



türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

27-11-2008

Küresel Kriz Çalışma  
Grubu

**Türkiye Ekonomi  
Politikaları Araştırma  
Vakfı**

### **Ekonomik krizi fırsata dönüştürmenin yollarından biri:**

### **Kitlesel ölçekte işgücüne yeniden beceri kazandırma programları ve Kore tecrübesi**

- 1) 9 Kasım 2008 tarihinde yayımladığımız “2007-08 Küresel Finans Krizi ve Türkiye: Etkiler ve Öneriler” başlıklı politika notunda, şirketlerimizin gerek iç ve dış pazarlardaki daralma, gerekse yurt dışı kredi kaynaklarının azalması sebebiyle sıkıntılı bir dönemin içerisinde oldukları işaret edilmişti. Buna ek olarak, kriz süresince üretim kapasitesinin muhafaza edilmesi ve kriz ertesi döneme hazırlık yapmak amacıyla işgücünün beceri düzeyini geliştirmek üzere kitlesel eğitim programlarının hayata geçirilmesi gerektiğini vurgulamıştık. Bu notta, söz konusu önerinin daha ayrıntılı bir biçimde ele alınarak tartışmaya açılması amaçlanmaktadır.
- 2) 2007 yılının Eylül ayında ABD bankacılık sistemindeki problemlerin belirginleşmesiyle başlayan finansal çalkantılar ilk önce Avrupa Birliği ülkelerine oradan da tüm dünyaya sirayet etmeye başlamıştır. Küresel finansal entegrasyonun daha önce hiç olmadığı kadar derinleşmesiyle birlikte krizin dünya ekonomisinin bütününe saracağı görüşü hakim olmaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin bankalarının bilançolarında ortaya çıkan problemlerin, gelişmekte olan ülkelerdeki bankaları ve reel sektörü, artan karşılıklı bağımlılık nedeniyle kaçınılmaz olarak etkilemesi söz konusudur.
- 3) Bu bilgi notu, Türkiye'nin büyüme sürecinin sürdürülebilir bir şekilde devam ettirmesine ve krizden sonraki dönemde toparlanmanın hızla gerçekleşmesine katkı sağlayabilecek olan işgücünün beceri düzeyinin geliştirilmesi konusuna odaklanmaktadır. Güney Kore'nin bu alandaki tecrübelerinden hareket ederek, bugün içinde bulunduğumuz iktisadi ortamın kitlesel programlar yoluyla, işgücüne yeni beceriler kazandırılması için son derece uygun olduğuna dair değerlendirmeler sıralanmaktadır.

### **Türkiye ekonomisindeki yapısal dönüşüm, istihdam eğilimleri ve işsizlik sorunu**

- 4) Türkiye ekonomisinde, 2001 krizinden sonra tasarlanan ekonomik programın başarılı bir şekilde uygulanması ile birlikte kapsamlı bir dönüşüm süreci başlamıştır. Çalışan başına katma değer en düşük olduğu tarım sektörünün ekonomi içindeki ağırlığı azalırken, görece daha verimli olan hizmetler ve sanayi sektörlerinin ağırlığı artma eğilimine girmiştir. Ekonomimizdeki insan kaynağının, görece olarak verimliliği düşük alanlardan,

verimliliği daha yüksek faaliyetlere doğru yönelmesi, 26 çeyrek boyunca kesintisiz bir şekilde sürdürülen ekonomik büyümeyi beraberinde getirmiştir.

- 5) Ekonomideki yapısal dönüşüm istihdamın sektörel dağılımının da değişmesine sebep olmuştur. Tablo-1’de sektörel istihdam eğilimleri hakkında fikir edinmek mümkündür. 2000’den 2006’ya tarım kesimi istihdamı 1,7 milyon kişi azalırken, aynı dönemde sanayi ve hizmetler kesiminin istihdamı 2,4 milyon kişi artmıştır. Ekonomi genelindeki net istihdam artışı bu dönemde yaklaşık 750 bin olmuştur. 2000-2006 döneminde Türkiye ekonomisi yaklaşık yüzde 33 büyürken ekonomi genelindeki istihdam artışı yüzde 3 düzeyinde kalmıştır. Bu durum ekonomik büyümenin kaynağında istihdam artışından ziyade verimlilik artışları olduğunu göstermektedir.

