için kullanılan toplam emek-saat miktarına bölünmesi ile elde edilir.



ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 2: İstihdam ve İşsizlik Olgusunun Teorik Temelleri

Giriş

Bu ünite temel iktisadi düşünce okullarının istihdam ve işsizlik ile ilgili görüşleri ve analizleri çerçevesinde istihdam ve işsizlik konusunun teorik temelleri açıklanmaktadır.

İstihdam ve İşsizliğin Teorik Temelleri

Merkantilizm, bir ülkenin zenginleşmesinin başlıca unsurunun altın ve gümüş olduğunu savunan düşünce akımıdır.

Fizyokrazi, bir ülkenin zenginliğinin tarımdan geldiğini savunan düşünce akımıdır.

Marjinalist düşünce faydaya dayalı yeni bir değer teorisi geliştirmiştir.

Keynes'e göre toplam talebin tam çalışmayı sağlayacak düzeye çıkması için devlet müdahalesi gereklidir.

Klasik Düşüncede İstihdam ve İşsizlik

Klasiklere göre, ekonomideki tüm fiyatların ve özellikle ücretlerin hem aşağıya hem de yukarıya doğru esnek olması, ekonominin tam istihdam dengesine ulaşması ve bu dengenin kararlı olması için yeterlidir.

Her arz kendi talebini yaratır.

Doğal ücret teorisine göre, işçinin fizyolojik ihtiyaçları ücret düzeyini belirler.

Keynes'in İstihdam Teorisi

Keynes, klasiklerin görüşlerinin dışında yeni varsayımlara dayalı bir istihdam teorisi geliştirmiştir. Keynes tasarrufların faiz oranı karşısındaki esnekliğinin klasiklerin ileri sürdüğü kadar yüksek olmadığını savunmuştur. Keynes'e göre insanlar muamele ve ihtiyat amacıyla ellerinde önemli miktarda parayı faiz haddinden etkilenmeden tutabilirler. Ayrıca yine Keynes'e göre tasarruflar faizin fonksiyonu olmaktan çok gelir düzeyine bağlıdır. Bu nedenle tasarrufları faizin fonksiyonu olarak kabul etmek yanıltıcı olabilir.

Klasiklere göre, her arz kendi talebini yaratır; Keynes'e göre arz talebi uyaran bir güçtür.

İstihdam düzeyi, toplam arz ve talebe bağlıdır.

İşsizliğin çözümünde klasiklerin önerdiği çarelerin özellikle 1930'lardan sonra geçerli olmadığı iktisatçılarda anlaşılmıştı. Adını iktisatçı, J.M. Keynes'ten alan bu okul işsizlik konusunda da klasiklerden ayrılmaktadır. Klasiklere göre bir malın veya emek biriminin fiyat ya da ücret esnekliği tam olursa işsizlik mevcut olmayacaktır. Oysa Keynes eserinde fiyat ve ücretlerin tam ve esnek olması hâlinde bile ekonomide işsizliğin çıkabileceğini açıklamıştır. Çünkü emek arz ve talebi ile mal ve hizmet arz ve talebi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Mal piyasasındaki bir dengesizlik emek piyasasını etkileyecektir.

Neo-Klasik Düşüncede İstihdam ve İşsizlik

Neo-klasik istihdam teorisi 1870-1930 döneminde geliştirilmiştir. Neo-klasik istihdam teorisinde tam rekabet, ürün homojenliği, giriş ve çıkış serbestliği, alıcı ve satıcıların fiyatı veri alması, piyasa hakkında tam bilgi varsayımları altında Neo-klasik işgücü piyasalarının otomatik olarak tam istihdam dengesine gelmesi söz konusudur. Tam istihdamı otomatik olarak sağlayan mekanizma gerçek ücretlerin esnekliği olmaktadır. Neo-klasik işgücü piyasası analizi bir tam istihdam analizidir.

Bu durumda Neo-klasik düşünürler ekonominin normal şartları ve modellerin geçerli olduğunu savunmuşlar, eksik istihdam dengesini ücretlerin yüksek tutulması, emek mobilitesi eksikliği gibi nedenlerle ve konjonktür dalgalanmalarını parasal nedenlerle açıklamışlardır (Üstünel, 1988:103).

Monetarist Düşüncede İstihdam ve İşsizlik

Monetarist Yaklaşım ve istihdamda Dalgalanma Monetaristler istikrar unsuru olarak "Doğal Oran Hipotezi"ni getirmişlerdir. Doğal oran (doğal gelir ve işsizlik oranı) teknolojik gelişmeler, üretim fonksiyonu değişmesi, yatırım gibi reel faktörler tarafından belirlenmektedir. Doğal işsizlik oranı tam istihdam gibi yorumlanmaktadır.

Monetaristler doğal işsizlik oranını tam istihdam gibi yorumlamaktadır.

Monetaristlere göre doğal işsizlik, yapısal ve geçici işsizlikten ibarettir.

Çağdaş İktisadi Düşüncede İstihdam ve İşsizlik

Ortodoks klasik görüşte olduğu gibi yeni klasik görüşe göre, gerçek ücrette beklenen ve gerçekleşen arasındaki farktan kaynaklanan bir dalgalanma piyasadaki eksik bilgilenmenin bir sonucudur. (Ataman, 1998: 64). Keynesyen düşünceye karşı Monetaristlerce başlatılan karşı atak 1970'li yılların başlarında R. Lucas, T. Sargent, N. Wallace, R. Barro gibi iktisatçıların öncülüğünde yeni klasik makroekonomi çerçevesinde; piyasaların kendi kendini düzelttiği savunularak sürdürülmüştür (Yıldırım, Bakırtaş, & Yılmaz, 2003: 12). Phillips Eğrisinin "Doğal İşsizlik Oranı" kavramı ışığında yeniden yorumlanması gerektiğini belirten Friedman'ın bu konudaki görüşleri daha sonra Yeni Klasikler tarafından ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Gerçek ücret ile beklenen ücret arasındaki fark piyasadaki eksik bilgilendirmeden kaynaklanır.

Ekonomik büyüme ve işsizlik arasındaki etkileşimin başlangıcı işsizlik ve ücretler arasındaki ilişkiyi inceleyen orijinal Phillips eğrisine dayanmaktadır.

Rasyonel beklenti kavramı ilk kez John F. Muth tarafından geliştirilmiştir. Bireylerin subjektif beklentilerinin objektif beklenen değerle aynı olacağı varsayımından hareketle



ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 2: İstihdam ve İşsizlik Olgusunun Teorik Temelleri

rasyonel beklenti görüşünü geliştiren Muth, bireylerin beklentilerinin ya da sonuçların teori tarafından yapılan tahmin etrafında olma eğilimini vurgulamaktadır.

Reel konjonktür teorisi herhangi bir anda arz edilen emek miktarının, çalışanlara sağlanan ekonomik teşviklere bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Çalışanlara daha fazla getiri sağlandığında çalışma arzuları da artacaktır. Çalışanlara ödenen ücret çok az olursa çalışanlar tamamen ya da geçici olarak çalışmaktan vazgeçeceklerdir.

Zaman içinde emeğin bu şekilde tahsis edilmesine emeğin zamanlar arası ikamesi denir. Reel konjonktür teorisine göre bütün çalışanlar ne zaman çalışacağına ne zaman boş zamanı tercih edeceğine karar verirken fayda-maliyet analizi yapacaklardır. Eğer ücret geçici olarak yüksekse ya da faiz oranı yüksekse şimdi çalışmak isteyeceklerdir. Eğer ücret geçici olarak düşükse ya da faiz oranı düşükse boş zamanı tercih edecektir.

Arz edilen emek miktarı çalışanlara sağlanan ekonomik teşviklere bağlıdır.

İş Arama Teorisi

İş arama teorisi Neo-klasik iktisat görüşünün bir uzantısı olarak kabul edilmektedir.

Tamamen mikro ekonomik bir analizdir. İş arama teorisi serbest rekabetin tam bilgilendirme varsayımından hareket eder ve bu varsayımı sorgular. İş arama teorisine göre, çalışma ile çalışmama arasındaki tercih ile bir işi kabul edip etmeme arasındaki tercih zaman içinde değişime uğramaktadır. İşsizlik oranı ve süresinin temel belirleyicisi “iş arama süreci” olmaktadır. İş arama süreci birçok unsur tarafından etkilenmektedir. İş arama süresinde gelirden yoksun olmamak iş arama süresini uzatan temel faktördür. Bu bakımdan işsizlik sigortası iş arama sürecini uzatan bir faktördür.

İşsizlik oranı ve süresinin temel belirleyicisi iş arama sürecidir.

Yeni Keynesyen Düşüncede İstihdam ve İşsizlik

Yeni Keynesyenler, Ortodoks Keynesyen görüşün ücretlerin düşmeye olan katılıkları varsayımını olduğu gibi kabul etmekte ancak bu varsayımın açıklanması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Gönülsüz işsizlerin ücretlerinin düşmesine neden karşı çıktıkları ücret katılığı modellerinde cevaplanmaktadır (Ataman, 1998: 67).

Uzun dönemde rasyonel beklenti ve monetarizmi kabul ederler. Ancak asimetrik bilgi, fiyatların ve ücretlerin yapışkanlıkları ve katılıkları gibi nedenlerle piyasaların temizlenmediğini ileri sürerler. Bu durumda eksik istihdam oluşacak ve dolayısıyla genişletici kamu politikalarıyla reel hasıla ve istihdam üzerinde etkili olacaktır. Günümüzde tartışmalar Yeni Klasikler ve A. Okun, D. Romer, J. E. Stiglitz, G. Akerlof ile R. E. Lucas, T. J. Sargent ve R. Barro gibi temsilcileri bulunan Yeni Keynesyenler arasında sürmektedir.

Emek Piyasasında Nominal Rijitlikler

Nominal ücrette yapışkanlıkların ve rijitliklerin nedenleri; güven ve iyi ahlak sorunu, işsizlik sigortalarının etkileri, uzun dönemli ücret sözleşmeleri ve menü maliyetleridir.

Bazı mal piyasalarında ortaya çıkan güven sorunu emek piyasasında da ortaya çıkmaktadır. Örneğin beşerî sermaye ile ilgili kazanımlar emek verimini arttıracaktır.

