

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

İstihdam politikası ve Türkiye

Esen Çağlar

Ankara, 13 Mart 2007

Çerçeve

- İstihdam meselesine nasıl yaklaşmalıyız?
 - Türkiye'de istihdamı AB'den farklılaştıran unsurlar
- Karşılaştırmalı bir perspektiften Türkiye'de işgücü piyasasındaki durum
 - Türkiye için sorunlar nerelerde?
- Sorunların çözümünün üç ayağı:
 - İşgücü piyasasının esnekliği
 - İşi korumak vs. işçiyi korumak (flexicurity)
 - Pasif işgücü politikaları
 - Düzenlemeler (işsizlik sigortası)
 - Aktif işgücü politikaları
 - Yaratıcı yıkım süreci ve beceri dönüşümü ihtiyacı
 - Yeni katılan gençler için beceri ve eğitim politikaları

Lizbon hedefleri ve büyüme muhasebesinin unsurları aslında aynıdır

- Kişi başına gelir artışı üç unsurdaki artışlara bağlıdır:
 - Toplam nüfus içinde çalışabilir nüfusun oranı (demografik fırsat penceresi)
 - Çalışabilir yaştaki nüfusun gerçekten bir iş sahibi olması (kadın ve erkeklerin işgücüne katılımı)
 - İşgücü verimliliği

Lizbon hedefi ve Türkiye'nin mevcut kapasitesi

- Lizbon istihdam oranı hedefi:
 - 2010'a kadar %70 istihdam oranı
- Türkiye'de istihdam oranı:
 - %44...
- Türkiye'nin bu hedefe ulaşması için:
 - 2010'a kadar 14 milyon iş yaratması gerekiyor
- Türkiye mevcut GSYİH ve istihdam büyüme oranlarıyla:
 - 2010'a kadar ancak 1,5 milyon iş yaratabilir

Türkiye'deki istihdam politikalarının odağını AB'den farklılaştıran 7 unsur

1. Tarım kesiminin normalleşmesi süreci
 - TR: GSMH %11; istihdam %35
 - AB: GSMH %2; istihdam %4
2. Özel sektörün yaşamakta olduğu hızlı dönüşüm süreci
 - Sektörler arası geçişler
3. Çalışma çağındaki nüfusun artması
4. Kadınların işgücüne katılımı
5. Yüksek miktarda kayıtdışılık (İşlerin %50'si)
6. Bölgesel farklılıkların büyüklüğü
7. Nitelik farklılıkları
 - küresel rekabet edemeyecek işgücü

İstihdam sorununa bakış çerçevesi nasıl olmalı? Kapasite nasıl arttırılır?

■ Arz kısmı

- Tarımdaki düşüş
- Sektörler arası geçişler (yaratıcı yıkım; modernleşme)
- Çalışma çağındaki nüfusun artışı
- Kadınların katılımı
- Talebi karşılayabilecek nitelik

■ Talep kısmı

- Mal ve hizmet talebi (genel ekonomik performans)
- Yükselen rekabet baskısı, rekabet gücü
- İş yapma biçimlerinin değişmesi; yeni beceri talebi
- Yatırım ve iş yapma ortamı; yatırım iştahı

İstihdam sorununa bakış çerçevesi nasıl olmalı? Kapasite nasıl arttırılır?

■ Arz kısmı

- Tarımdaki düşüş
- Sektörler arası geçişler (yaratıcı yıkım; modernleşme)
- Çalışma çağındaki nüfusun artışı
- Kadınların katılımı
- Talebi karşılayabilecek nitelik

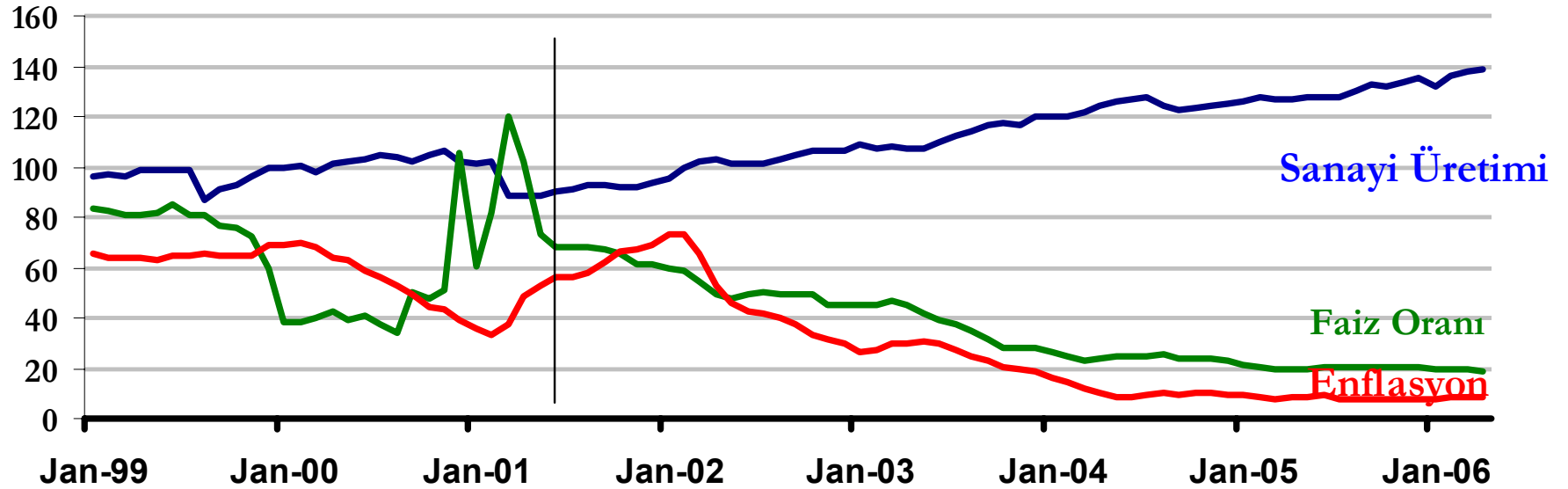
**Devlet
müdahalesi**

■ Talep kısmı

- Mal ve hizmet talebi (genel ekonomik performans)
- Yükselen rekabet baskısı, rekabet gücü
- İş yapma biçimlerinin değişmesi; yeni beceri talebi
- Yatırım ve iş yapma ortamı; yatırım iştahı

