

H. Ekrem Cunedioğlu¹
Kalkınma Programı Direktörü

İŞGÜCÜ PİYASASINDA DÖNÜŞÜM SİNYALLERİ

DEĞERLENDİRME NOTU

Geçen yılın yıllık işgücü istatistikleri 25 Mart'ta yayımlandı. Temel işgücü istatistikleri istihdamın arttığını, işsizliğin azaldığını, yani işgücü piyasasında işlerin yolunda gittiğini göstermektedir. Diğer taraftan işgücü istatistiklerine yönelik temel eleştiriler işsizlik oranına odaklanmaktadır. 2022'de yüzde 10,4 olan işsizlik oranı 2023'te yüzde 9,4'e gerilemiş ancak emeğin eksik kullanımına yönelik en kapsamlı gösterge olan atıl işgücü oranı aynı dönemde yüzde 21,3'ten yüzde 22,8'e yükselmiştir. Emeğin eksik kullanımı, Türkiye'nin kronik sorunlarından biri. 2023'te resmi işsizlik oranı azalmış olsa da mevcut düzeyiyle ILO'nun aynı yılda dünyadaki ortalama işsizlik oranı tahmini olan yüzde 5,1'in oldukça üzerinde. Hatta Türkiye yine ILO'nun 185 ülke için sunduğu işsizlik oranı tahminlere göre işsizlik oranının en yüksek olduğu 42. ülke konumundadır. İşsizliği daha çok azaltacak politikalar tasarlamak için işgücü piyasasındaki dinamikleri anlamak önem arz etmektedir.

Bu değerlendirme notunun temel amacı, 2023'te işgücü piyasasında yaşanan gelişmeleri detaylı şekilde incelemektir. TÜİK'in bu konudaki bültenlerinde yer verdiği veriler sınırlı olduğundan 2023'te işgücünde neler oldu sorusuna detaylı cevap vermek için mikro verileri beklemek gerekecek. Ancak özet denebilecek kamuya açık veriler bile istihdam ve işgücüne katılım alanlarında çarpıcı gelişmeler yaşandığını göstermektedir.

Nottaki tüm bulgular iki bölüm altında sunulmuştur. Birinci bölümde işgücü piyasasındaki demografik değişime yönelik bulgular yer almaktadır. Gelirlerdeki artışın yaşam maliyetlerindeki artışın gerisinde kalmasının kadınların ve yaşlıların işgücüne katılımında belirleyici faktörlerden biri olduğu birinci bölümdeki ana bulgudur. İkinci bölümde ise istihdamın sektörel ve bölgesel değişimine odaklanılmıştır. Bu bölümdeki birinci ana bulgu, istihdam artışının ortalama

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1459>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

ücreti aşağı çekecek yönde gerçekleşmiştir. İkinci bulgu ise yine yaşam maliyetlerinin kök nedenleri arasında yer aldığını düşündüğümüz, İstanbul'daki sanayi yoğunluğunun başka şehirlere kayıyor olması trendidir.

İşgücü piyasasındaki demografik değişim

2022-2023, kadın işgücündeki artışın erkek işgücündeki artışa oranla en hızlı arttığı dönem oldu. 2021'den 2023'e kadın işgücü yüzde 12,2 (1,28 milyon kişi) artarken, erkek işgücü yüzde 4 (896 bin kişi) arttı. Bu durum, pandemi öncesi düzeye erkek işgücünün 2021'de kadın işgücünün ise 2022'de dönmesinden kaynaklanıyor olabilir. Ancak 2019'dan 2023'e erkek işgücünün yüzde 5,59 (1,22 milyon kişi), kadın işgücününse yüzde 10,96 (1,17 milyon kişi) arttığı dikkate alındığında, son iki yıldaki kadın işgücü artışının sadece pandemi etkisine bağlanamayacağı sonucuna varılabilir. Bu artış eğilimine bağlı olarak 2023'te yüzde 33,94 değerini alan işgücünde kadın payı tarihi maksimum düzeyine çıktı. Kadınların işgücüne katılımındaki artışın erkeklerden yüksek olduğu dönemler incelendiğinde olası farklı etki kanalları olabileceği sonucuna varılmaktadır. Bu ayrışmanın yaşandığı dönemlerden 2009-2010 krizden toparlanma, 2016 ve 2019 asgari ücrette yüksek reel artış, 2022 ve 2023 ise yüksek enflasyon dönemleri olarak dikkat çekmektedir.