Bu kazanım emek tarafından belli bir çaba gösterilmesini gerektirir. Böylece emeğin verimi artar. Bu sırada emeğe yüksek ücret ödenmesi hem emeğin hem işverenin lehine sonuçlar doğurur. Ancak bir zaman sonra, işçi belli bir beceriyi kazanınca işverenin işçiyi yüksek ücret ödeme konusunda bir isteği kalmayacaktır.

İşveren çalışanın başka bir işe geçme olasılığı olmadığını düşünerek eski ücretini ödeyebilir. Çalışanın işyerine özgü beceriler kazanması hâlinde bu durum geçerlidir. Bazen işveren açısından da benzer durum ortaya çıkabilir. İşçi bir kez yüksek gelir elde edince daha düşük çaba gösterme eğilimine girebilir. Pazarlıkta güven sorunu önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Pazarlıklarda güven sorununun çözümü büyük ölçüde çalışanlara bağlıdır. “Mahkûm Çıkmazı (Prisoner’s Dilemma)” adı verilen bu durumu aşmak için sözleşmelere açıkça işçilerin yüksek çaba göstermeleri durumunda yüksek ücret ödeneceği koşulu konabilir.

Güven ve iyi ahlak sorunu, işsizlik sigortalarının etkileri, uzun dönemli ücret sözleşmeleri ve menü maliyetleri nominal rijitliklerin nedenleridir.

Emek Piyasasında Reel Rijitlikler Etkin ücret teorisinin temelleri, Leibenstein (1957) tarafından atılmıştır. Leibenstein; ücret, yiyecek, tüketim, hastalık ve emek-verimlilik ilişkisini incelemektedir.

Düşük ücretli işçiler yeterince beslenemedikleri için hastalanacaklar ve verimlilik düşecektir. Oysa daha yüksek kazanan işçiler daha fazla besin aldıkları için daha az hastalanacaklar ve verimlilikleri artacaktır. Bu tez günümüzde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemli görülmektedir. Etkin ücret teorisinin en önemli varsayımı, verimliliğin mutlak ücrete ve firmanın içindeki ve dışındaki fırsatların nispi çekiciliğine bağlamasıdır.

Etkin ücret teorisinin temeli verimlilik ve ücret arasındaki ilişkiye dayanır.

Toplam işgücü=İçeridekiler + Dışarıdakiler

Yeni girenler tecrübesizdir ve içerideki olmayı istemektedirler. En önemli varsayımı ise “dışarıdakileri içeridekilere” dönüştürme maliyetinin yüksek olması ve bu dönüştürme maliyeti ile birleştirilen rantın içerdekilerce elde edilmeye çalışılmasıdır.

Yeni Keynesyenler, tam görüş birliği içinde olmasalar da işsizlik konusunda arz yanlı politikalar önermektedirler. Dışarıdakileri eğitmek de bu politikaların en önemli bir sonucudur. Ancak burada önemli olan eğitim maliyetlerini





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 2: İstihdam ve İşsizlik Olgusunun Teorik Temelleri



kimin üstleneceğidir. Keynesyen bir politikadan söz edildiği için bu görev devlete yüklenmektedir.





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 3: İşsizlik



İşsizlik Tanımı

İşsizlik genel olarak çalışmak için işgücü piyasasına gelen işgücünün uygun çalışma olanağı bulamaması durumudur. İşsizlik çalışma isteğinde olmama gibi nedenlerden çok emek arzının emek talebinden fazla olması ile ilgilidir. Talep yetersizliği; emek talebini karşılayacak kadar işyerinin olmaması, var olan işyerlerinin atıl kapasite ile çalışması, ücretlerin düşük olması ve işçilerin beceri ve yeteneklerinin işe uygun olmaması gibi nedenlerden dolayı olabilir.

Bir ekonomide emek, sermaye, toprak ve girişimcilik gibi üretim faktörlerinin üretim sürecinde etkin ve üretken kullanılması ekonominin büyüme performansı bakımından oldukça önemlidir. Üretim faktörlerinin tam istihdam edilmesi halinde ekonominin üretebileceği maksimum mal ve hizmetlerin miktarı *Potansiyel Hasıla*, *Doğal Hasıla* ya da *Tam İstihdam Hasılası* olarak adlandırılmaktadır.

İşsizlik Oranı ve Ölçülmesi

Bir ülkedeki işsiz sayısının toplam işgücüne oranı işsizlik oranı kavramını verecektir. Ekonomiler için tam istihdamın gerçekleşmesi kolay ulaşılamayacak bir amaç olduğundan ekonomilerin çoğu eksik istihdam durumunda bulunur. Çalışma istek ve gücünde olanların ancak bir bölümü üretime katılabilirken, üretime katılmayanlar işsizliği oluşturur. Bununla birlikte bir ekonomide üretime katılmayan herkesi işsiz kabul etmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bu nedenle işsiz, çalışma istek ve gücünde olan ancak piyasadaki cari ücret ve diğer çalışma koşullarına razı olmasına rağmen, uygun bir iş bulamayan kişi olarak tanımlanır.

İşsizliğin sayısal olarak belirlenmesinde işgücü arz ve talep tahminlerinden yararlanılmaktadır. İstihdam arz ve talep miktarı tahmin edildikten sonra ikisi arasındaki fark işgücü fazlası diğer bir ifadeyle işsiz sayısını vermektedir. İşsizliğin tahmininde bir diğer yaklaşım, potansiyel çıktı ile reel çıktı arasındaki açıktan yararlanarak işsizlik düzeyinin belirlenmesidir. Bu tahminde Okun Yasası'ndan yararlanılmaktadır. Okun Yasası reel çıktı ile potansiyel çıktı arasındaki açığın boyutundaki değişmeler ile işsizlik oranı arasında sabit bir ilişkinin olduğunu kabul etmektedir.

İşsizlik Türleri

Bireyler ve kitleler üzerinde ağırlığını hissettiren bir olgu olan işsizlik her zaman aynı nedenlerden dolayı ortaya çıkmamakta ve bu nedenle de her zaman benzer sonuçlar vermemektedir. İşsizlik konusunda bir sınıflama yapma gereği bu noktada ortaya çıkmaktadır. İşsizlik nedenlerinin tespiti bir anlamda çözüm yollarının tespiti anlamına gelmektedir.

- **İradi/Gayri İradi İşsizlik:** Çalışma gücüne sahip olan kişiler arasında cari ücret düzeyinde ve çalışma şartlarına razı oldukları durumda iş bulması mümkün olanların çalışmayı

reddetmeleri durumunda ortaya çıkan işsizlik iradi işsizlik olarak tanımlanmaktadır.

Çalışma arzusu gösterdikleri, yürürlükteki ücret düzeyinden çalışmaya hazır oldukları halde iş bulamayanlar ise gayri iradi işsiz olarak tanımlanmaktadır. İşsizliğin iradi ve gayri iradi ayrımının yapılması işsizlik türlerinin psikolojik ayrımı olarak ele alınmaktadır. Bu aynı zamanda çalışma arzusuna göre işsizlik ayrımı olarak da ele alınabilir.

- **Gizli İşsizlik:** İşgücünün istihdam edilmesine rağmen, çok düşük veya sıfır verimlilikle çalışması durumunda ortaya çıkmaktadır. Herhangi bir üretim alanında bir miktar işgücünün üretimden çekilmesi durumunda eğer üretim miktarı düşmüyorsa bunun nedeni gizli işsizliktir.

Gizli işsizlik, toplam talep yetersizliğine, piyasa aksaklıklarına bağlı olarak ortaya çıkabileceği gibi ekonominin yapısına bağlı olarak da ortaya çıkabilir. Gizli işsizlik daha çok hizmetler, tarım ve kamu sektörlerinde görülmektedir.

- **Açık İşsizlik:** Resmi istatistiklerde sivil işgücünün sivil istihdamdan fazla olması durumunda işsizlik ile karşılaşılr.

Açık işsizlik geçici işsizlik, yapısal işsizlik, teknolojik işsizlik, konjonktürel işsizlik ve mevsimsel işsizlik olarak farklı türlere ayrılmaktadır.

- **Geçici İşsizlik:** İktisaden gelişmiş olsun ya da olmasın her ülkede rastlanan bir işsizlik türüdür. İşçilerin mevcut çalışma olanaklarından habersiz olmaları veya çalışacakları yere gitmenin masrafına katlanamamaları gibi nedenler dolayısıyla emek piyasasının iyi işlememesinden kaynaklanmaktadır. İşçilerin mobilitesini azaltan ve iki tarafında piyasa şartları hakkında tam ve mükemmel bilgilere sahip olmasını engelleyen nedenler genellikle emek piyasasının işleyişinden kaynaklandığı için bu tür işsizliğe friksiyonel işsizlik adı da verilmektedir.

İş ve işçi bulma kurumları iyi organize edilir ve etkin bir şekilde çalışırsa bu işsizlik türü azalmaktadır. Fakat her şeye rağmen ekonomide bir miktar geçici işsiz bulunacaktır. Büyük bir işçi kitlesi içinde mevcut işinden memnun olmayıp yeni bir iş bulmak için işinden ayrılmış insanlar bulunacaktır. Bu nedenle bu insanlar yeni bir iş buluncaya kadar işsiz sayılacağından, bu anlamdaki işsizliği sıfıra indirmek mümkün değildir. Bir ülkede işsiz olarak kaydedilen kişilerin miktarı çalışanlara oranla %2 civarında olduğu zaman o ekonomide tam istihdam sağlandığı söylenebilir.





Geçici işsizlik kısa süreli, hiçbir zaman sıfıra **indirilemeyen** ve son derece yaygın bir işsizlik türüdür. Ancak insanların iş değiştirmeleri yoluyla verimsiz oldukları alanlardan daha verimli oldukları alanlara geçmelerini sağladığından olumlu bir fonksiyonu olduğu da söylenebilir.