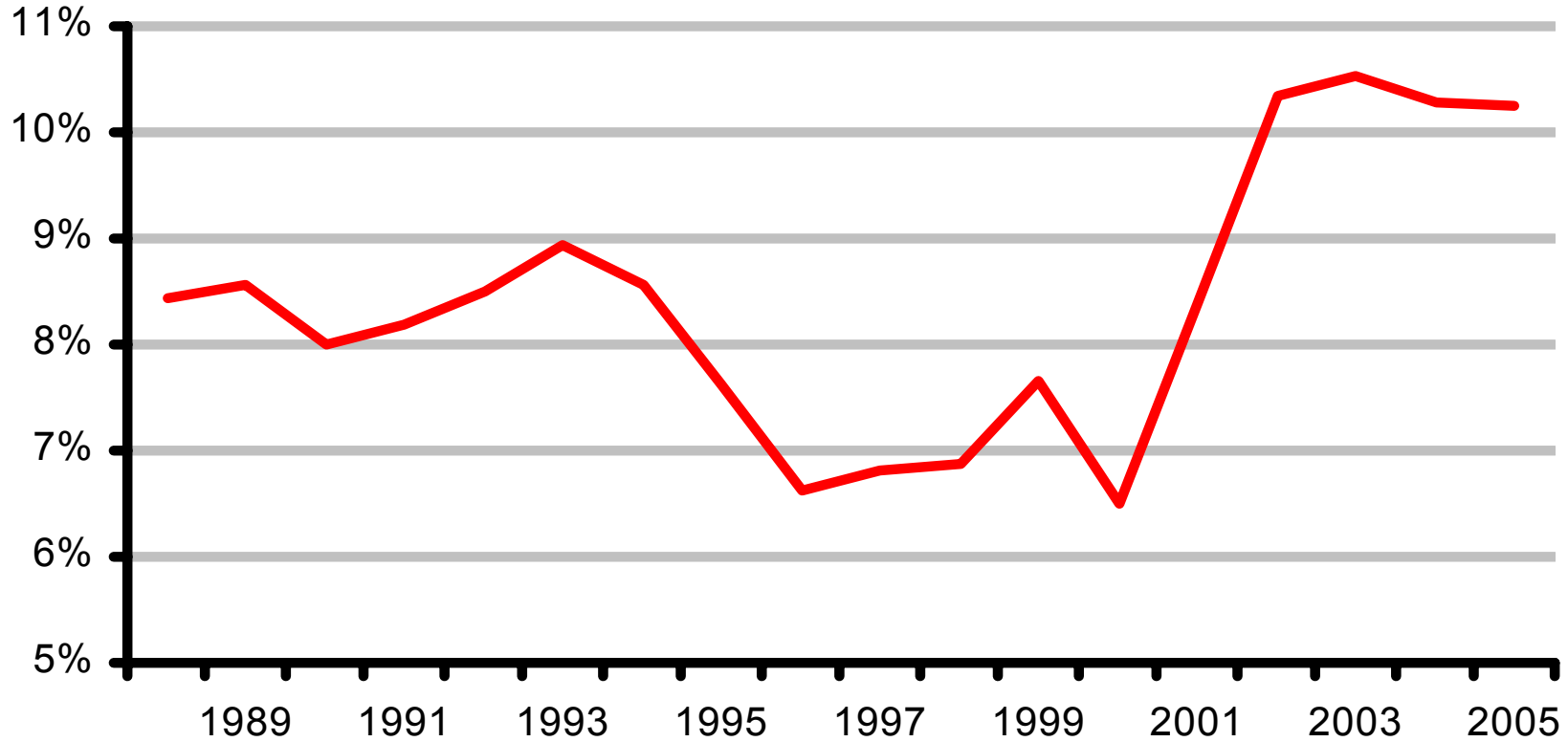
Ekonomik ortamdaki temel değişiklikler işgücü piyasasına nasıl yansır?

Türkiye’de İmalat Sanayi Üretimi, Faizler ve Enflasyon, 1999-2006



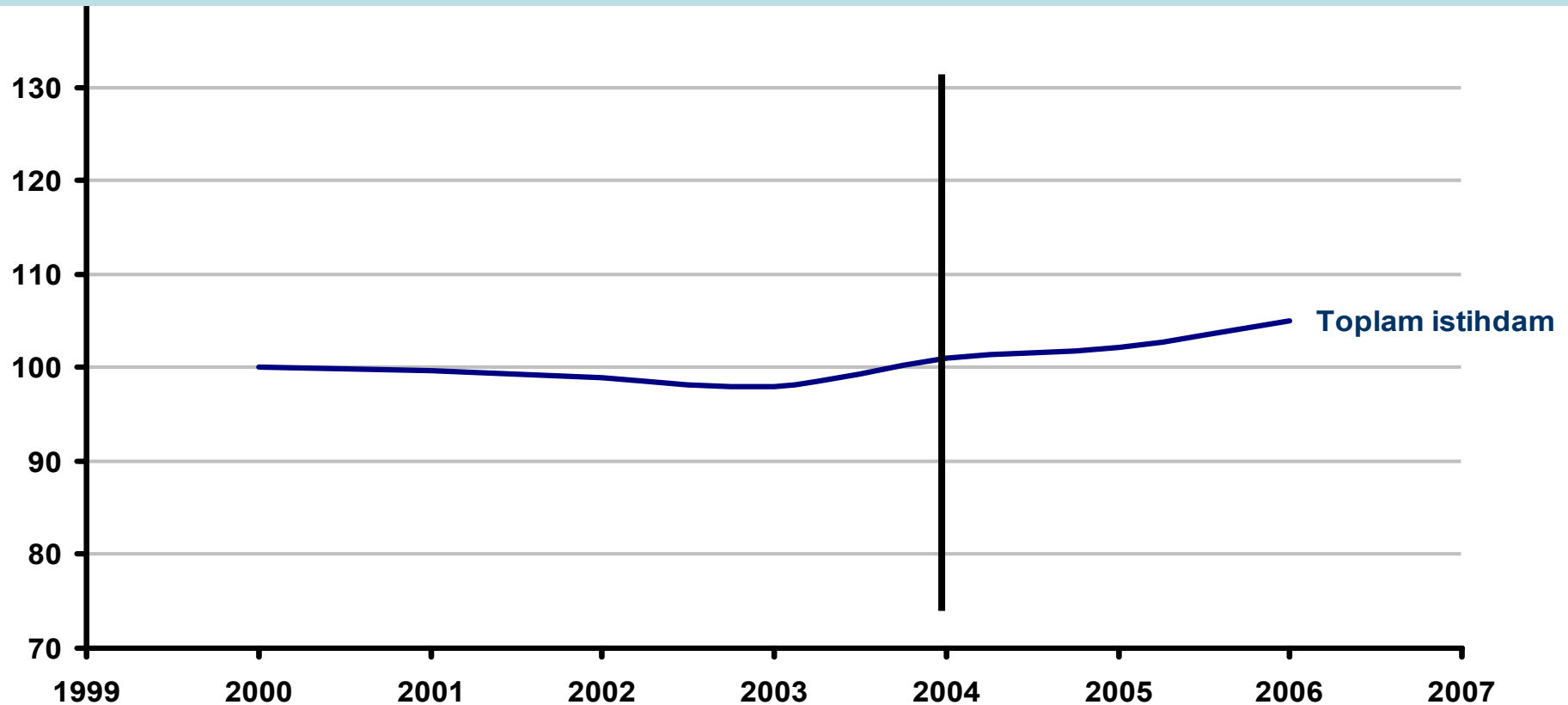
İşsizlik oranı yükseldi ve inmiyor..