**TABLO 1: Sektörel İstihdam Eğilimleri**

	İstihdam (bin kişi)			
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Toplam
<b>2000</b>	7769	3811	10002	21582
<b>2002</b>	7458	3954	9942	21354
<b>2006</b>	6088	4407	11836	22331
<b>Net istihdam artışı (2000-2006)</b>	-1681	596	1834	749

*Kaynak: TÜİK Hane halkı istatistikleri*

- 6) Ekonomi genelinde net istihdam artışı sağlanmış olsa da 2001 krizinden sonra, işsiz sayısı 1,5 milyon artmış ve krizden sonra azalmamıştır. Türkiye’deki işsiz sayısı 2000 yılında 1,4 milyondan, 2002’de 2,3 milyon kişi düzeyine yükselmiş, 2007’ye gelindiğinde ise 2,3 milyon kişi düzeyinden aşağıya inememiştir. İşsizliğin azalmamasının temel sebeplerinden bir tanesi çalışma çağındaki nüfusun hızla artışıdır. 15 ve 64 yaşları arasındaki kurumsal olmayan sivil nüfus 2000 yılında 42,6 milyondan, 2006 yılında 47,3 milyona ulaşmıştır.
- 7) Türkiye’deki işsizlerin yüzde 35’ini 25 yaşından küçük olanlar oluşturmaktadır. 35 yaşından daha genç olanlar dikkate alındığında, bu grupta yer alanların toplam işsizlerin yüzde 70’ini oluşturduğu görünmektedir. 24 yaşından daha genç olan işsizlerin yüzde 52’sinin lise ve üzerinde bir eğitim seviyesinde oldukları da bir diğer çarpıcı tespittir. Bu veriler ışığında, Türkiye’de, ortalama eğitim süresi nispeten daha yüksek olan genç kesimde işsizliğin son derece yaygın olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.
- 8) 2006 yılında genel işsizlik oranı yüzde 9,9 olarak gerçekleşmiştir. Yaş grupları itibariyle işsizlik oranlarına bakıldığında ise, 15-24 yaş arası gençlerdeki işsizlik oranının yüzde 18,7 ile genel işsizlik oranının 2 kat üzerinde olduğu görülmektedir. Dikkat çeken bir diğer olgu ise, 15-24 yaş grubundaki işsizlerin işsiz olarak geçirdikleri süredeki artıştır. 15-24 yaş grubundaki işsizlerin içerisinde 1 yıldan daha uzun süredir işsiz olanların payı 2000 yılında yüzde 19,3’ten 2006 yılında yüzde 32,6’ya yükselmiştir.
- 9) İşgücü piyasasındaki en temel sorunlardan bir diğeri de yüksek kayıt dışılıktır. Diğer ülkelere kıyasla işgücünün üzerindeki kamusal yüklerin yüksekliği kayıt dışılığı teşvik

etmektedir. OECD ülkeleri arasında istihdamın üzerinde en ağır vergi yükü, yüzde 42,2 ile Türkiye'dedir.