- **Yapısal İşsizlik:** Bir ülkenin ekonomik yapısında meydana gelen değişmelerin neden olduğu işsizlik türü yapısal işsizliktir. Örneğin ilkel yöntemlerle tarım üretimi yapılan bir ülkede tarımın makine ile yapılmaya başlanması halinde makinelik üretim yaygın bir hal aldıkça köyde çalışma imkanlarından yoksun kalan işçilerin sayısı da artacaktır.

İşsizlik türleri içinde en ciddi problem olan tür yapısal işsizliktir. Yapısal işsizliğin oluşmasının temel nedeni uzmanlaşmış, beceri ve nitelik gerektiren belirli işler için tek işgücü piyasası yerine çok sayıda alt işgücü piyasası olmasıdır. Yapısal işsizliğin nedenlerinden biri de açık işlerin gerektirdiği beceriler ile iş arayanların becerileri arasındaki farklılıklardır. Açık işlerle iş arayanların farklı şehirlerde olmaları da yapısal işsizliğin bir başka nedeni olarak ifade edilebilir.

Teknolojik gelişmelerde yapısal işsizliğin oluşmasında önemli rol oynar. Teknolojik gelişmeler bazı iş kollarının ortadan kalkmasına kimi zamanda daha az faktör kullanımı ile ürünlerin üretilmesine imkan tanımaktadır. Bu durumda eskisine nazaran daha az emek kullanılacağından işsizlik sorunu ortaya çıkacaktır. Eğer bir ekonomide üretim faktörlerinden biri olan emek oransal olarak fazla ve buna karşılık sermaye yetersiz ise üretim faktörlerinin miktarları arasındaki bu dengesizlik yapısal işsizliğe neden olmaktadır.

- **Teknolojik İşsizlik:** Teknolojik gelişme ve modernleşme sonucunda çoğu zaman daha az emek kullanılmasının mümkün olduğu ve az emek kullanımının maliyetleri düşürebildiği bilinmektedir. Bu yüzden eğer bir ülkede geliştirilen yeni teknolojiler üretimde maliyetleri düşürürken daha az emek kullanımı gerektiriyorsa bu ülkede teknolojik gelişmeye bağlı olarak işsizlik ortaya çıkabilir. Bu işsizlik türüne teknolojik işsizlik adını verebiliriz.

Bu işsizlik türü ekonomiyi çok önemli boyutlarda etkileyebilmektedir. Ancak teknolojik gelişme verimlilik artışı yoluyla üretimi ve gelirleri artırarak sonuçta yeni yatırımlar yapılmasına neden olursa yaratılan yeni istihdam olanakları, teknolojik işsizliğin ortadan kalkması konusunda etkili olabilir. Teknolojik gelişmeye rağmen bir işsizlik olmaması veya daha doğru bir ifade ile

başlangıçta meydana gelen işsizliğin telafi edilmesi teknolojik gelişmenin ikincil etkisi olarak adlandırılmaktadır.

- **Konjonktürel işsizlik:** Konjonktür kelimesi bir ülkenin ekonomik durumunu belirli bir anda açıklayan tüm öğelerdir. Açık işsizlik türlerinden olan konjonktürel işsizlik ise talep yetersizliği işsizliği olarak da bilinmektedir. Ekonomilerde ekonomik dalgalanmalara bağlı olarak bazen tüm işgücü kolaylıkla istihdam edilirken, bazen de işgücünün önemli bir kısmı işsiz kalabilir. Bu nedene bağlı olarak ortaya çıkan işsizliğe konjonktürel işsizlik adı verilir.

Konjonktürel işsizliğin süresi geçici işsizlikten uzun, yapısal işsizlikten kısadır. Konjonktürel işsizliğin ekonominin belirli kesimlerinde değil, çok sayıda sektörde gözlenmesi mümkündür.

- **Mevsimlik İşsizlik:** Konjonktürel işsizlik gibi mevsimlik işsizliğin nedeni de talep dalgalanmalarıdır. Ancak burada sözü edilen talep dalgalanmaları önceden beklenen dalgalanmalardır ve yıl boyunca sistematik bir seyir izlemektedir. Mevsimlik işsizlik en çok inşaat ve tarım sektöründe kendini göstermektedir. Mevsimlik işsizlik olgusunun tarım ağırlıklı yapılanma içinde belirli bazı aylarda toplanması iklim ve çevre koşullarından kaynaklanmaktadır.

Mevsimlik işsizlik kalkınan ülkelerin karşılaştığı tipik bir işsizlik olgusudur. Giderilmesi için alınacak önlemler ancak kısa vadeli çözümleri içerebilir. İklim yapısını ve belirleyici olan coğrafi faktörleri değiştirmek söz konusu olmayacağı için ancak dengeli ve uzun dönemli istihdam politikaları sorunun ağırlığını hafifletebilir. Mevsimlik işsizliğin giderilmesi uzun dönemde tarımsal yapının yerini sanayiye bırakması ile mümkün olabilecektir. Tarımda makineleşme ve elde edilen ürünün yıl içine dağıtılacak biçimde yeniden düzenlenmesi kısa dönemli çözümler olarak düşünülebilir.



ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 4: Dünyada İstihdam ve İşsizlik



Küresel İşgücünün Genel Olarak Analizi

Küresel işgücünün genel olarak analizi; istihdam, işsizlik, işgücüne katılma oranları işgücü verimliliği ve reel ücretler, istihdamın sektörel dağılımı, açık işsizlik ve kötü çalışma koşulları çerçevesinde yapılacaktır.

Nüfusta Yaşanan Gelişmeler

İşgücü piyasaları nüfus miktarı ile doğrudan ilgilidir. İstihdam yaratabilen bir ekonomide nüfus fazlalığı olumlu bir girdidir. Fakat istihdam yaratamayan ekonomilerde nüfus, özellikle genç nüfus, büyük ölçüde işsizlik probleminin kaynağıdır.

Kadın ve Erkekler Arasındaki İşsizlik

Dünya istihdamı sürekli bir artış eğilimindedir. Bölgesel olarak değerlendirildiğinde sadece gelişmiş ülkeler ve Avrupa Birliği'nde istihdamın daraldığı diğer bölgelerin büyüdüğü görülmektedir. İşsizlik ise 2010 yılında küresel olarak 118,4 milyon erkek işsizliği; 86,5 milyon kadın işsizliği bulunmaktadır.

Genç ve Yetişkinler Arasındaki İşsizlik

Dünya'da işsizlik gençler arasında önemli bir problemdir. Ulaşılabilen son verilere göre (15-24) yaş arası gençler arasında 2009'da 79,6 milyon işsiz varken bu rakamın 2010 yılında 77,7 milyona gerilemiştir.

İşgücüne katılma oranı ve işgücü seviyesi, farklı bölge ve ülkelerde farklı sonuçlarla küresel ekonomik krize etki etse de genel olarak bölgesel ve küresel olarak dikkate değer bir ağırlığı bulunmamaktadır.

İşgücü Verimliliği ve Reel Ücretler

İstihdamın niteliği birçok değişken çerçevesinde ölçülebilir olmasına karşın, verimlilik ve reel ücretler hem genellenebilir hem de karşılaştırılabilir olmasından dolayı tercih edilmektedir. Uzun dönemde işgücü verimliliğinin büyüklüğü basitçe işçi başına çıktı ile ölçülür.

Sektörler ve Cinsiyete Göre İstihdam

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Küresel İstihdam Eğilimleri 2011 raporunda istihdam sınıflandırmasını Türkiye'den farklı olarak 3 ana sektör üzerine yapmıştır. Bunlar Tarım, Sanayi ve Hizmetler Sektörüdür.

Zayıf İstihdam ve Çalışan Yoksullar

Dünyada oluşmuş istihdamın önemli bir oranı, iş güvencesi ve sosyal güvence olmaksızın, düşük ücretli ve kötü çalışma koşullarına sahip işlerde oluşmaktadır. Bu sayının artması "zayıf istihdam" (Terimin orijinali "Vulnerable Employment" dir).

Bölgesel İşgücü Piyasası Gelişmeler

Bölgesel iş gücü piyasalarında gelişmeler dokuz ayrı bölge sınıflandırmasına göre istihdam ve işsizlik konuları analiz edilerek incelenmektedir.

Gelişmiş Ekonomiler ve Avrupa Birliği

2007-2010 arasında meydana gelen küresel işsizliğin büyük bir kısmı Gelişmiş Ekonomiler ve Avrupa Birliği bölgesinde oluşmuştur. Krizin tetikleyicisi olan Amerika Birleşik Devletleri bu süreçten en fazla etkilenen ülkelerden biridir.

Gelişmiş ekonomilerde kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin bulunması, işsizlik rakamlarının kolayca istatistiklere yansımaya neden olmaktadır. Oysa birçok az gelişmiş ekonomide enformel sektörde, kayıt dışı ve sosyal güvencesiz çalışan işçilerin işsiz kaldığı tespit edilememekte ve bu kimselere yönelik aktif ve pasif istihdam politikaları geliştirilememektedir.

Orta ve Güney Doğu Avrupa (Avrupa Birliği Dışı) ve Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT)

Orta ve Güney Doğu Avrupa bölgesi yetişkin işsizliği dünya ortalamasının üzerindedir. Geçiş ekonomileri, gerekli yatırım ve istihdam koşulları oluşturamadığı için iş gücünün önemli kısmını diğer ülkelere göndermektedir.

Latin Amerika ve Karayipler

Bölgede zayıf istihdam ve çalışan yoksullar yüksek oranda yer tutmaktadır. Bölgede 2010 işsizlik oranları önemli düşüş eğilimindedir. Bölgede zayıf istihdam ve çalışan yoksullukla mücadele politikaları sürmektedir. Özellikle kadınların işgücüne katılmalarının artırılması ve daha kaliteli işlerin çoğaltılması için çalışmalar yürütülmektedir.

Doğu Asya

2010 yılında Çin, %10,5; Kore Cumhuriyeti %6,1; Hong Kong %6,0 büyümüştür. Büyüme bölgede pozitif işgücü piyasası gelişmelerine de neden olmuştur. İşsizlik oranları %4,4'den (2009) %4,1'e (2010) gerilemiştir. Bölgede erkekler arasındaki işsizlik oranı %5,0'den(2009) %4,6'ya (2010) gerilerken kadınlarda bu oranlar çok küçük bir değişim ile %3,5'den %3,4'e gerilemiştir.