Genel işsizlik oranı, 1988-2005



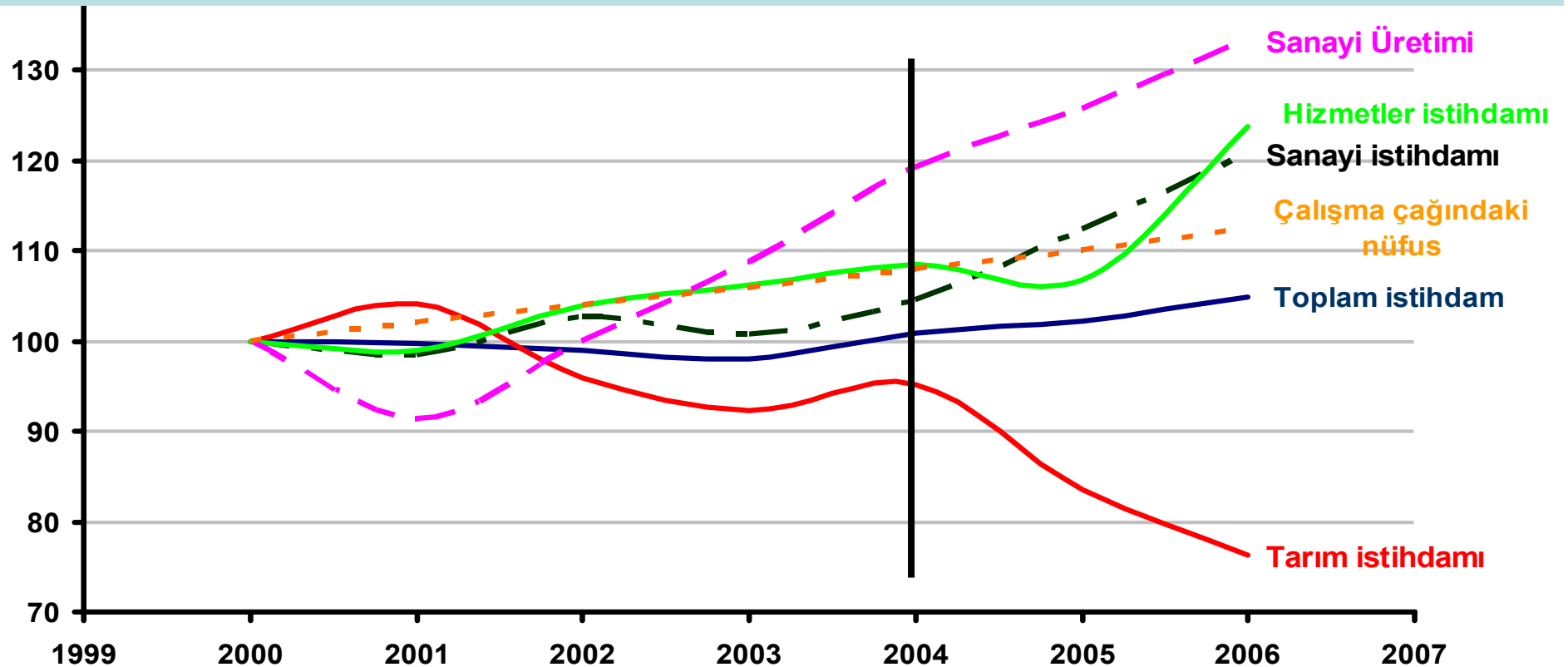
Türkiye'nin son dönemdeki istihdam yaratma performansı: Bardak dolu mu boş mu?

Sektörel istihdamlar ve demografik eğilimler (2000-2006) (2000=100)



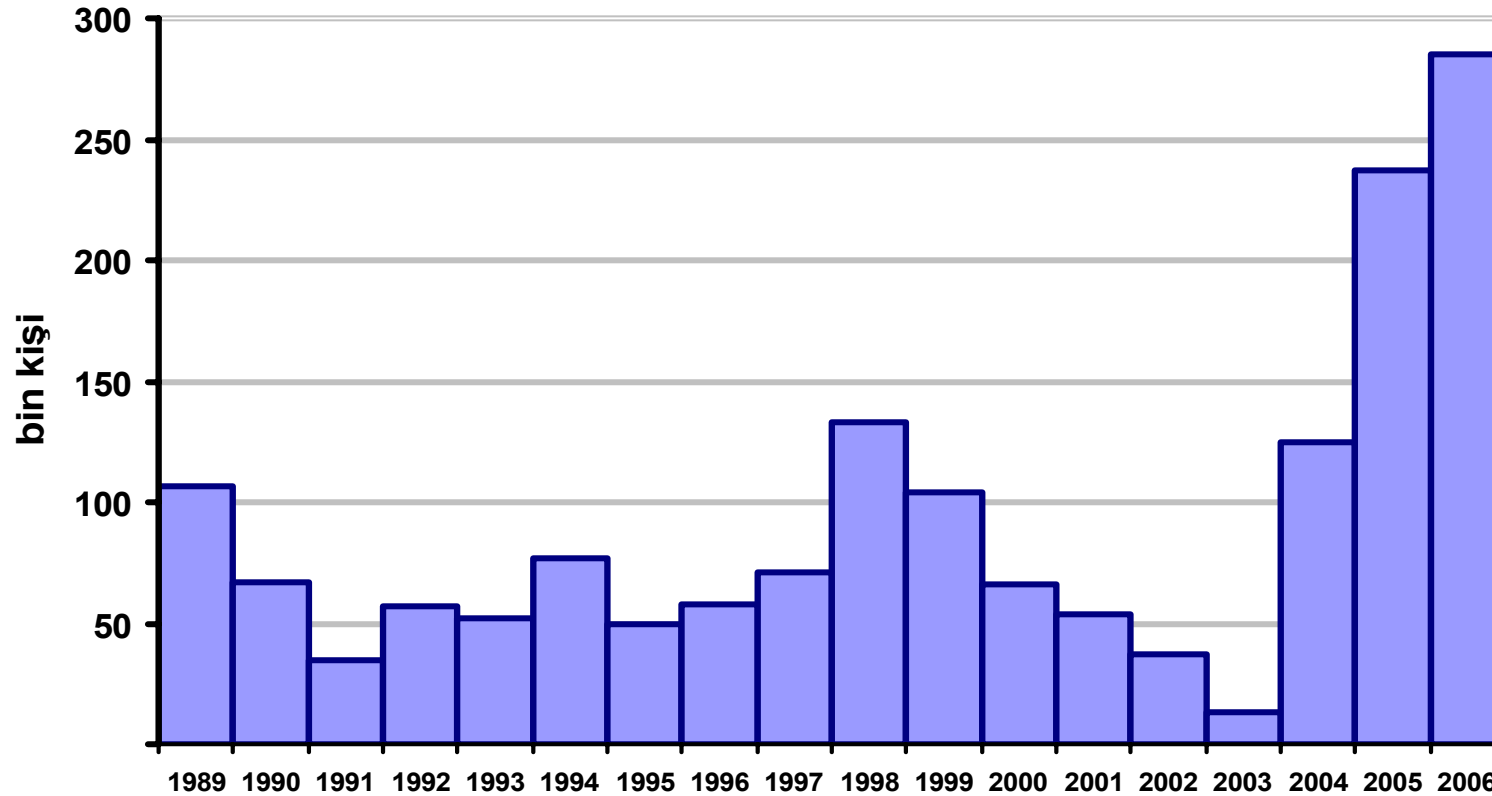
Türkiye'nin son dönemdeki istihdam yaratma performansı: Bardak dolu mu boş mu?