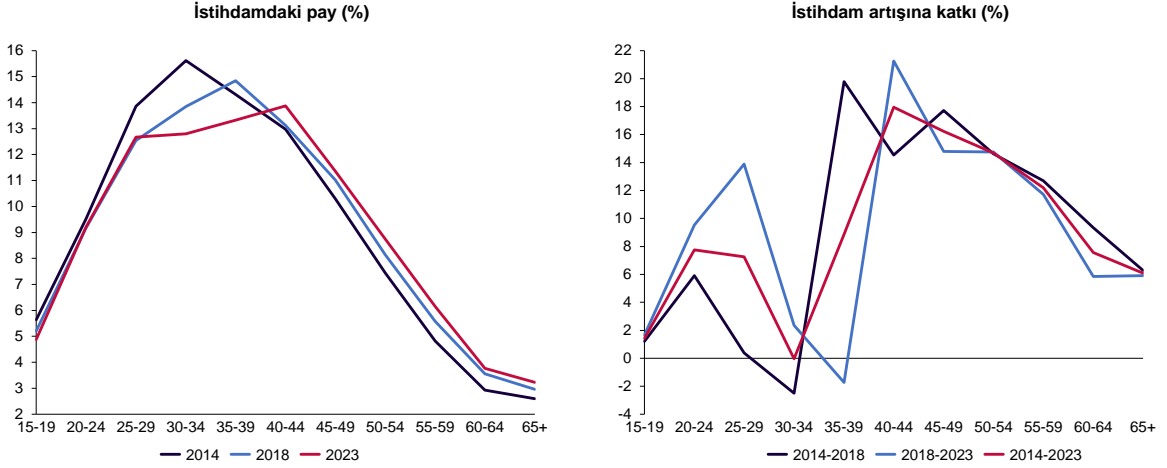
Son iki yıldaki kadın işgücü artışının temel nedeninin yaşam maliyeti artışı olabileceği tezini destekleyen gelişmelerden biri ev işleriyle meşgul olduğu için işgücüne dahil olmayan kadın sayısındaki azalmadır. 2022'den 2023'e işgücünün dışındaki kadınların sayısı 2000 kişi azaldı. Potansiyel kadın işgücü 276 bin kişi artarken ev işleriyle meşgul olduğu için işgücünün dışında olan kadın sayısı 889 bin kişi azaldı. Bu durum hanenin kullanılabilir gelirin hanehalkı için yetersiz gelmeye başlamasının bir neticesi olabilir. Diğer taraftan hem erkek hem de kadınlarda eğitim ve öğretime devam ettiği için işgücünün dışında olanlarının sayısının azalmaya başladığı da görülmektedir. Eğitim ve öğretime devam ettiği için işgücüne dahil olmayan kişi sayısı 2021'den 2023'e 442 bin kişi azaldı ve bu azalmanın 282 bini 15-19, 148 bini ise 20-24 yaş gruplarında gerçekleşti. Hane gelirin yetersizliğine bağlı olarak gençler üzerinde gelir yaratma baskısının oluşması, eğitim maliyetlerini karşılamak için hane gelirin yeterli olmaması ve eğitimin beklenen ücret getirisinin azalması gibi nedenler gençlerin ortaöğretimden ve yükseköğretimden kopmasını tetikleyebilir. Bu durum yüksek enflasyonun uzun vadede beşeri sermaye birikimine olumsuz etkilerinden biri olarak da değerlendirilebilir.

Nüfustaki yaşlanma trendiyle uyumlu şekilde istihdamdakilerin de ortalama yaşı artmaktadır. Şekil 1'de görüleceği üzere istihdamın yaş gruplarına dağılım eğrisi yaşlı kesime doğru kaymaktadır. 2014'ten 2023'e toplam istihdam içinde 15-29 yaş grubunun payı 2,26, 30-39 yaş grubunun payı ise 3,8 puan azalmıştır. 40+ yaş gruplarının tamamının istihdamdaki payı artarken özellikle 65+ yaş grubunun payının 0,63 puan artması dikkat çekmektedir.