Yoksullukla ve çalışma koşullarındaki kötü şartlarla mücadele özellikle Çin'de önemli bir politika gündemini oluşturmaktadır. Hızlı, yüksek miktarlarda ve ucuz üretimin ülkeye sağladığı avantajlar, kısa süre içinde kötüleşen hayat ve sağlık koşulları nedeniyle dezavantaja dönüşmeye başlamıştır.

Güney Doğu Asya ve Pasifik

Bölgedeki en geniş ekonomiler Endonezya ve Malezya gibi ülkeler 2010 yılında sırasıyla %6,0 ve %6,7 büyümüşlerdir. Singapur aynı dönemde %15'lik büyüme ile bölgenin en hızlı büyüyen ülkesi olurken Tayland %7,5 oranında büyümüştür.

Bölge işsizlik oranlarında 2009'dan (%5,2) 2010'a(%5,1) küçük bir azalma görülmüştür. Buna karşın Tayland gibi ülkeler kriz öncesi işsizlik oranlarının altında rakamlar yakalayabilmiştir.





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 4: Dünyada İstihdam ve İşsizlik



Güney Asya

Güney Asya da, ihracat ve dışı yatırıma dayalı Doğu ve G.Doğu Asya Bölgesine benzer yapıyla küresel ekonomik krizden ekilenmiş ve bu durumdan kurtulmaya çalışmaktadır. 2007'den itibaren düşüş eğiliminde olan (%5,9, %5,5) büyüme oranları 2010'da belirgin bir sıçrama göstermiştir (%8,9). Sadece Hindistan 2010'da %9,7 büyümüştür.

Bölgedeki işsizlik oranı 2007-2010 döneminde %4,3 ile %4,5 arasında sabit bir gelişim izlemektedir. Ancak genç işsizlik kriz öncesi duruma göre daha iyiye gitmemiştir. 2008'de %18 olan genç işsizlik oranı 2010'da %20,7 olmuştur. Bu oranla genç işsizlik yetişkin işsizliğinin 2,5 katı kadardır.

Kadınların işgücüne katılma oranlarının düşük olduğu bölgede, bu oranın yükseltilmesi için politikalar yürütülmektedir. 2000 yılında %33,9 olan kadın işgücüne katılma oranı bu çalışmalar neticesinde 2010'da %38,0 seviyelerine getirilmiştir.

Orta Doğu

Bölge, hızla yükselen petrol fiyatlarına hızla tedbir alan diğer ülke mali politikalarından önemli ölçüde yararlanmış. Buna rağmen çok yüksek büyüme oranları görülmemektedir. 2010'da %3,6 büyümüştür. Ancak bölgedeki birçok ülkenin büyüme hızı %5'in üzerinde gerçekleşmiştir.

İşsizlik Orta Doğu'nun ön önemli problemlerinden biridir. Kriz döneminde 1 puan düşmüş olmasına rağmen 2010 yılında hâlâ %10,3 ile yüksek işsizlik oranına sahiptir. %25'lere yükselen genç işsizlik oranı yetişkin işsizlik oranının dört katına ulaşmış durumdadır.

İstihdamın nüfusa oranı 2010 itibarıyla %45,4 seviyesindedir. Bu her iki çalışma çağındaki kişiden birinin çalışma hayatı dışında olduğu anlamına gelmektedir. Kadınların ancak beşte biri çalışma hayatına katılmaktadır. Kadın ve erkek arasındaki işgücüne katılma oranları arasında %8,7'lik bir farklılık oluşmuştur. Bu farklılığın temelinde güçlü sosyal ve ekonomik cinsiyet ayrımcılığının bulunduğu söylenebilir.

Kuzey Afrika

Ekonomileri uluslararası piyasalara yeterince entegre olmadığından Kuzey Afrika da ekonomik krizden yoğun olarak etkilenmeyen bölgelerden biridir. Buna rağmen hükümetler önlem paketleri hazırlamaktan geri durmamıştır.

Kuzey Afrika işsizlik oranı 2009'da %9,9; 2010'da %9,8 olmuştur. Genç işsizlik oranı ise 2009'da %23,4'den 2010'da %23,6'ya yükselmiştir. 2010 kadın işsizlik oranı %15, erkek işsizlik oranı %7,8 seviyesindedir.

Bölge son dönemlerde 'Arap Baharı' adı altında önemli bir iç kargaşaya şahit olmaktadır. Hükümetler genç işgücünü daha kaliteli işlere yönlendirme programları yaparken şu anda gençlerin büyük bir kısmı ya bu

kargaşanın içinde kalmışlar ya da başka ülkelere göç etmişlerdir. Bu koşullarda sağlıklı bir işgücü piyasasının kurulması mümkün değildir.

Alt Sahra Afrika

Bölge 2004-2007 arası ortalama %6, kriz sonrası 2008'de %5, 2009'da %2,6 büyümüştür. 2010 yılında toparlanma gösteren büyüme oranı %5 seviyesindedir. Bölgenin en büyük ekonomisi Güney Afrika, 2010 yılında %3; petrol ihracatçısı ikinci büyük ekonomisi Angola ise %5,9 büyümüştür.

2009'da bölgede %75,8 oranında 'zayıf istihdam' görülmektedir. Üstelik bu oran 2000-2009 arasında %3,7 artış göstermiştir. 2009'da işgücüne katılım oranı %19,1 seviyesinde olan bölgede, kadınların %84'ü, erkeklerin ise %69,5'i 'zayıf istihdam' içindedir.

Alt Sahra Afrika'da çalışma koşullarının iyileştirilmesi için hazırlanan Milenyum Gelişim Hedefleri, bölgede sadece insan onuruna yakışır işler geliştirmeyi değil, işgücü piyasalarıyla ilişkili diğer alanlar da (sağlık, eğitim gibi) geliştirmeyi hedeflemektedir. Ekonomik büyümenin kalkınmak için tek yeterli koşul olmadığına anlaşılması üzerine bölgede nitelikli sosyal politikaların yürütülmesi çalışmalarına hız kazandırılmıştır.

İşgücü Piyasaları ve Küresel Ekonomik Kriz

2008 küresel ekonomik kriz tüm dünyadaki dengeleri az ya da çok etkilemiştir. ABD merkezli Mortgage kredilerinin tetiklenmesi ile birden geri dönülmez tepkimeye giren dünya ekonomisi 2008 ardından gerek büyüme hızlarının düşmesi gerekse işsizlik rakamlarının yükselmesi ile işgücü piyasalarını da içine alan büyük bir krize sürüklenmiştir. Büyüme hızlarındaki düşüş ihracat ve yatırımlarda daralmaya neden olmuştur.

Küresel işgücü verimliliği de krizde olumsuz etkilenmiş 2007'de %3,3 olan işgücü verimliliği 2008'de %1,3'e, 2009'da %1,4'e düşmüştür.

Kriz döneminde sanayi istihdamında daralma, tarım istihdamında genişleme kaydedilmiştir. Bu dönemde dünya istihdamının yarısından fazlası (1,53 milyar) 'zayıf istihdam' ilişkisiyle çalışmaktadır. 2009'da ailesi ile birlikte yaşayan ve günlük kişi başı 1,25\$'ın altında gelir elde edenler toplam istihdam edilenlerin %20'sine ulaşmıştır. Günlük 2\$ altı gelir elde edenler ise 1,2 milyar kişi ile toplam istihdamın yarısına yaklaşmıştır.





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 5: Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik



Türkiye'de İstihdamın Dinamik Analizi

Türkiye'de istihdamın dinamik olarak analiz edilebilmesi için nüfus özellikleri ve değişimi ile birlikte, eğitim, cinsiyet, eğitim ve işteki durumunda incelenmesi gereklidir. Bunlara ek olarak da sektörel, kırsal-kentsel, formal-enformel ile kayıt dışı olma durumunun da dikkate alınması gereklidir. Nüfustan söz ederken 15 ile 64 yaş arasında çalışabilecek durumda olanlar dikkate alınır. Kışla, cezaevi, huzurevi, üniversite öğrenci yurtlarında vb kalanlar haricindeki nüfus kurumsal olmayan nüfus olarak adlandırılır. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus ise bunlar içindeki 15-64 yaş aralığında olanları kapsar. Nüfus verileri için TÜİK yaptığı araştırma verileri esas alınmıştır.

Türkiye'de İstihdamın Yapısal Analizi

Çalışma çağındaki ve kurumsal olmayan nüfus işgücü olarak tanımlanır. Katılım oranı ise istihdam edilen nüfusun işgücüne oranıdır. İstihdam iki grupta incelenir:

- **Formel istihdam:** Çalışma koşullarının düzgün ve yasal koşullarda oluşmasını ifade eder.
- **Enformel istihdam:** Formal istihdamın tersidir ve aynı zamanda kayıt dışı istihdam olarak da tanımlanır.

Enformel istihdam içinde yer alanlar dört grupta toplanabilir:

- Hiçbir yere kayıtlı olmayan işyerlerinde çalışanlar,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarından birisine kayıtlı olmadan çalışanlar,
- Enformel olarak tanımlanan işlerde çalışanlar ve
- Esas işi dışındaki işlerde kayıtsız olarak çalışanlardır.

Bunların yanında, eksik istihdam ve yetersiz istihdam tanımları da yapılabilir. Daha uzun süre çalışılmak istenmesine karşılık haftalık belirli bir sürenin altında çalışma durumu eksik istihdam veya zaman bağlı eksik istihdam; söz konusu zaman diliminde son bir ay içerisinde iş değiştirmek veya bir ek iş arayan kişileri tanımlayan yetersiz istihdam kavramlarıdır.

Bunların yanında Türkiye'de istihdam ekonomik faaliyet kollarına göre incelenebilir. Bu ayrımda istihdamın hangi ekonomik faaliyet çerçevesinde olduğu esas alınır. Türkiye'de oluşan istihdam genel ekonomik faaliyet kollarına göre incelendiğinde;

- Hizmetler,
- Tarım sanayi ve
- İnşaat olarak sıralandığı görülür.