Sektörel istihdamlar ve demografik eğilimler (2000-2006) (2000=100)



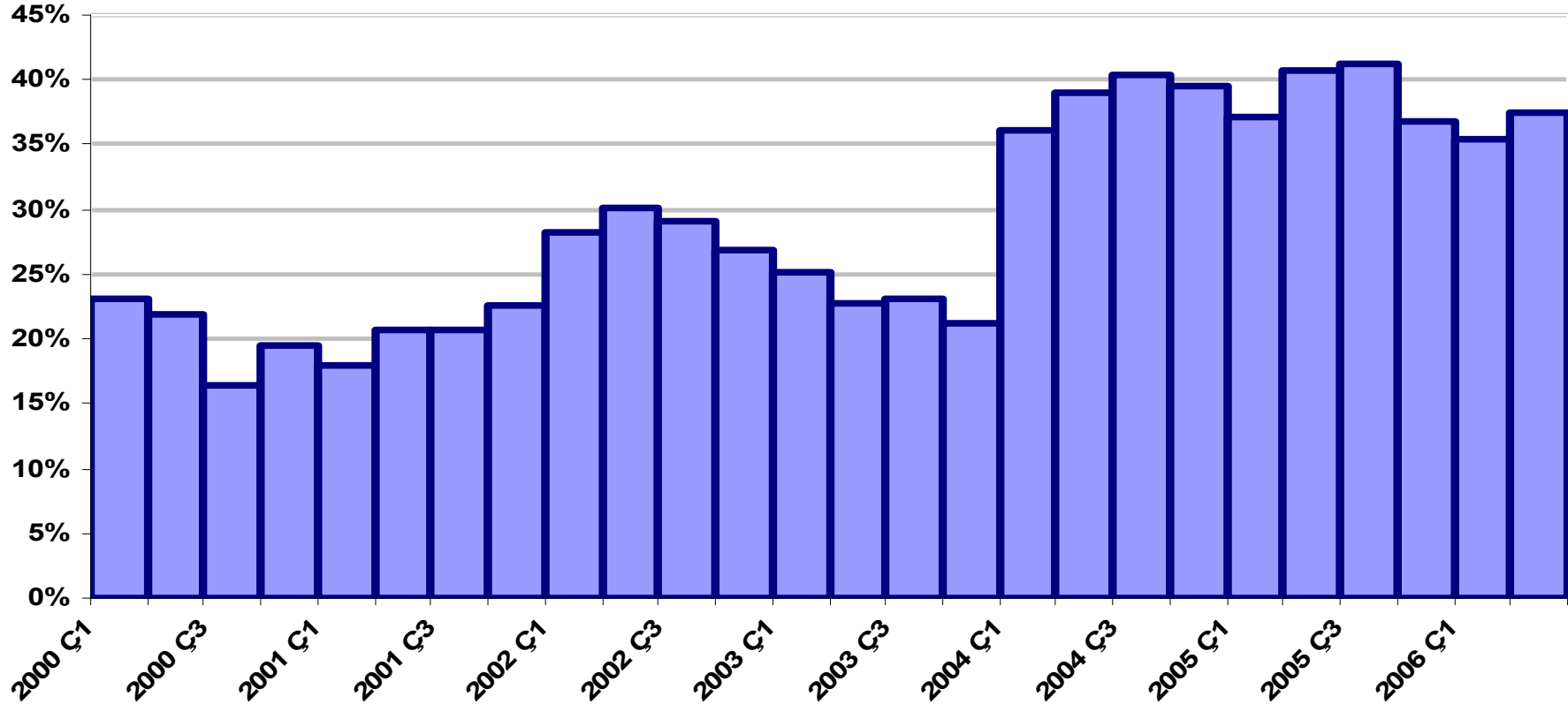
Genel durum: bardağın boş kısmı (1): İş bulma ümidini kaybedenlerin sayısı artıyor

İş bulma ümidini kaybedenler, 15-24 yaş arası, bin kişi, 1989-2006



Bardağın boş kısmı (2): işsizlerin büyük bir bölümü bir seneden fazla süredir işsiz...

Bir yıldan daha uzun süredir işsiz olanların tüm işsizler içerisindeki payı

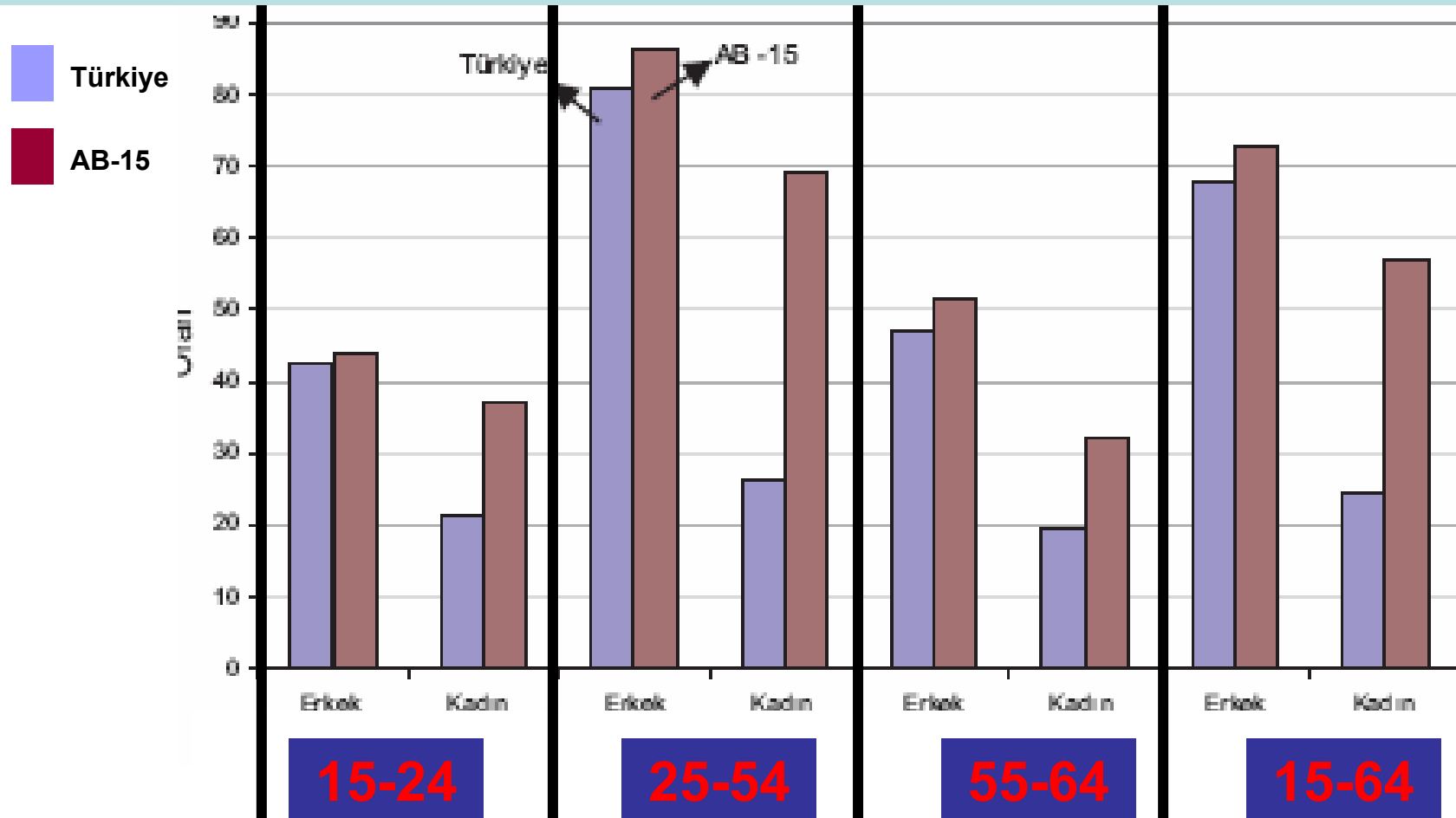


Sadece iktisadi istatistik değil; sosyal ve siyasi yan etkileri...

Kaynak: TÜİK

Kadınların işgücüne katılımı kaygı verici düzeyde...