Yüksek enflasyon ve düşük emekli geliri 65+ yaş grubunun da işgücüne katılma eğilimini artırıyor olabilir. 2020'den 2023'e toplam işgücü yüzde 13 artarken, 65+ yaştakiler yüzde 35,4 artış oranıyla işgücü artış hızı en yüksek yaş grubu oldu. 2020'nin yarattığı baz etkisini ortadan kaldırmak üzere 2021-2023 dönemine bakıldığında sonucun değişmediği görülmektedir. 2021'den 2023'e toplam işgücü yüzde 6,7 artarken 65+ yaştaki işgücü yüzde 14,5 artmıştır. İşgücünde gözlemlenen yaşlanma eğilimini tetikleyen faktörler arasında genel olarak nüfusun yaşlanması ve yaşam maliyetlerindeki artış öne çıkmaktadır. Zira yaş gruplarının işgücündeki yüzde paylarının 2020'den 2023'e değişimi incelendiğinde 15-19 yaş

grubunun payının 0,62 puan, 50+ yaş grubunun payının 1,91 puan arttığı, 20-49 yaş grubunun payının ise 2,53 puan azaldığı görülmektedir.

Şekil 1. Yaş gruplarına göre istihdamın dağılımı ve yaş gruplarının istihdam artışına katkısı



Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları.

Yoksul yaşlı sayısındaki artış da yaşlıların işgücüne katılma eğilimindeki artış desteklemektedir. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirinin yüzde 60'ını eşik kabul eden yoksulluk tanımına göre 2021'de yaşlıların yüzde 11,4'ü yoksul statüsünde iken, bu oran 2023'te yüzde 21,7'ye yükselmiştir. Bu durumun temel nedeni emekli aylığının diğer gelirlerden yavaş artmasıdır. Örneğin, en düşük emekli aylığının asgari ücrete oranı 2018'den beri genel bir azalma eğilimindedir. 2018'de yüzde 98 olan bu oran 2021'de yüzde 86'ya gerilemiş, 2024'ün ilk yarısı itibarıyla ise yüzde 58,8 olmuştur. SGK verilerine göre 2022 itibarıyla özel sektörde 4/a kapsamında çalışan zorunlu sigortalıların yüzde 46,3'ü asgari ücretli iken yüzde 70,2'si ise 1,47 asgari ücretin altında gelire sahiptir. Çalışanların ücretlerinin asgari ücrete yakınsaması yoksulluk eşiğini aşağı çekse de emekli aylıklarının yarım asgari ücrete yakınsadığı bir ortamda yoksul yaşlı sayısının artması kaçınılmazdır. Yaşlıların kendilerini görelî ya da mutlak yoksul hissetmeleri de ek gelir yaratma ümidiyle işgücüne katılımlarını tetiklemektedir.

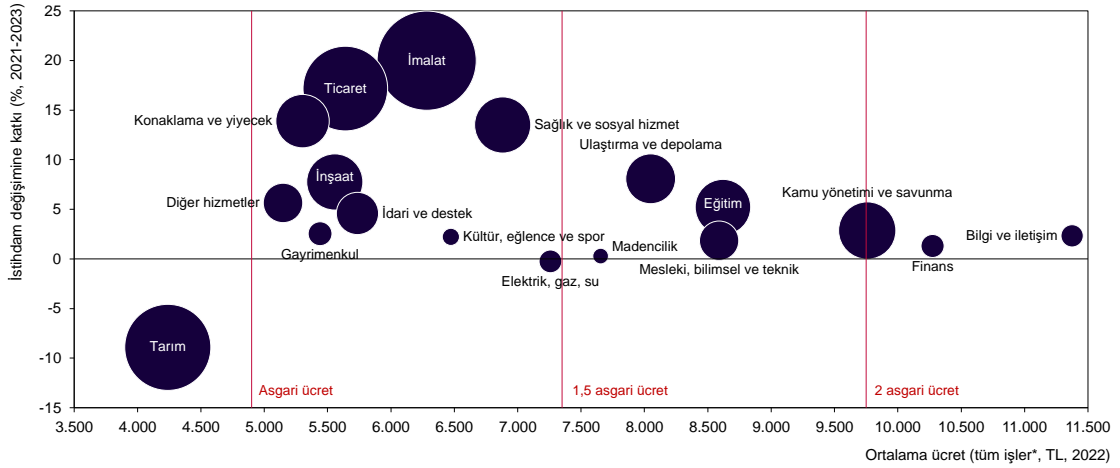
İşgücüne katılımı artan yaşlıların iyi işlerde istihdam edilme ihtimalleri düşüktür. 2023 itibarıyla 65+ yaş grubu istihdamının yüzde 78'i kayıt dışıdır. 2020-2023 dönemindeki 65+ yaş istihdam artışının da yarısı kayıt dışı işlerde gerçekleşmiştir. Yaşlı istihdamının sektörel dağılımı da bir nitelik sorununa işaret etmektedir. 65+ yaş istihdamının 2023 itibarıyla yüzde 57,6'sı tarım, yüzde 10,5'i toptan ve perakende ticaret, yüzde 7,6'sı ise insan sağlığı ve sosyal hizmetler sektörlerindedir. Hanehalkı İşgücü Anketi 2022 verilerine göre, bu üç sektörde 65+ yaşındaki çalışanların ortalama ücreti asgari ücretin sırasıyla yüzde 71,1, yüzde 94,5 ve yüzde 55,3'ü kadardır. 2021-2023 döneminde ülkedeki toplam istihdam artışının da yüzde 13,5'ini sağlayan insan sağlığı ve sosyal hizmetler sektörü yaşlılara düşük ücretli işler sunduğu gibi ülkedeki genel ortalama ücreti aşağı çekmektedir.