İstihdam edilenlerin işteki durumları yevmiyeli, ücretli veya maaşlı, işveren veya ücretsiz aile işçisi olarak incelenebilir. Ücret belirli bir çalışma karşılığında yapılan ve para ile ifade edilen ödemelerdir. Maaş ise memurlara henüz çalışmadan peşinen yapılan ve para ile ifade edilen

ödemelerdir. Kendi hesabına çalışanlar ise yalnız veya ücretsiz aile fertleri ile birlikte parasal veya mal anlamında gelir temini amacı ile çalışan kişilerdir.

Ücretsiz aile işçiliği ise işletmesinde vey aile fertlerinin birisinin sahip olduğu iş yerinde ücretsiz olarak çalışan ama iş yerinin ortağı konumunda olmayan kişiler olarak tanımlanır.

İşveren, kendi işinde para veya mal karşılığı bir veya birden çok yevmiyeli ya da ücretli daimi işçi çalıştıran kişilerdir. Ülkemizde son dönemde istihdamın %60,9 ücretli veya maaşlı, %20,1 kendi hesabına, %13,6 ücretsiz aile işçisi, %5,3 işveren olduğu görülmektedir.

Bölgesel olarak istihdamın incelenmesi genel olarak kentsel ve kırsal olarak yapılabilirken, istihdam özellikleri dikkate alınarak iki düzeyde yapılmaktadır. 1. Düzey'de genel olarak sınıflandırılmış 12 bölge bulunur. 2. Düzey'de ise 26 bölge bulunmaktadır (S:101, Tablo 5.5).

Ülkemizde oluşan istihdam sosyal güvence sahipliği açısından incelenirken kayıt dışı istihdam yani söz konusu referans alınan zaman diliminde yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanlar kast edilmektedir. Kayıt dışı istihdamın ülke genelinde daha çok kırsal alanda yaygın olduğu belirlenmiştir.

Kayıt dışı istihdamın oranı %43,2'dir. Bunun da %67,4'ü kırsal kaynaklıdır. Bu olguda denetim yetersizliği ve yapılan işlerin tarımsal ve küçük çaplı olması etkindir. Ayrıca eğitim durumunun da istihdam üzerinde etkili olduğu gerçektir. Ancak işgücü piyasalarının gereksinimlerine göre istihdam şekillenmektedir (S:103, Tablo 5.7).

İşgücü piyasası niteliksiz çalışanları, ara elemanları ve nitelikli elemanları talep eder. Bütün olarak toplunda her kesimin değer yarabilmesine olanak sağlayacak bir işgücü piyasasının oluşması arzu edilir. Ülkemizde iş gücü piyasası incelendiğinde ilkökul mezunlarının sayısının daha fazla olduğu görülmektedir (S:104, Tablo 5.8).

Cinsiyet dağılımı açısından incelendiğinde kadınların istihdam edilenler içerisindeki payının erkelere göre daha düşük olduğu gözlenmektedir. Toplam istihdamda erkekler %71,5, kadınlar ise %28,5 paya sahiptir. 2005-2010 yılları arasında kadınların toplam istihdamdaki payı %25,7'lik artış gösterirken aynı dönemde erkeklerin payındaki artış %8,1 olarak gerçekleşmiştir.

Çocukların istihdamdaki payı incelenirken, uluslararası anlaşmalar esas alınmaktadır. Buna göre 6-17 yaş arası bireyler çocuk kabul edilmektedir. ILO göre 15 yaşın altında olan ve aile bütçesine katkıda bulunmak veya yaşamını kazanmak amacı ile çalışanları çocuk işçi veya çalışan çocuklar olarak tanımlamaktadır. Çalışan çocuklar ile ilgili 2007 yılında yapılmıştır. Verilere göre ülke nüfusunun %22,3 oluşturmaktadır. Çocuk nüfusunun %5,9 istihdam edilmektedir. Çalışan çocukların %68,5'i eğitimine devam etmemektedir.





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 5: Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik



Türkiye'de İşsizliğin Dinamik Analizi

Ülkemizde işsizliği çözümlerken istihdam konusunda dikkate alınan noktalar yanında işsizliğin özellikleri, ekonomik büyüme ile olan ilişkisi, bölgesel değerlendirmeler, eğitim, yaş, cinsiyet ce işsizliği yaratan nedenlerin ele alınmasını gerektirir.

Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Analizi

Sanayi devriminin neden olduğu değişimler sonucunda şekillenen toplumsal yapıya sanayi toplumu adı verilmektedir. Üretim mekanizmalarındaki değişimin neden olduğu mal ve hizmetlerdeki ucuzlama, hızlı bir tüketimi ve terk edilmesi olanaklı olmayan toprağa bağlı çalışma biçiminin ortadan kalkmasına neden olmuştur. Sağlık alanındaki gelişmeler nüfus artışına neden olmuştur. Gelirin yetersizliği ise ailedeki herkesin çalışmasını zorunlu kılmıştır. Çalışma alanlarının belirli bölgelerde yoğunlaşması nedeni ile yoğun nüfus hareketleri olmuş ve beraberinde de işgücü fazlalığını ortaya çıkararak işsizliğe neden olmuştur. Klasik iktisat anlayışının çalışma isteğinin gönüllük esasına dayalı olduğu görüşü bu gelişmeler karşısında özellikle de 1929 bunalımı sonrasında değişime uğramıştır. Keynesyen yaklaşım işsizliğin gönülsüz bir durum olduğunu ortaya atarak bu olguyu açıklamıştır.

Türkiye'de sanayileşmenin etkileri ve tarım toplumu olmasından kaynaklı olarak işsizlik kendisine özgü bir yapıya sahiptir. Kentsel ve kırsal alanların karşılaştırılması durumunda kentsel alanda işsizliğin daha yüksek olduğu, kentlerde kadınların, kırsal kesimde ise erkeklerin işsizlikten en çok etkilendiği belirlenmiştir. Her iki kesimde de genç nüfus (15-24 yaş arası) en çok etkilenendir. Türkiye'de işsizliğin önemli nedenlerinden birisi ekonomik krizler olmakla birlikte önemli bir bölümünü ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. Yapılan incelemeler işsizliğin sayısal değişiminde tarım sektörünün işsizliği %3 oranında azalttığı belirlenmiştir. Türkiye'de iş arayanların önemli bir bölümü 1 yıldan uzun süredir iş aramaktadır. Buna uzun süreli işsizlik adı verilmektedir.

Yapılan incelemelerde kırsal kesimde işsizliğin kentlere göre daha düşük olduğu görülmüştür. Ancak tarım dışı işsizlik açısından bakıldığında kırsal kesim kentlere göre daha yüksek oranlara sahiptir (S:109, Tablo 5.12).

Genel durum eğitim düzeyinin arttıkça işsizliğin azalmasıdır. Ülkemizde benzer bir eğilim söz konusu değildir. Yapılan araştırmalar, işgücü piyasasında nitelikli işçi gereksinimin fazla olmadığını veya eğitimlerin işgücü piyasasının gereksinimlerine uymadığını göstermektedir. Eğitim ile işsizlik arasındaki ilişkinin temelini işgücü piyasalarının durumu belirlemektedir. İşgücü piyasaları da ülkelerin ekonomik gücü ve hacmine göre şekillenmektedir. Eğitimli insanların işsizlik kalmaları teknoloji ağırlıklı olmayan bir ekonomik yapıya sahip olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de işsizliğin en yoğun olduğu yaş aralığı 15-24 yaş arasındadır. Kadın ve erkek temelinde ele alınması durumunda işsizliğin ülke genelinde benzerlik gösterdiği gözlenmiştir. Öte yandan kadınlarda işsizlik oranı kentlerde erkeklere göre yüksek iken kırdada tersi bir durum söz konusudur.

Ülkemizin tarım toplumu olma özelliğinden tam olarak sınırlanmış olması nedeni ile istihdam alanlarının daralmasına neden olmaktadır. Ayrıca genç nüfusun büyüklüğü ile işgücü piyasası kurumlarının etkinliği, coğrafi mobilite ve mevsimlik işsizlik gibi etkenler işsizliğin önemli etkenlerindedir. Buna ek olarak sermaye ve donanım yetersizliği ile şirketlerin teşvik ve yatırımlardan yeterince yararlanması de etkili olmaktadır.

Ekonomik büyümenin işsizliği azaltacağı düşünülür. Bunu nedeni ise yatırımların yeni istihdam yaratacağı düşüncesidir. Ülkemizdeki durum bu düşüncüyü destekler nitelikte olmakla birlikte ekonomik büyümeye aynı hızla tepki vermeyen işsizlik oranları gözlenmektedir. Bunun nedenlerinden birisi şirketlerde verimlilik artışı nedeni ile ek istihdama gerek duyulmamasıdır. Diğer nedeni ise istihdam eşliğidir. Ülkelerdeki kapasite kullanımının düşük olması büyümeye karşılık istihdam edilen nüfusun büyüklüğünün aynı oranda büyümesini önlemektedir.

İşsizlik ve Yoksulluk İlişkisi

Yoksulluk asgari yaşam standartlarına erişememe veya asgari yaşam standartlarını sürdürebilecek gelirden yoksun olma durumu olarak tanımlanır. Sanayi toplumu insan kitlelerinin yaşamlarını ücret vb gelirler ile sürdürebilmesi üzerine kuruludur. Bu nedenle işsizlik durumunda ortaya çıkan gelir kaybı insanları hızlı bir şekilde yoksulluğa sürükleyebilmektedir. Yoksulluk ile mücadele dünya genelinde en önemli problemlerden birisi olarak kabul edilmektedir. Bir pasif mücadele yöntemi olan işsizlik sigortası ödemesi mücadele yöntemi olarak kullanılmaktadır.

Toplumsal Tehdit Oluşturma Açısından İşsizler

Gelişmiş birçok ülkede suçla mücadele politikaları işsizlikle mücadele politikaları ile birleştirilmiştir. İnsanların istihdam edildiği sürece suçtan uzak durmaktadır. Böylelikle toplumsal düzensizlikler ile daha kolay mücadele edilebilmektedir.