İstihdam oranları, Türkiye ve AB-15, 2004



Çalışabilecek yaştakiler neden işgücü piyasasının dışında kalır? (1)

- İş bulma ümidi kalmayan fertlerin iş aramadan vazgeçerek işgücüne dahil olmaması
- Köyden kente göçlerin kadınları işgücünden uzaklaştırması;
- Ücretlerdeki düşüklük nedeniyle ev işleri ve çocuk bakımı suretiyle aile bütçesine daha fazla katkıda bulunulacağına inanılması;

Çalışabilecek yaştakiler neden işgücü piyasasının dışında kalır? (2)

- Emeklilik yaşının düşüklüğü nedeniyle erken yaşta emekliliğin tercih edilmesi;
- Türkiye'de belirli süreli (part-time) çalışma kültürünün kısıtlılığı nedeniyle, tamamen işgücü piyasası dışında kalınmak zorunda olunması;
- Kayıtdışı istihdamın yaygın olması nedeniyle, özellikle kadınların çalışması durumunda bile sosyal güvenlik şemsiyesi altına girememesinin yarattığı isteksizlik.

Gerçekte çalışmayanların yanında bir de “çalışmıyor” gözükkenler var...

■ Kentsel kesimde;

→ Her üç kişiden biri

■ Kırsal kesimde;

→ Her dört kişiden üçü

Kayıtdışında

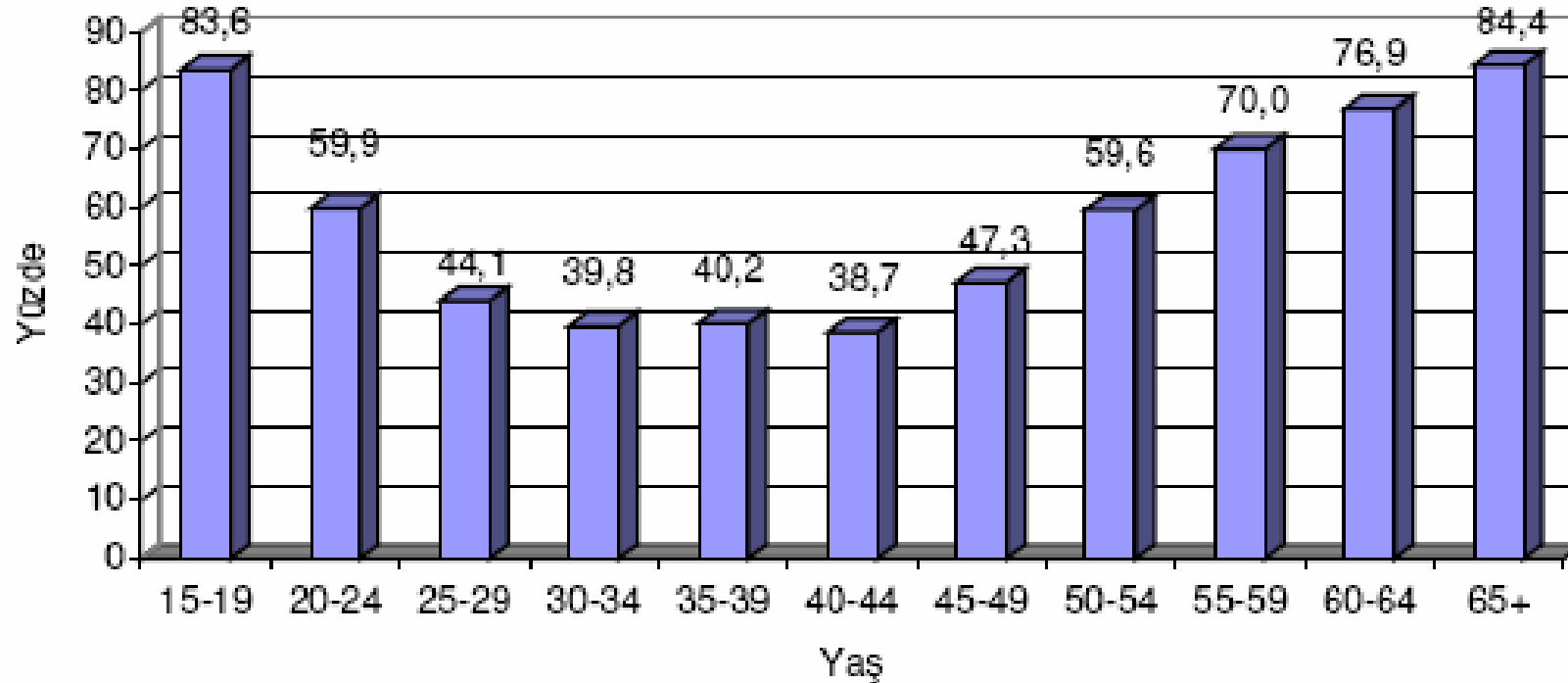
■ Kayıtdışılığın büyük kısmı:

→ Ücretsiz aile işçisi, yevmiyeli ve kendi hesabına çalışanlar.

■ Verimli istihdam biçimleri çoğunlukla kayıtlı

Gençlerde ve yaşlılarda kayıtdışılık oranı yükseliyor

Yaş grupları itibariyle kayıtdışılık oranı, 2000-2003



Sistemdeki yanlışların sonucu...

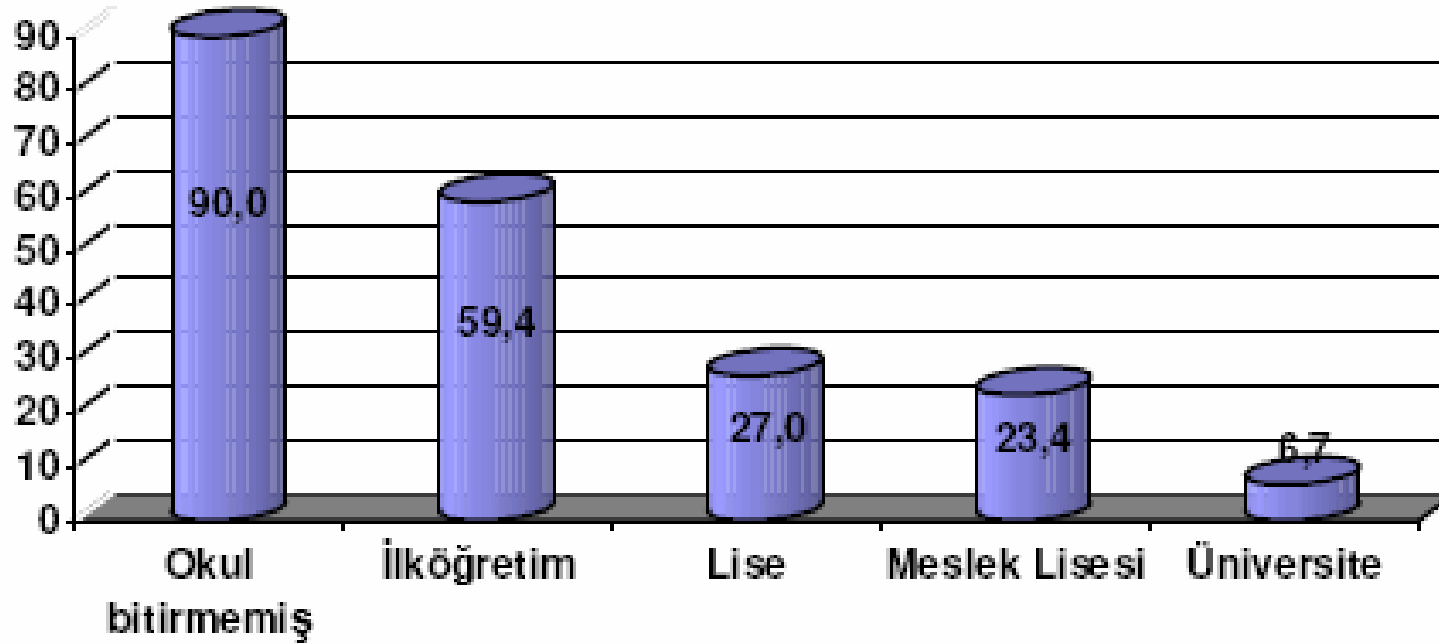
GEBZE'DEKİ Fabrikamız için cilacı ustaları, kalfaları ve çirakları aranmaktadır. **SSK + Servis + Yatak + Yemek**
0.216.326 43 29