İşgücü piyasasının sektörel ve bölgesel değişimi

Son iki yıldaki istihdam artışının yüzde 87,3'ünü ortalama ücretleri 1,5 asgari ücretin altında olan sektörler sağladı. Şekil 2'de NACE sınıflamasındaki kısımların 2022'deki ortalama ücretleri ve 2021-2023 dönemindeki istihdam artışına katkıları sunulmuştur. İstihdam artışına pozitif katkı sağlayan ama ortalama ücreti 1,5 asgari ücretin altında olan dokuz kısım bulunmaktadır. Bu dokuz kısım 2021-2023 istihdam artışının yüzde 87,3'ünü sağlamıştır. Katkı oranları sırasıyla yüzde 20 ve yüzde 17,2 olan toptan-perakende ticaret sektörleri istihdamın dinamikleri konumundadır. Aynı bölgedeki sektörleri ortalama ücret açısından iki grup halinde de tartışmak mümkündür. İmalat, sağlık ve sosyal hizmetler ile kültür, eğlence ve spor sektörlerinin ortalama ücretleri 1,2-1,5 asgari ücret aralığında olup bu üç sektörün istihdam artışına katkısı yüzde 35,7'dir. Aynı bölgede yer alan kısımlardan ortalama ücretleri 1-1,2 asgari ücret aralığında olan altısının istihdam artışına katkısı ise yüzde 51,6'dır. Her ne kadar ortalama ücretin en düşük olduğu tarım sektörünün istihdamı azalıyor olsa da bu veriler istihdam artışının sektörel seyrinin ortalama ücreti aşağı çekecek yönde olduğuna işaret etmektedir. (Şekil 2)



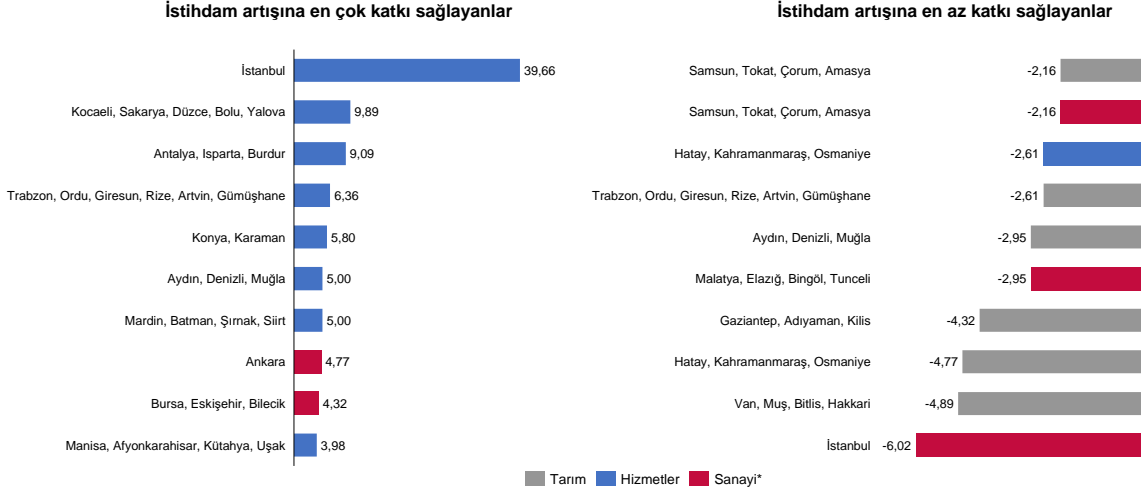
Şekil 2. Sektörlerin 2022 ortalama ücret düzeyi ve 2021-2023 istihdam artışına katkıları



Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları. * Gelir verisini beyan etmeyen işler analize dahil edilmemiştir.