Yapılan araştırmalar işsizlik ile suç arasında ilişki olduğunu göstermektedir. Benzer çalışmalar ülkemizde yapılmıştır. Bazıları işsizlik ile suç arasında kısa dönemde bir ilişki olmadığını göstermektedir. Benzer şekilde bazıları da tersini göstermektedir. Bunun nedeni ise araştırmalarda kullanılan değişkenlerin farklı olmasıdır.



İşsizlikle Mücadelede Esneklik Yaklaşımı

Dünya'da, 1970 yılı ve sonrasında işsizlikte artış yaşanmaya başlamıştır. Konuyla ilgili olarak işsizlikle mücadele edebilmek için;

- Sayısal esneklik,
- Zamana göre esneklik,
- Fonksiyonel esneklik,
- Ücret esnekliği ve
- Uzaklaşma stratejileri

ele alınmaktadır.

Sayısal Esneklik: İşletmelerin gereksinim duyacakları işgücü miktarı ve niteliğini, değişen ekonomik ve teknolojik şartlara, piyasadaki talep miktarına ve yeni üretim tekniklerine göre değiştirme serbestisi olup, ekonomik kriz dönemlerinde önem kazanır.

Zamana Göre Esneklik: Normal çalışma süreleri dışında işletme açısından, ihtiyaç duyulan sürelerde işin yapılması, işçi açısından da iş süresinin başlangıç ve bitişinin çalışanın kişisel durumuna ve kendi isteklerine göre ayarlanmasıdır.

Fonksiyonel Esneklik: Çalışanların işyerlerinde değişiklikleri yapabilmesi ve çeşitli görevleri üstlenebilmesidir.

Ücret Esnekliği: Emek piyasası ve rekabet koşullarındaki değişime karşısında işverenin çalışanların ücretleri üzerinde değişiklik yapabilme yetkisini yaratmak üzerinedir ve ücretlendirmenin bireysel temellere dayandırılmasını gerektirir.

Uzaklaşma Stratejileri: Belirli bir işin, hizmetin ya da üretimin işletme dışındaki başka işyerlerinde ya da işletme içinde başka işçiler çalıştırılarak yerine getirilmesidir.

İşsizlikle Mücadelede Makroekonomik Politikalar

İşsizlikle mücadele ederken uygulanabilen makroekonomik politikalar bulunmaktadır. Bunlar;

- Liberal politikalar,
- Talep yönlü politikalar,
- Arz yönlü politikalar,
- Sözleşmeye dayalı politikalar ve
- Kurumsal politikalar.

Liberal Politikalar: Liberal iktisadi düşüncenin, piyasa işleyişinin bir sonucu olan işsizlikle mücadele için doğal oran teorisi ve zamanlar arası ikame teorileri kullanılmaktadır. Doğal oran teorisine göre, kamunun denge işsizlik oranına müdahaleleri istenmezken, uzun dönemde işsizlik oranındaki konjonktürel dalgalanmalara müdahaleleri kabul edilebilir. Zamanlar arası ikame teorisinde ise, her iki müdahale de doğru kabul edilemez.

Talep Yönlü Politikalar: Emek talebinin arttırılmasına yönelik uygulanan politikalar ve mal ve hizmet

talebinde ortaya çıkacak artış, emek talebini de arttıracaktır.

Doğrudan kamu istihdamı politikası ile ürün talep politikaları olarak iki grup altında incelenebilir. Doğrudan kamu istihdamı politikasının amacı, kamunun almış olduğu tedbirlere rağmen işsizliğin azaltılmadığı durumlarda işsizleri kamu sektöründe istihdam ederek işsizlerin satın alma güçlerini arttırmaktır. Ürün talep politikaları ise, kamu harcamalarını arttırarak veya vergileri azaltarak toplam talebin ve sonrasında istihdamın arttırılmasıdır.

Arz Yönlü Politikalar: İşsizlikle mücadelede arz yönlü politikaların amacı ise, emek piyasası içerisinde emek edenler ile emek talep edenler arasında etkin bir eşleşmenin sağlanmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için işgücünün eğitim düzeyini geliştirmeye, emek piyasasındaki bilgi eksikliklerini gidermeye ve emek hareketliliğini sağlamaya yönelik; fiziksel ve beşeri sermayeyi geliştiren politikalar, iş arama yardımı ve bilginin yayılması politikası veya emek hareketliliğini arttırmaya yönelik politikaların uygulanması gerekmektedir.

Sözleşmeye Dayalı Politikalar: Emekliliği yaklaşan çalışanları erken emekli etme, işverenleri hem yeni istihdam hem de işten çıkarma konusunda isteksiz yapan işçi devri maliyetlerini hedefleyen politikalar, çalışanlara kârdan pay verilmesini öngören kâr paylaşımı politikası, işsizlerin istihdam olanaklarını arttıran ve işten çıkarılma etkilerini en aza indiren yeni işe alma sübvansiyonları ve katılım belgesi olan işsizleri işe alan işverenlere işsizlik sigortası fonundan belirli bir miktar ödeme yapılmasını sağlayan gelir aktarım politikasıdır.

Kurumsal Politikalar: Hedef kitlesi emek piyasası ile ilgili kurumlar ve kurumsal düzenlemeler olan, işsizliği azaltmayı amaçlayan, sendikacılık ve toplu pazarlık sisteminde reform yapan politikalar ve işsizlik sigortasıdır. Sendikalar, emek piyasası içerisinde özellikle ücretin belirlendiği toplu pazarlık sürecinde önemli bir güç oluşturmaktadır ve sendikaların var olduğu işyerlerinde ücret düzeyleri yüksek olmakla birlikte, işsizliğin yüksek olduğu görülmektedir. İşsizlik sigortası ise, emek piyasasındaki işsizleri, işsizliğin neden olduğu ekonomik ve sosyal olumsuzluklardan korumak amacıyla yapılan ödemeleri kapsar.

İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları

Hem bireyler üzerinde hem de toplumda ekonomik ve sosyal yönden sorunlara neden olan bir olgu olan işsizlik, gelir kaybına neden olması ve sosyal yönden de olumsuzluk yaratması nedeniyle hem ekonomik hem de sosyal maliyeti dikkate alınarak çözüm araştırması yapılması gerekmektedir. Bu sebeple, işsizlerin ve işini kaybetme riski bulunanların istihdam edilmeleri ya da gelir güvencesi sağlanmaları için emek piyasası politikaları önem kazanmaktadır.

Emek piyasası politikaları;

- Pasif ve
- Aktif politikalar olarak ikiye ayrılır.

Bireyin ekonomik sıkıntısının belirli bir oranda finanse edilmesi amacıyla “pasif istihdam politikaları” düzenlenirken sadece ekonomik finansmanın yeterli olmadığı düşüncesiyle bireyi istihdama dâhil etmeyi sağlayabilecek “aktif istihdam politikaları” düzenlenmektedir.

Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları işsizleri ekonomik olarak desteklemeyi amaçlar. Diğer bir deyişle, işsizliğin azalması için istihdamı arttırmak değil, işsizleri ekonomik olarak destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları azaltmayı hedefler. Her ülkede uygulanan politikaları farklılık gösterebilmektedir. Pasif istihdam politikalarını,

- İşsizlik sigortası,
- Ücret garanti fonu,
- Kısa çalışma ödeneği,
- Kıdem tazminatı,
- Erken emeklilik ve
- İşsizlik yardımı ya da sosyal yardımlar

olarak sıralamak mümkündür.

İşsizlik sigortası: Pasif politikalar arasında en fazla öneme sahip olan uygulamadır ve çalışanları hedefleyerek, kendi iradesi dışında belirli bir süre işsiz kalanlara, kendisine uygun bir iş buluncaya kadar gelir desteği sağlamaktadır. Ülkemizde, 2000’li yılların başında 4447sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yürürlüğe girmiştir ve finansmanı genelde işçi, işveren ve devlet tarafından ödenen primlerle karşılanmaktadır. İşsizlik sigortasından yararlanan bireyin ödenekten yararlanma süresi dolmadan istihdama katılması mümkün olacak şekilde aktif istihdam politikalarıyla eşgüdüm içerisinde yürütülmelidir, çünkü sigortadan yapılacak ödeneğin sınırlı bir süreyi kapsamaktadır.

Ücret garanti fonu: İşsizlik sigortası fonu bünyesinde 4857 sayılı iş kanununun yürürlüğe girmesiyle kurulmuş olan ücret garanti fonu, işverenin ödeme gücüne düştüğü hâllerde işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulmuştur. Ücret garanti fonu gelirleri, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin işveren payının yıllık toplamının yüzde biri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazançlardan oluşur.

Ücret garanti fonunun giderleri ise işçilere ücret ödemelerinden ve Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Kararı ile Ücret Garanti Fonuna ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu tarafından yapılan giderlerden oluşmaktadır. Ücret alacağı dışında kalan işverenden diğer alacaklar ücret garanti fonu kapsamı dışındadır.

Kısa çalışma ödeneği: Bu pasif istihdam politikasından işverenin “genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyetini tamamen veya kısmen geçici olarak durması hâlinde” çalışanlar tarafından yararlanılmaktadır.

Kısa çalışma ödeneği miktarı, işsizlik sigortası ödeneği miktarını geçemez ve çalışma hayatı ile çalışma barışını koruma ve çalışanların dışsal faktörler nedeniyle zarar görmelerinin engellenmesi amacıyla uygulanır. Çalışanların ekonomik krizden en az düzeyde zarar görmelerini sağlayabilmek adına büyük bir rol üstlenmektedir.

Kıdem tazminatı: İş sözleşmesi sona eren işçiye çalıştığı süreye göre ödenen paradır ve işverenlerin işçileri kolayca işten çıkarmasını engellemektir. İşten çıkarılan çalışan ya da çalışanların yerine yeni personel alınma zorunluluğu maliyetlerde artışa neden olacaktır. Bu nedenle mevcut çalışanların değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre istihdamlarına devam edilmesi daha olumlu bir durum yaratmaktadır.