MOBİLYA imalatında vasıfsız eleman 0.312.350 20 14

MOBİLYACI elemanlar alınacaktır 0.312.319 66 59

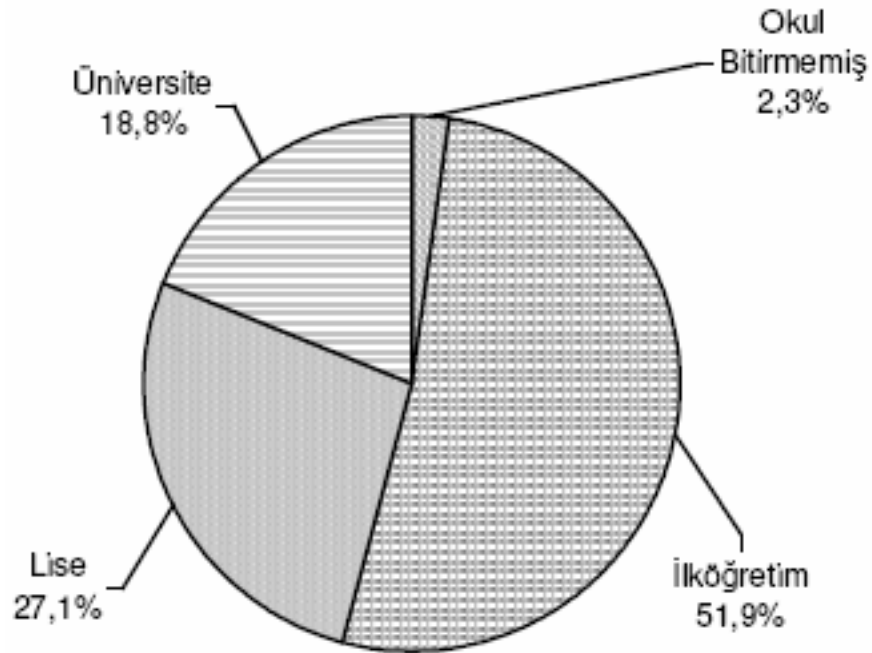
Eğitim düzeyi ve istihdamın kayıtdışılığı arasında önemli bir ilişki var...

Eğitim durumuna göre kayıtdışılık oranı, 2000-2003 ortalaması, yüzde

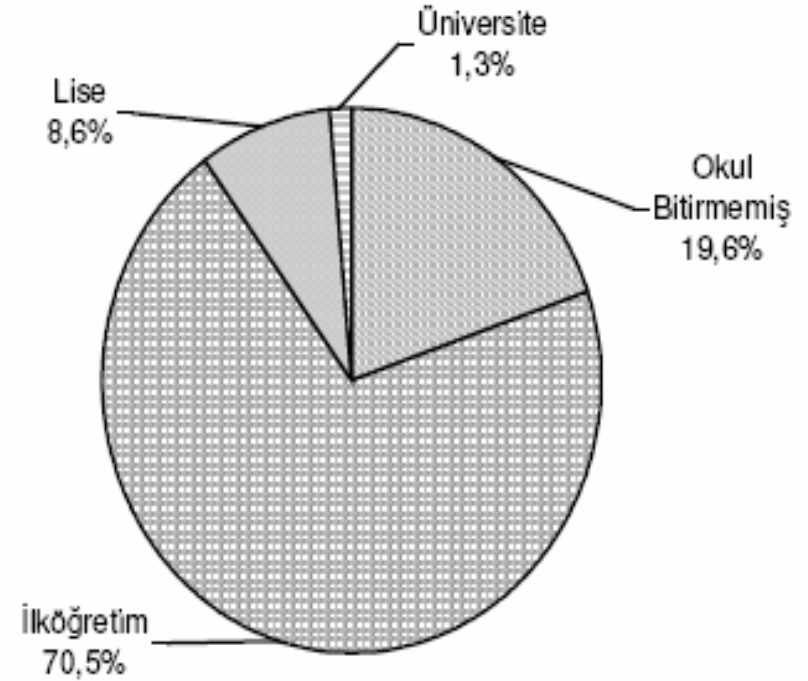


İstihdamın nitelik sorunları

Kayıtlı istihdamın eğitimi



Kayıtdışı istihdamın eğitimi



İşgücü piyasasından çıkış: Emeklilik yaşının piyasaya etkileri

- 1992'de asgari emeklilik yaşı kaldırıldı
- 1994'de kırsalda 55 yaşındaki erkeklerin yarısı emekli maaşı alıyorken, 2002'de üçte ikisi alıyor.
- Üniversite eğitimi almış kadınlar:
 - 30 yaşında %80'i çalışıyor
 - 50 yaşında %30'u çalışıyor
- Haksız rekabet meselesi
 - Çalışmaya devam eden emekliler ve gençlerdeki yüksek işsizlik ve kayıtdışılık oranları

50'den fazla işçi çalıştıran işletmeler için zorunlu istihdam

- Avukat - Doktor – Sağlık Memuru
Gıda Mühendisi – Kimya Mühendisi - Kimyager
Elektrik Mühendisi – Makine Mühendisi
Yeminli Mali Müşavir

| | |
|---------------------|-----|
| Özürlü | % 3 |
| Hükümlü | % 1 |
| Özürlü veya Hükümlü | % 1 |
| Terör Mağduru | % 1 |
| Toplam | % 6 |

Sistemdeki yanlışların sonucu...