- 10) 2002-2006 döneminde tempolu büyüme sürecine rağmen çözülemeyen işsizlik probleminin önümüzdeki dönemde daha da derinleşmesi ihtimali bulunmaktadır. Küresel finansal krizin Türkiye üzerindeki etkilerini en aza indirmek üzere harekete geçilmemesi durumunda bu ihtimal gerçekleşecektir. Krizin kısa vadedeki etkilerini hafifletmek üzere acil tedbirler hayata geçirilirken bir yandan da kriz sonrasındaki toparlanmayı kolaylaştırmak ve yapısal dönüşümün devamlılığını garanti altına almak üzere bir takım tedbirlerin hayata geçirilmesinde önemli faydalar bulunmaktadır. Bu gibi tedbirler alınırken Türkiye'de zaten kronik bir hal alan işsizlik probleminin de hafifletilmesinin amaçlanması yerinde olacaktır. Bu çerçevede gerek halihazırda çalışan gerekse de herhangi bir işte çalışmayan kişilerin beceri düzeylerinin geliştirilmesi doğru bir politika adımı olarak değerlendirilebilir.
- 11) Benzer bir uygulamayı Güney Kore'nin 1997 Asya Krizi esnasında başarıyla uygulamaya geçirdiği görülmektedir. Yüz binler büyüklüğündeki geniş bir işsiz kitlesine yeniden beceri kazandırma programları sayesinde, hem işsizlik büyük ölçüde azalmış, hem de yeni ekonominin ihtiyaç duyduğu becerilere sahip geniş bir kesimin ortaya çıkışı ile birlikte ekonominin büyüme kapasitesi arttırılmıştır. Aşağıda, Güney Kore'nin bu alandaki tecrübesine dair bilgi sunulmaktadır.

### **Güney Kore'nin kitlemel işgücü programı deneyimi**

- 12) Güney Kore'de 1997 finansal krizi sonrasında işsizlik oranı yüzde 2'den yüzde 7'ye yükselmiştir. 1996'da 436 bin olan toplam işsiz sayısı, krizin etkisiyle 1998'de 1,5 milyona çıkmıştır. Artan işsizlikle mücadele etmek üzere, Kore hükümeti işsizler için düzenlenen eğitim programlarının kapasitesini 8 katına çıkartmıştır. Eğitim programlarının da katkısıyla işsiz sayısı 1999 ve 2000'de kademeli olarak 630 bin azalmıştır.
- 13) Kore'de işsizlere yönelik beceri kazandırma programlarını aşağıdaki başlıklar altında toparlamak mümkündür.
  - a. **İşsiz kalmadan önce işsizlik sigortası fonuna katkı yapan şirketlerde çalışanlara yönelik olarak tasarlanan yeniden iş sahibi yapma programları.** Bu programlara katılmaya hak kazanmak için işsizlik ödeneğinden faydalanma koşulu getirilmiyor.
  - b. **Gündelik işlerde ya da yarı zamanlı işlerde çalışan ve halihazırda işsiz olan kişilere yönelik düzenlenen eğitim programları.** Bu kapsamda eğitilecek olan işsizlerde işsizlik sigortası sistemine kayıtlı olma zorunluluğu aranmıyor.
  - c. **İşgücüne yeni dahil olan genç işsizlere yönelik eğitim programları.**
  - d. **Kendi işini kurmayı hedefleyen kişilere yönelik girişimcilik eğitim programları.** Bu programlar, çoğunlukla orta ve ileri yaşlarında olan kişiler, engelliler veya okulu terk eden kişilere yönelik tasarlanıyor.
  - e. **İnsan gücü geliştirme programları.** Çoğunlukla fiziksel gücün önemli olduğu branşlarda el becerisini geliştirmeye yönelik programlar.
- 14) Yukarıda sıralanan programlardan sadece birincisinin finansmanı Kore'nin işsizlik sigortası fonundan karşılanırken, diğerlerinin finansmanı için kamu bütçesinden kaynak

aktarılmıştır. **Güney Kore’de 1998-1999 döneminde yeniden iş sahibi yapma programlarına 700 binden fazla katılım olmuştur.** Bu sayı toplam işsizlerin neredeyse yarısına karşılık gelmektedir.