Erken emeklilik: Emek piyasasında bulunan ancak verimliliği azalmaya başlayan nüfusun emekli olmasıdır ve emeklilik yaşına yaklaşmış işsiz kalan ya da işsiz kalma riski yüksek olan bireyleri ilgilendirmektedir. Emek piyasasında verimlilikleri azalan çalışanların erken emeklilik ile işten ayrılmaları, ülkedeki çalışma çağındaki nüfusa istihdam imkânı sağlayacaktır. Böylelikle erken emeklilik sistemi işçi, işveren ve toplum açısından faydalıdır. Bu nedenle erken emeklilik politikasını uygulayan ülkelerin güçlü bir ekonomik yapıya ve yüksek genç nüfus oranına sahip olması beklenmektedir.

İşsizlik yardımı: Sadece devlet tarafından finanse edilen, gelir desteği sağlayan pasif istihdam politikalarının bir diğeridir. İşsizlik yardımlarından belirli bir süre yararlanılabileceği gibi, ihtiyaç durumu devam ettiği sürece de yararlanılmaktadır. Genel olarak işsizlik yardımları, bir ülkede yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gelir desteğine ihtiyaç duyan bireylere yapılacak her türlü ayni ve maddi desteği kapsamaktadır.

Aktif İstihdam Politikaları

İş bulma zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma, emek arz ve talebini kurumsal yapılanmalar sayesinde bir araya getirerek emek piyasasını kolaylaştırma” ilkeleri üzerine kurulmuştur. Türkiye İş Kurumu’na göre ise “işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizlerinin ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitiminin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünüdür.

Bu başlık altındaki politikalar;

- İşgücü talebini arttırarak işsizliği önlemeye yönelik önlemler:
 - Ücret ve istihdam sübvansiyonları,
 - Kendi işini kuranlara yardım programları,
 - Doğrudan kamu istihdamı,
 - Mesleki eğitim programları,
 - Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleridir.
- İşsizliği sınırlayıcı önlemler:
 - Haftalık çalışma süresinin kısaltılması,
 - Esnek çalışmanın yaygınlaştırılması,
 - İşgücü hareketliliğinin artırılmasıdır.

Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları: Özelleştirme politikaları ya da diğer ekonomik gerekçelerle işyerlerini kapatmayı ya da çalıştırdığı işgücünün beceri ve yeteneklerinin yeni teknolojilere uygun olmadığı düşüncesiyle işyerinde işten çıkarma yapmayı düşünen işverenlere uygulanacak ücret ve istihdam sübvansiyonları işsizliğin artışının engellenmesinde önemli bir politika aracıdır.

Devlet yeterli sermayesi olmayan, sermaye birikimi sürecinde olan ve yeni kurulan işletmelere çalışanların ücretlerini sübvansiyonla destek olmaktadır. Ücret ve istihdam sübvansiyon uygulamasının altında yatan temel gerekçe işgücü maliyetini ucuzlatmak ve istihdam artışını teşvik etmektir. En belirleyici özelliği, ücret ve istihdam sübvansiyonlarının doğrudan işyeri ve/veya işverenlere yönelik olmasıdır.

Kendi İşini Kuranlara Yardım Politikaları: Kendi işini kuranlara yapılan yardımlar bir açıdan istihdam sübvansiyonudur ve doğrudan ücretli istihdamıyla ilgilidir. Kendi hesabına çalışanları ve yeni girişimcileri de kapsamaktadır. İstihdam yaratılması konusunda KOBİ olarak adlandırılan küçük ve orta büyüklükteki işletmeler oldukça etkilidir.

Bu nedenle OECD ülkelerinin çoğunluğunda yeni teknolojilere uyum ve dış pazarlara açılma konusunda işletmelere devlet ya da kamu tarafından destek verilmektedir. Bu kapsamda küçük ve orta büyüklükteki işletmelere sadece maddi destek sağlamakla yetinilmemekte, aynı zamanda kendi işini kuracak kişilere hem ilgi duydukları mesleklerde hem de gelişme şansı bulunan sektörlerde eğitim hizmeti verilerek gerekli donanımın kazandırılması da sağlanmakta ve işletmelere danışmanlık desteği de verilmektedir.

Doğrudan Kamu İstihdamı: Genellikle alt yapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekânların bakımı ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri ile belediye hizmetleri gibi bazı kamu alanlarında geçici istihdam imkânı sağlamaktadır. Doğrudan kamu istihdamı politikası emek piyasasında kolayca kendilerine uygun bir iş bulamayacak olan sosyo-politik anlamda dezavantajlı olan grupların emek piyasasından kopmasını engellemektir. Bu

kapsamda doğrudan kamu istihdam politikalarının temel amaçlarını işsiz olan ve politikadan yararlanmak isteyenlere “çalışma deneyimi kazandırma, onları çalışmanın gerektirdiği işleyiş ve disipline alıştırma ve işin gerektirdiği nitelikleri öğrenmesini sağlama” amaçlanır. Konjonktürün etkisini gidermeye yönelik kamu istihdam programları, hedeflenmiş kamu istihdamı programları ve zorunlu çalışma programları olarak üç grupta ele alınmaktadır.

Mesleki Eğitim Programları: Uzun zamandır işsiz olanlar ile yeterince kalifiye olmayan çalışanlara mesleki bilgi ve beceri kazandırmak için uygulanmaktadır ve genç nüfusa başarılı bir meslek yolu hazırlamak ve ekonomiye kalifiye eleman yetiştirmek adına oldukça önemlidir. Programların işsizleri gelişen sektörlerle hazırlayabilir nitelikte olması gerekir ve işsizlere ekonomide önemi artan sektörlerin ihtiyaç duydukları beceri ve bilgileri kazandırmalıdır.

Eğitim programlarının ayrıca işsizlerin ihtiyaçlarına yönelik olması gerekmektedir ve katılımcılara pazarlanabilir beceriler sunmalı ve programların yürütülmesinde mevcut eğitim kurumlarıyla da işbirliği içerisinde olunmalıdır. Mesleki eğitim programlarının kapsamına uzun süreli işsiz kalanlar, toplu olarak işten çıkarılanlar ile emek piyasasına girme güçlüğü çeken özürtlüler, kadınlar, gençler, (eski) hükümlülerden oluşan dezavantajlı gruplar girmektedir.

Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri: Kamunun emek piyasasındaki bilgi eksikliğini gidermeye, işçi-işveren eşleştirmesini sağlamaya ve geliştirmeye yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Amaç, emek piyasasında emeğini arz edenler ile emek talep edenleri karşılaştırmak, karşılıklı beklentileri uyumlu olanları eşleştirmek, beceri ve bilgi eksikliği olanlara gerekli mesleki eğitimin sağlanmasıdır.

Ayrıca iş arama yöntemleri ve iş görüşmesi teknikleri konusunda eğitim sunulmakta; işsizlerin çalışma isteğini arttırma hizmetleri de verilmektedir. Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinden daha çok kadın ve gençlerin yararlanmakta olduğu belirtilebilir.



ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 7: Türkiye’de İstihdam Politikaları



Kalkınma Politikaları Açısından İstihdam Politikaları

Ülkemizde ekonominin planlanmasına 1963’te başlanmış ve bu tarihten itibaren beşer yıllık kalkınma planları hazırlanmıştır. Genel bir değerlendirme yapılırsa, planlı dönemin başından 1980’e kadar işsizlik, ekonomideki yapısal sorunlardan kaynaklanan bir sonuç olarak görülmüş ve dolayısıyla aktif ya da pasif politikalar geliştirmeye gerek duyulmamış, gereken kalkınma hızına ulaşıldığında işsizliğin büyük oranda azalacağı düşünülmüştür.

1963-1967 yılları arasındaki Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP), tarımsal nüfusun köyden kente göçünün artması sonucu işsizliğin arttığı tespitini, tarımsal nüfusu yerinde tutmak için politikalar geliştirilebileceğini, işgücü fazlasının Batı Avrupa ülkelerine ihracı ve nüfus planlaması gibi önlemleri kapsamaktadır.

1968-1972 yılları arasındaki İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (İBYKP) hedeflenen kalkınma hızının, işsizliğin fazla olduğu bölgelerde ve istihdam potansiyeli yüksek olan sektörlere yatırımlar yapılmasının istihdamı en üst seviyeye ulaştıracağı belirtilmiş, ancak öngörülen sonuçlara ulaşamamış ve işsizlik oranı artmaya devam etmiştir.

1973-1977 yılları arasındaki Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (ÜBYKP) artmaya devam eden işsizlik oranının hızlı kalkınma ile ancak 1990’larda çözülebileceği belirtilmiş ve bunun için de emek-yoğun teknolojilere, sermaye-yoğun teknolojilerin gelişimini engellemeyecek şekilde yönelmesi gerektiği vurgulanmıştır.

1979-1983 yılları arasındaki Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP) ise ekonomik ve siyasal şartların kötüye gitmesi sonucu bir yıl gecikmiştir. Yine tarımsal nüfusun istihdamı üzerinde durulmuş ve kentsel çözümler için de altyapı, imar ve bayındırlık faaliyetlerini hızlandırmak ile emek arz fazlası olan bölgelerde yatırımların yoğunlaştırılması gerektiği öngörülmüştür.

1980 Yılından Günümüze İstihdam Politikaları

1980’den itibaren uygulamaya konan kalkınma planlarında girişimciliğin teşvik edilmesi, küçük işletmelerin desteklenmesi ve mesleki eğitimin aranan vasıfları karşılamaya yönelik olması gibi tedbirlerin, işsizliğin gençler açısından doğurduğu olumsuz sonuçları ortadan kaldıracığı ve istihdam piyasasının genişletilmesinin faydalı olacağı belirtilmektedir.

1985-1989 yılları arasındaki Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefine ulaşamamış; 1990-1994 yılları arasındaki Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, belirtilen amaçlara yönelik planlanan İstihdam ve Eğitim Projesinin (İEP) uygulanması ancak 1994’te başlayabilmiştir.

1996-2000 yılları arasındaki Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Güneydoğu Onarım Projesi”, “Özelleştirme Uygulamalarına Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi”

(ÖYSGAP) ve “Özelleştirme Sosyal Destek Projesi” (ÖSDP) gibi projeler uygulanmış, İşsizlik Sigortası kurulmuş, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Türkiye İş Kurumu’na (İŞKUR) dönüştürülüp etkinliği artırılmıştır.