Ülkemizde kayıtlı 851 bin işyeri'nin

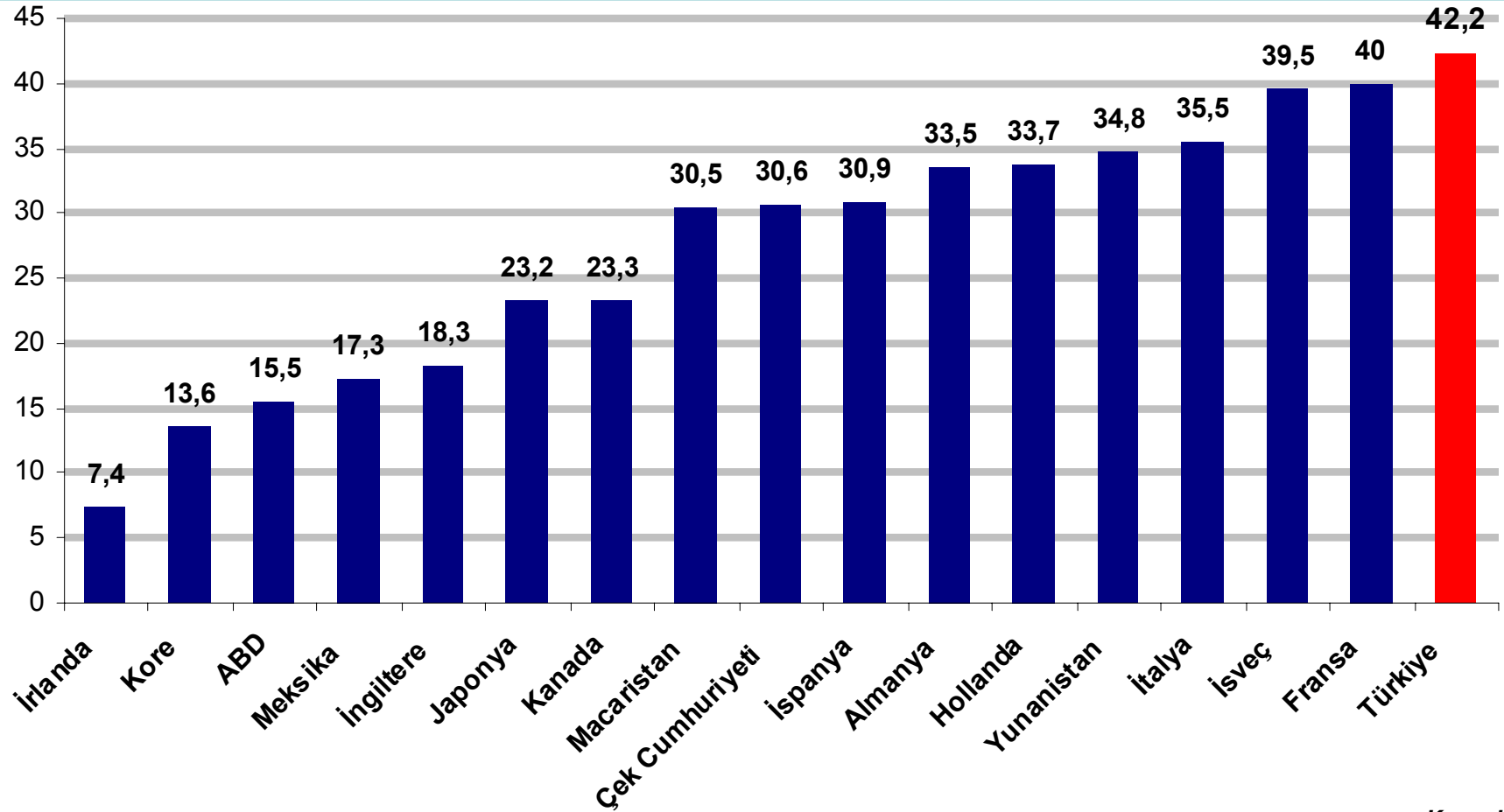
% 98'i (835 bin) 50'den az çalışana sahip

% 2'si (16 bin) 50'den fazla çalışana sahip

Zorunlu istihdam uygulamasının, şirket ölçeği üzerine etkisi nedir?

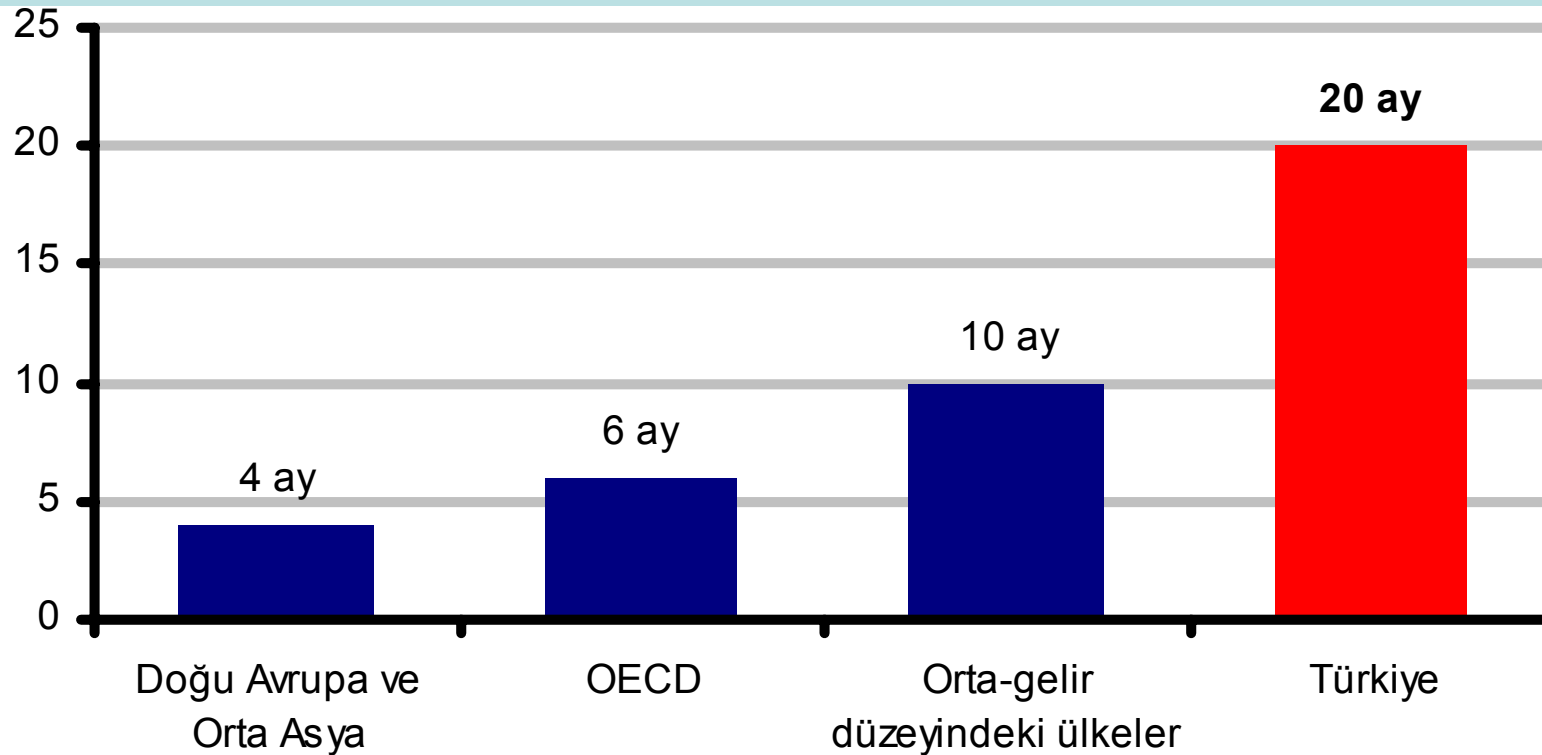
Türkiye'de istihdam üzerindeki vergi yükü çok yüksek miktardadır...

OECD Ülkelerinde İstihdam Vergilerinin Yüğü, 2005



Kıdem tazminatlarının maliyeti ve bunun piyasaya etkileri...