- 15) 2001 yılında, Dünya Bankası ve Kore İşgücü Enstitüsü tarafından yayınlanan “Labor Market Reforms for Korea: Policy Options for Future” başlıklı dokümanda Kore’de işsizlere yönelik olarak düzenlenen yeniden iş sahibi yapma programlarının etki analizi yapılmaktadır. Çalışmada işgücü piyasasındaki durumu incelenen işsizler iki grupta incelenmektedir. Birinci grupta işsizlere yönelik tasarlanan eğitim programlarına katılanlar yer alırken, ikinci grup herhangi bir eğitim faaliyetine iştirak etmeyenlerden oluşmaktadır. Çalışmanın temel bulguları aşağıda özetlenmektedir.
- Birinci grupta yer alanlar diğer grupta bulunanlara kıyasla 2 kat daha kısa sürede iş bulmuşlardır.
  - Eğitim programlarına katılmanın özellikle kadınların yeniden iş bulma olasılıklarını arttırdığı çalışmanın bir diğer bulgusudur.
  - İşsizlere yönelik eğitim programlarının işgücünden çıkmanın önüne geçtiği ve işsizleri işgücü piyasasında aktif olmaya sevk ettiği tespit edilmiştir. Eğitim almayanlar arasında iş bulma ümidini kaybedenlerin daha yaygın olduğu gözlenmiştir.
  - Eğitim programlarına dahil olanların eğitim süresinin bitiminde buldukları işlerin çoğunlukla tam zamanlı olduğu, buna karşılık eğitim almayanların çoğunlukla gündelik ya da yarı-zamanlı işlerde çalıştıkları sonucuna ulaşılmıştır.

#### **Kore tecrübesi, Türkiye’de nasıl okunmalı?**

- 16) Kore’nin 1997 Asya krizi ertesindeki tecrübesinin Türkiye’deki politika yapımcılar tarafından kapsamlı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Özellikle kriz ertesinde yükselen işsizliği kriz öncesi düzeylere çekmek üzere atılan adımlar Türkiye için faydalı dersler içermektedir. İşsizlerin yeniden iş bulmalarını sağlamak amacıyla tasarlanan eğitim programlarının benzerlerinin Türkiye’de de yaygın bir şekilde düzenlenmesinde fayda görülmektedir.
- 17) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda, işsizlere yönelik meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verileceği belirtilmektedir. Bu gibi eğitim faaliyetlerinin finansmanı genel bütçe ve İşsizlik Sigortası Fonu olmak üzere iki ayrı kaynaktan karşılanabilmektedir. İşsizlere yönelik eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesinden sorumlu olan kurum Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)’dur. **Türkiye’de 2004-2007 yılları arasında İŞKUR’un işgücü yetiştirme programlarına sadece 60 bin kişi katılmıştır.** Türkiye gibi işsiz sayısının 2,5 milyon olduğu bir ülkede, İŞKUR’un işgücü yetiştirme programlarının mevcut kapasitesinin artırılması bir zorunluluktur. Toplam işsizler içerisinde gençlerin payının yüksekliği dikkate alındığında; işgücü yetiştirme eğitimlerinin tasarımında, gençlere yönelik programlara özel önem verilmelidir.
- 18) Mevcut yapıda İŞKUR’un eğitim programlarına katılacak kişilerde İŞKUR’a kayıtlı olma şartı aranmaktadır. Ekim 2008 itibarıyla, İŞKUR’a, 2,5 milyon işsizden sadece 838 bin 933’ünün kayıtlı olduğu görülmektedir. İŞKUR tarafından düzenlenen eğitim programlarına katılımın artırılması için yaratıcı yöntemlerin geliştirilmesinde fayda bulunmaktadır.

- 19) TEPAV ve Dünya Bankası işbirliğinde hazırlanan “Türkiye’de Yüksek Öğretim ve İşgücü Piyasası” başlıklı çalışmada, Türkiye’deki özel sektörün, işgücünün yabancı dil ve bilgisayar kullanma becerilerini yeterli bulmadığı belirtilmiştir. Bu tespit ışığında İŞKUR’un eğitim programlarında yabancı dil ve bilgisayar kullanma becerisinin geliştirilmesine özel önem verilmesi gerektiğini söylemek mümkündür.