Hizmetler sektöründe en çok iş yaratan İstanbul, aynı zamanda sanayi sektöründe en çok işin yıkıldığı şehirdir. TÜİK verilerine göre, 2023'teki yıllık istihdam artışının yüzde 39,7'si İstanbul'daki hizmetler sektöründe gerçekleşmiştir. İstihdam artışına en çok katkı sağlayan on bölge-sektör ikilisinin sekizi hizmetler sektöründedir. Diğer taraftan en çok istihdam yıkımının gerçekleştiği on bölge-sektör ikilisine bakıldığında üç bulgu öne çıkmaktadır: 1) 6 Şubat afetinin işgücü piyasasındaki etkileri Hatay ve Kahramanmaraş'ın yer aldığı TR63 bölgesinde daha belirgindir, 2) tarım istihdamındaki daralma ülkenin geneline yayılmış durumdadır ve 3) İstanbul'un sanayi istihdamında kayda değer bir düşüş yaşanmıştır. İstanbul'un sanayi istihdamında gerçekleşen yüzde 2,7'lik azalma son bir yıldaki toplam istihdam artışının yüzde 6'sı, toplam sanayi istihdamı artışının ise yüzde 26,6'sı kadardır. İstanbul'daki sanayi istihdamı kayıplarının ise en çok Ankara ve Bursa bölgelerinde telafi edildiği görülmektedir. Bu iki bölgedeki 2023 yılı sanayi istihdamı artışı İstanbul'daki kayıpların 1,5 katı, toplam sanayi istihdamı artışının ise yüzde 40,2'si kadardır. (Şekil 3)

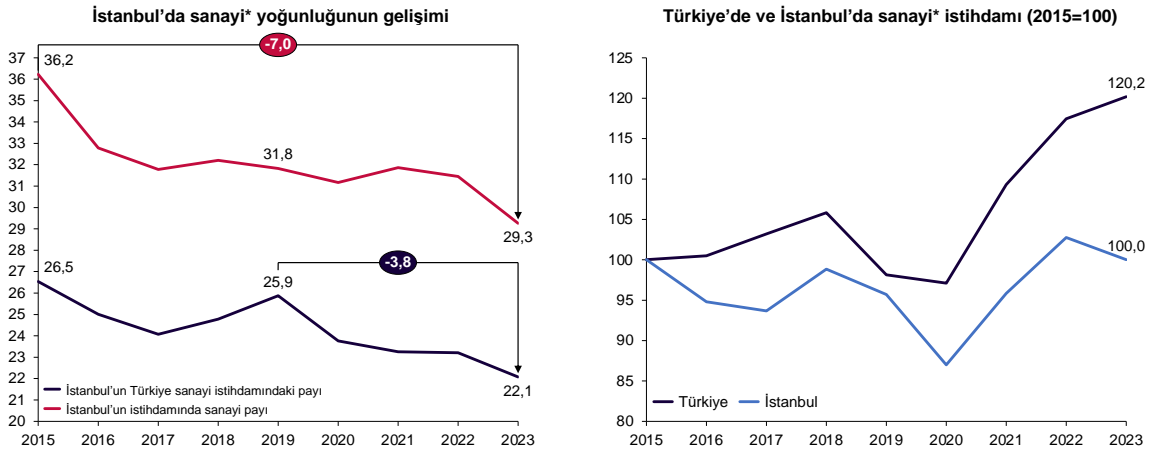
Şekil 3. 2022-2023 döneminde bölge-sektör ikililerinin istihdam artışına katkıları (%)



Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları. * İnşaat sektörü dahil.