2001-2005 yılları arasındaki Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilk defa bir ulusal istihdam stratejisinden söz etmesiyle diğer planlardan ayrılır. Bu dönemde AB’ye uyum kriterleri, mesleki standartların oluşturulması ve belgelendirme faaliyetleri söz konusudur.

2007-2013 yılları arasındaki Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında istihdam sorununun nispeten hafiflediği ancak talep vasıf uyumsuzluğunun devam ettiği belirtilmekte ve üç temel politika benimsenmektedir. Bu politikalar;

- İlk kez üzerinde durulan işgücü piyasası esnekliğini geliştirici tedbirler alınması,
- Eğitimin işgücü talebine duyarlı hale getirilmesi,
- Aktif işgücü piyasası politikasının geliştirilmesidir.

Hükümet Programları ve Belgeleri Açısından İstihdam Politikaları

Son üç hükümetin programlarındaki işgücü piyasaları ile ilgili öngörü ve hedefler Türkiye’deki istihdam politikalarını anlamak açısından önem taşımaktadır.

59. Hükümet işsizlikle mücadelede dolaylı denilebilecek iki temel politika gütmüştür:

- İstikrarlı bir büyüme kapasitesinin yakalanmasıyla istihdamın artırılması ve
- İşgücü piyasasının düzenlenip etkinleştirilmesi.

60. Hükümet programında, istihdamı güçleştiren mali ve idari yüklerin azaltılması, işgücü esnekliği politikaları ve mesleki eğitim programlarına vurgu ön plandadır. Acil eylem planı kapsamında alt yapı yatırımlarının hızlandırılması, KOBİ’lere destek ile Ekonomik ve Sosyal Konsey’in yapı ve faaliyetlerini etkinleştirmek de vardır.

61. Hükümet planında işgücü piyasasında yapılacak reformlarla daha fazla istihdam sağlanacağı vurgulanmaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisi kapsamındaki programda, başta vasıfsız işgücüne nitelik kazandırmak ve yapısal işsizlik için uzun vadeli tedbirler almak vardır. Ayrıca bu hükümet planında ulusal istihdam stratejisinin resmen yürürlüğe konması ve kadınların işgücüne katılımlarını arttırmaya yönelik çalışmalar da bulunmaktadır.

Türkiye’deki işgücü piyasasına yönelik incelenmesi gereken bir başka unsur da kamu eliyle hazırlanan bazı belge ve eylem planlarıdır:

1. İstihdam ve Mesleki Eğitim İlişkisinin Güçlendirilmesi Eylem Planı; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı tarafından oluşturulmuştur.





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 7: Türkiye’de İstihdam Politikaları



- Dokuz öncelik alanı olan bu planın amacı, mesleki ve teknik eğitimin iş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda verilmesi, eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, hayat boyu öğrenme anlayışı içinde aktif işgücü politikalarının etkin olarak uygulanması, mesleksizlik sorununun giderilmesi ve işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılmasıdır.
2. Hayat Boyu Öğrenme Stratejisi Belgesi, işgücü arzının niteliğini etkileyecek tedbirleri kapsamaktadır. Bunlar arasında, okullaşma oranının artırılması, eğitim kurumlarının iyileştirilmesi, öğretim programlarının sürekli güncellenmesi, işgücünün niteliğinin artırılması gibi öncelikler bulunmaktadır.
 3. Türkiye Sanayi Stratejisi Belgesi üç ana stratejik hedef üzerine odaklanmaktadır:
 - Orta ve yüksek teknoloji sektörlerin üretim ve ihracat payının artırılması,
 - Düşük teknoloji sektörlerde katma değeri yüksek ürünlere geçişin sağlanması ve
 - Becerilerini sürekli geliştiren şirketlerin ekonomide ağırlığının artırılması.
 4. Ulusal İstihdam Stratejisi, 60. Hükümet döneminde hazırlanmıştır ve dört temel hedefi gerçekleştirmek üzere tasarlanmıştır. Bu hedefler; 2023 yılı itibarıyla, işsizlik oranının %5’indirilmesi, istihdam oranının %50’ye yükseltilmesi, tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin yükseltilmesi ve tarım dışı sektörde istihdam oranının %15’e indirilmesidir. Ulusal İstihdam Stratejisi altı temel ilkeye sahiptir:
 - Politika ve tedbirlerin birbirleriyle tutarlı olması (Bütüncül Yaklaşım),
 - İşi değil insanı korumak,
 - İşverenler üzerine ek yük getirilmemesi,
 - Sosyal diyalogun esas alınması,
 - Politikaların özendirici olması ve
 - Fırsat eşitliğinin esas alınması.

İstihdamı Teşvik Eden Makro Politikalar

Türkiye’de özellikle 2008’den itibaren kapsamlı bir istihdam teşviki uygulaması söz konusudur. Bu uygulama, “İstihdam Paketleri” olarak bilinen ve ülkemizin küresel krizden daha az etkilenmesini sağlayan beş yasal düzenlemenin uygulanmasıdır:

1. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yatırımları ve İstihdamı Teşvik Eden Düzenlemeler kapsamında 36 ilde işverenlerin 01.10.2003 tarihinden itibaren çalıştırılanlara ek olarak işe aldıkları işçilerin sigorta primleri tamamen ya da kısmen Hazine tarafından karşılanmıştır. Ayrıca bu çerçevede 2012’de açıklanan genel teşvikler, bölgesel teşvikler, büyük ölçekli yatırım teşvikleri uygulamaları da vardır.

2. 5 Puanlık Prim Teşviki, Türkiye’de ücretler üzerindeki vergi ve sigorta prim payı yüksekliğinin, istihdamın artmasına yönelik olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için uygulanmaktadır.
3. Kadınlar ve Gençler İçin Sağlanan Teşvikler, yeni işçi olmaları koşuluyla kadın ve genç erkekler için işveren sigorta priminin 5 yıl boyunca belirli oranlarda karşılanmasını sağlamıştır.
4. Araştırma ve Geliştirme (AR-GE) Faaliyetleri Teşviki, Maliye Bakanlığı tarafından finanse edilmektedir ve AR-GE merkezlerinde teknoloji geliştirme projeleri gibi alanlarda çalışanların işveren sigorta prim hisselerinin yarısının 5 yıl süreyle karşılanmasını kapsamaktadır.
5. Özürü İstihdamını Teşvik, özürü olanların sigorta primlerinin tamamen ya da kısmen Hazine tarafından karşılanmasını sağlamaktadır.

Bunların yanında istihdamın artırılmasına yönelik diğer faaliyetler;

- İlave istihdam sağlayan işverenlere prim desteği,
- İşsizlik ödeneği alan işçileri işe alan işverenlere prim teşviki,
- Güney Doğu Anadolu Projesinin (GAP) desteklenmesi,
- Bürokrasinin azaltılması yoluyla istihdamın teşviki ve
- Torba yasayla getirilen teşviklerdir.

Pasif İstihdam Politikaları Uygulamaları

Bu politikaları işsizlik sigortası, kısa çalışma ödemeleri ve ücret garanti fonu ödemeleri olarak özetlemek mümkündür. İşsizliğin sebeplerini ortadan kaldırmaya odaklanmayan işsizlik sigortası, bunun yerine işsizliğin neden olacağı gelir kaybını telafi ederek mikro anlamda bireylerin yoksullaşmasına, makro anlamda ise toplam talebin azalmasına engel olmayı hedefleyen önemli bir politika aracıdır. Bu uygulamayla ayrıca kişilerin beceri ve yeteneklerine daha uygun iş tekliflerini değerlendirmeleri sağlanmaktadır.

Kısa çalışma ödeneği, ekonomik, sektörel veya bölgesel sebeplerle işyerlerindeki sigortalılara, üç ayı aşmamak koşuluyla, çalışmadıkları dönemle orantılı olarak gelir desteği sağlayan bir uygulamadır. 2003 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ücret garanti fonu ödemeleri ise işverenin ödeme gücüne düştüğü belirli hallerde, son 1 yıldır aynı işletmede çalışıyor olmak koşuluyla, işçilerin üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamayı amaçlamaktadır.

Aktif İstihdam Politikaları Uygulamaları

Aktif istihdam politikaları uygulamalarının işsizlikle mücadelede en etkin yöntem olmalarına rağmen, Türkiye bu konuda gelişmiş ülkelere kıyasla oldukça geride kalmıştır. Ülkemizde aktif işgücü programlarının (AİP)





ÇEK303U-İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Ünite 7: Türkiye’de İstihdam Politikaları



uygulanmasına 2009’da başlanmıştır. Buna göre, Türkiye İş Kurumu, işsizlik sigortası fonuna bir önceki yıl içinde aktarılan devlet payının % 30’unu AİP’i finanse etmek için kullanabilmektedir. İŞKUR bu fonu mesleki eğitim kursları, uzmanlaşmış meslek edindirme merkezleri (UMEM) projesi, toplum yararına çalışma programları, işbaşı eğitim (staj) programları ve girişimcilik eğitim programları için kullanmaktadır.

İstihdam Politikalarının Değerlendirilmesi

Türkiye’de 2000’li yılların başına kadar ekonomik büyümeye bağlı olarak işsizliğin kendiliğinden azalacağı düşünülmesi, işsizlik sorununun devam etmesine neden olmuştur. Çünkü bu dönemlerde Türkiye ekonomisi istikrarlı bir büyüme trendi yakalayamamış, ayrıca Türkiye ekonomisinde işgücü maliyetlerinin yüksekliği, sıcak para girişine dayalı ekonomik büyüme, işgücü piyasasının katılıkları gibi sebepler dolayısıyla GSYİH’nin büyüdüğü dönemlerde bile istihdam artış göstermemiştir (istihdam yaratmayan büyüme).

2000’li yılların ortalarında itibaren işgücü piyasasına olan bakış açısında değişme gözlemlenmektedir. İşsizlikle mücadelede etkinliğin arttığı dönem ise 2008’de başlamıştır. Bu yıldan itibaren işgücü piyasasına yönelik çok sayıda tedbir uygulanmıştır. Türkiye bu uygulamanın meyvelerini 2009’da dünyada yaşanan küresel krizden fazla yara almadan çıkararak toplamıştır.