İstanbul'daki sanayi istihdamı özellikle 2019 sonrasında belirgin azalma eğilimi sergilemiştir. Türkiye'deki toplam sanayi istihdamı içinde İstanbul'un payı 2019'dan 2023'e 3,8 puan azalmıştır. Ayrıca sanayinin İstanbul'daki toplam istihdam içindeki payı 2015'te yüzde 36,2 iken 2023'te yüzde 29,3'e gerilemiştir. 2015 sonrası yaşanan değişimin bir diğer önemli göstergesi de İstanbul'un 2023'teki sanayi istihdamının 2015 düzeyinde olmasıdır. Bir diğer ifadeyle ülkedeki toplam sanayi istihdamının yüzde 20,2, kendisi dışındaki illerin toplam sanayi istihdamının yüzde 27,5 arttığı bir dönemde İstanbul'un sanayi istihdamı değişmemiştir. (Şekil 4)

Şekil 4. İstanbul'da sanayi istihdamının seyrine yönelik göstergeler

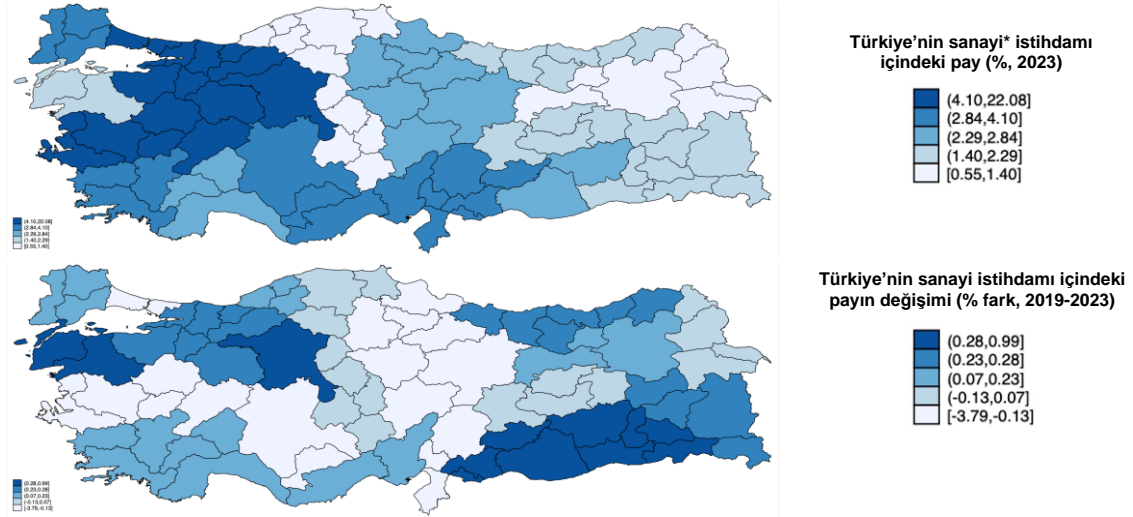


Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları. * İnşaat sektörü dahil.

İstanbul ve Doğu Marmara hala sanayi istihdamının büyük kısmını sağlasa da son yıllardaki sanayi istihdamı artışına en büyük katkısı Ankara, Diyarbakır ve Şanlıurfa'nın sağlaması dikkat çekicidir. 2023 verilerine göre, Türkiye'deki sanayi (inşaat dahil)

istihdamının yüzde 22,1'ini İstanbul, yüzde 15,6'sını ise Doğu Marmara bölgesi sağlamaktadır. Ancak 2019-2023 döneminde sanayi istihdamı İstanbul'da yüzde 4,5, Doğu Marmara'da yüzde 26,8, diğer bölgelerde ise yüzde 29,2 artmıştır. Bu artış hızı farklarına bağlı olarak 2019'dan 2023'e toplam sanayi istihdamı içinde İstanbul'un payı 3,8 puan azalırken Doğu Marmara bölgesindeki sekiz ilin toplam payı 0,53 puan artmıştır. Aynı dönemde ülkenin toplam sanayi istihdamı içindeki payı en çok artan beş bölge sırasıyla TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır), Ankara, TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis), TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) ve TR22'dir (Balıkesir, Çanakkale). TRC2'nin ve Ankara'nın pay artışları sırasıyla 0,99 ve 0,94 puan iken, söz konusu beş bölgenin sanayi istihdamındaki toplam pay artışı 2,97 puan olmuştur. (Şekil 5) Bu bulgular İstanbul'da 2015'ten beri süregelen sanayisizleşme trendiyle birlikte değerlendirildiğinde sanayinin İstanbul'dan kaymaya başlamış olduğu ihtimali ortaya çıkmaktadır.

Şekil 5. Türkiye'de sanayi istihdamının 26 bölgeye dağılımı ve dağılımının değişimi

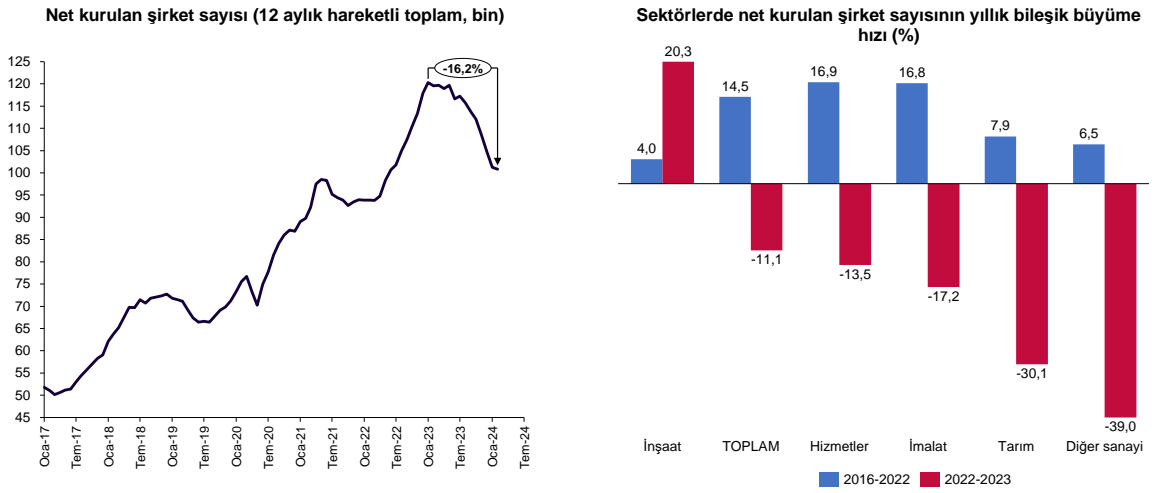


Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları. *İnşaat sektörü dahil.

İstanbul'un diğer illere kıyasla sunduğu ortalama ücret farkının yaşam maliyeti farklarını telafi etme gücünün yüksek enflasyon döneminde azalması da ildeki istihdam çekiciliğini azaltmış olabilir. TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi 2022 verilerine göre, tarım ve kamu dışı sektörlerde 10'dan fazla çalışanı olan şirketlerin istihdamındaki ortalama saatlik ücret İstanbul'da diğer iller ortalamasının yüzde 10,6 üzerindedir. İstanbul'daki fiyat düzeyinin ülke ortalamasından 2022'de yüzde 13,9 yüksek olduğu düşünüldüğünde İstanbul'da çalışmak aslında diğer iller ortalamasına kıyasla reel ücret kaybına neden olmaktadır. Ancak İstanbul ile diğer iller arasında saatlik ücret farkına yol açabilecek, sektör, ölçek, çalışan özellikleri gibi birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin etkisini kontrol üzere TÜİK'in 2022 verilerini kullanarak Blinder-Oaxaca ayrıştırması uygulandığında, İstanbul ile diğer iller ortalaması arasındaki saatlik ücret farkının yüzde 4,4 olduğu görülmektedir. Diğer illerdeki işlerin özellikleri İstanbul'dakiler gibi olsaydı diğer illerin ortalama saatlik ücreti yüzde 3,7 daha düşük olacaktı. Bu bulgu İstanbul'daki işlerin nitelik sorununa işaret etmektedir. İstanbul ile diğer iller arasındaki saatlik ücret farkının yüzde 8,2'si ise işlerin ve işi yapanların özellikleriyle açıklanamamaktadır. Bu yüzde 8,2'lik fark İstanbul primi olarak düşünülebilir. Ancak ücretlerdeki İstanbul primi de İstanbul'daki yaşam maliyeti farkını karşılayacak düzeyde değildir.

Şirket sayısındaki artış devam etse de net şirket sayısı artışındaki ivme kaybı 2024'te istihdam artışı sağlamanın zorlaşacağına öncü göstergelerinden biri olabilir. Şekil 6'da TOBB'un yayımladığı kurulan ve kapanan şirket sayısı farkının (net kurulan şirket sayısı) 12 aylık hareketli toplamı sunulmuştur. Ocak 2023'te maksimum düzeyine ulaşan bu gösterge Şubat 2024'e kadar yüzde 16,2 azalmıştır. 6 Şubat afeti bu gelişmenin temel nedenlerinden biri olabilir. Ancak 2023'te inşaat sektöründeki net kurulan şirket sayısı yıllık artışının sektörün 2016-2022 dönemi ortalamasının oldukça üzerinde gerçekleşmesinin ve 2022-2023 istihdam artışına inşaat sektörünün katkısının yüzde 17,2 olmasının temel sebeplerinden biri de afet olabilir. Zira diğer ana sektörlerin tamamında net şirket sayısı artışının ivme kaybettiği ve istihdam trendleriyle uyumlu şekilde en büyük ivme kaybının tarım ve sanayi sektörlerinde yaşandığı görülmektedir. (Şekil 6)

Şekil 6. Net kurulan (kurulan-kapanan) şirket sayısının gelişimi



Sonuç

Türkiye 6 Şubat afetinin yarattığı yıkıma rağmen 2023'te istihdamını artırmayı başardı. Ancak temel işgücü göstergelerindeki tüm olumlu gelişmelere rağmen Türkiye kendi potansiyelinin oldukça altında istihdam yaratan ve yarattığı istihdamda da nitelik sorunları yaşayan bir ülkedir. Türkiye'nin 2023'teki işgücüne katılım ve istihdam oranlarının ILO'nun dünya ortalaması tahminleri kadar olması için işgücünün 4,93 milyon, istihdamının ise 6,15 milyon kişi fazla olması gerekecekti.

Bu değerlendirme notunda 2023'teki istihdam ve işgücü artışının nedenlerine odaklanılmış ve yüksek enflasyon ortamının işgücü piyasasında demografik, sektörel ve bölgesel değişiklikleri tetiklediği sonucuna varılmıştır. Zaten küresel olarak işlerin ve iş yapış şekillerinin değiştiği bir dönemde Türkiye'nin işgücü piyasasında kendine özgü değişiklikler yaşaması istihdam artışını sağlayacak politika tasarım sürecini daha karmaşık hale getirmektedir. Ancak işgücü piyasasına yönelik küresel ve yerel değişim trendlerinin örtüştüğü yerler de bulunmaktadır ve politika tasarım sürecinde ilk olarak bunlara odaklanmak makul bir tercih olabilir. Örneğin, yükselen teknolojiler, demografik fırsat penceresini kullanmada geciken ve artık kendisi de yaşanan işgücü sorunuyla yüzleşmek durumunda kalan Türkiye için fırsatlar sunuyor. Diğer taraftan bu teknolojilere uyum, şirketlerinin yüzde 99,7'si KOBİ statüsünde, yüzde 87,6'sı mikro

ölçekli olan; CRM, ERP, yüksek hızlı internet gibi mevcut teknolojilere uyumu bile henüz gerçekleştirememiş bir ülke için kolay olmayacak. Bu nedenle Türkiye'nin hem şirketleri hem de işgücünü yeşil ve dijital dönüşüme hazırlama konusunda daha somut ve hızlı aksiyon alması önem arz etmektedir.

İstanbul'daki sanayi yoğunluğunun azalması ve sanayinin yeni merkezlerde yoğunlaşması iş çevrelerinden de destek gören görüşlerden biridir. İşgücü istatistikleri, yüksek enflasyon ortamında bölgesel yaşam maliyeti farklarının açılması, deprem riskine yönelik farkındalığın artması, net iş oluşumunun azalması, mülteci yoğunluğunun artması gibi birçok faktörün tetikleyebileceği bu eğilimin başlamış olabileceğine işaret etmektedir. Eğer ülke içinde bir sanayi göçü başladıysa bu dönüşümün güçlü ve sağlıklı şekilde gerçekleşmesi için de bir politikaya ve stratejiye ihtiyaç olduğu aşikardır. Bölge-sektör düzeyinde sanayi için yeni yoğunlaşma alanı hedeflerinin tanımlanması, bu alanların hem kendi aralarında hem de dünya ile bağlantılarının nasıl geliştirileceği, söz konusu alanların gelişimini kolaylaştırmak için nasıl bir teşvik ve destek mekanizmasının kullanılacağı gibi cevap bekleyen birçok soru olacaktır.