20 hizmet yılını doldurmuş bir işçinin kazandığı kıdem tazminatı, (aylık maaş)



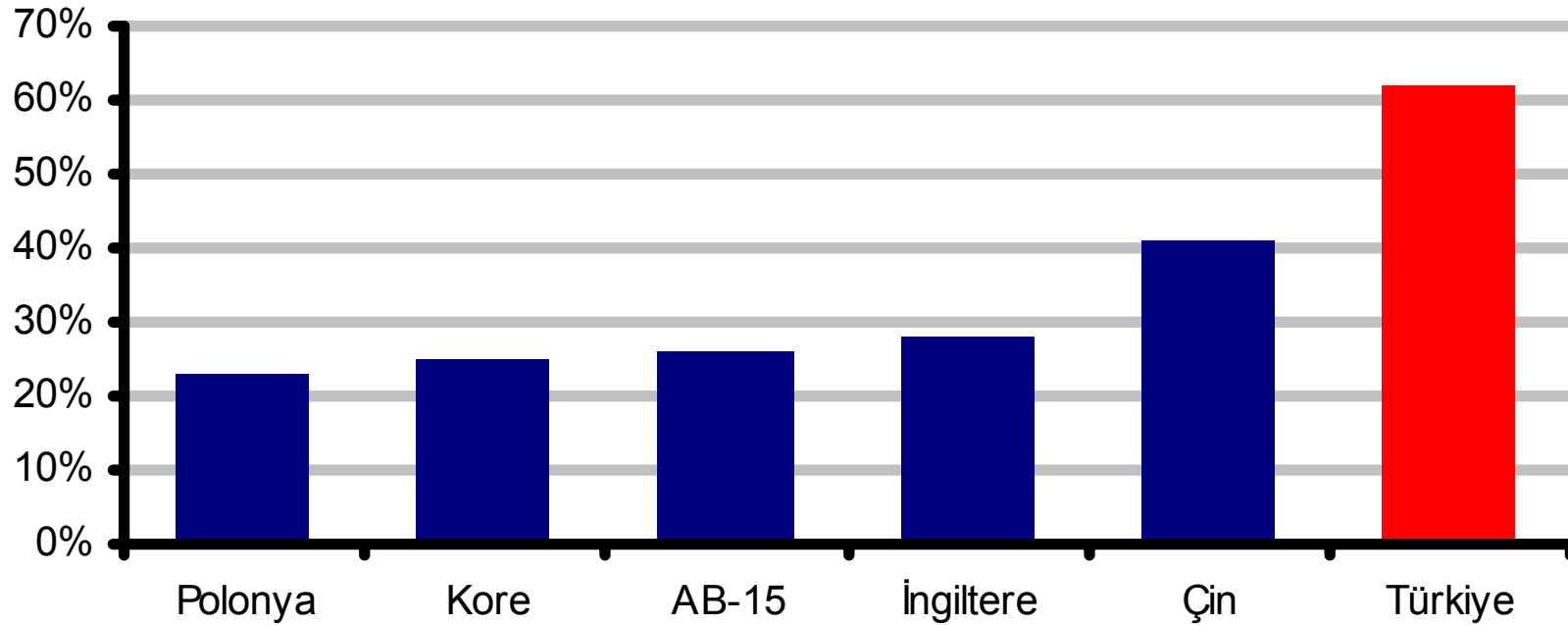
Efektif olarak az ödeniyor; ancak kıdem tazminatı alamayan işsizlik sigortasına da hak kazanamıyor.

Ayrıca yabancı yatırımcılar için olumsuz bir unsur.

Asgari ücret ve işgücü verimliliği

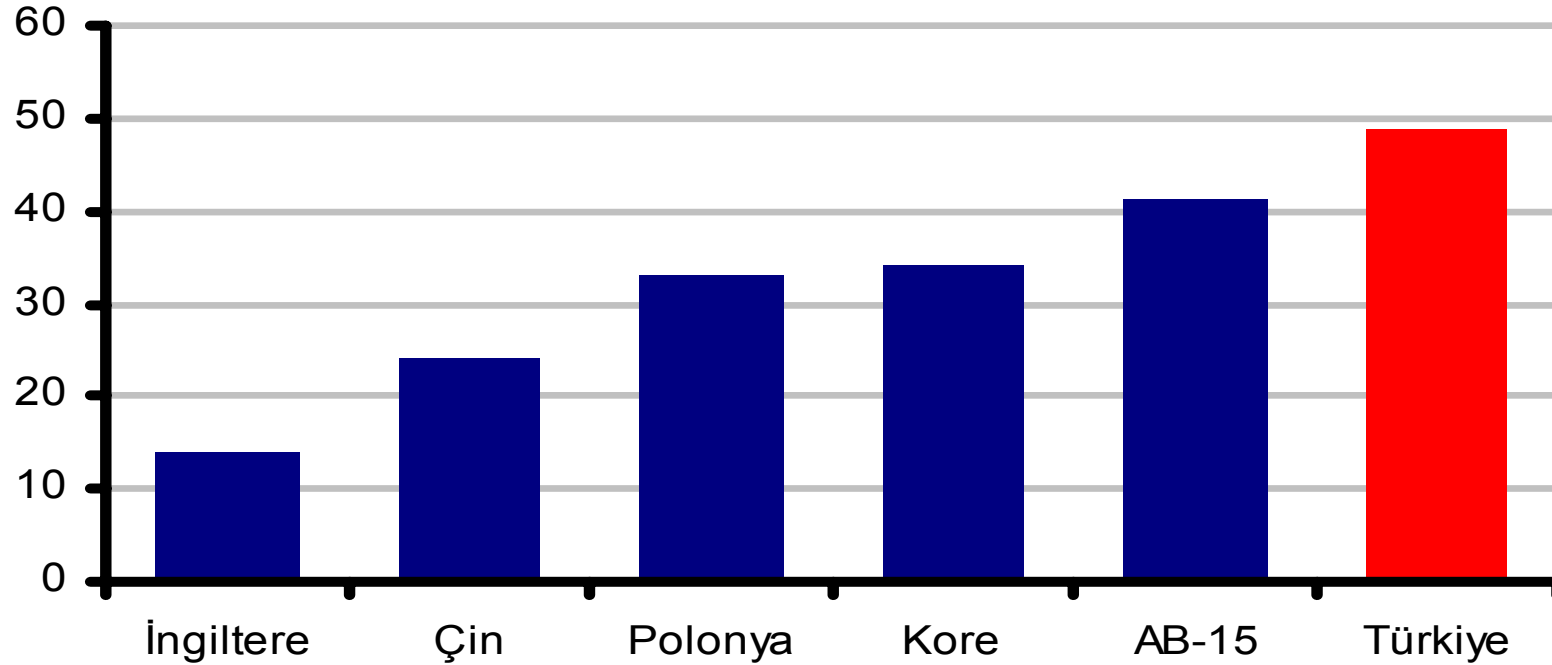
Katma değeri her ülkede 100 olarak alırsak, en yüksek asgari ücret Türkiye'de...

Asgari ücret / işçi başına katma değer, 2006



Türkiye'deki işgücü piyasası düzenlemeleri, AB'dekilerden bile daha katı durumda..

İşgücü katılımı endeksi, 2006



Kayıtdışılık bunun nedeni mi sonucu mu???

İşgücü piyasası düzenlemelerinin reformu gereklidir ama yeterli değildir...

- İşleri korumak vs. işçileri korumak arasında yeni bir denge:

- Flexicurity ve Lizbon;

- Piyasa esnekliği + çalışan güvenliği

- Türkiye'de atılabilecek adımlar

- İşsizlik sigortasının kapsama alanı

- Belirli süreli iş sözleşmeleri

- İş güvencesi;

- Kıdem tazminatı; ihbar tazminatı

Pasif
işgücü
piyasası
politikaları

- Aktif işgücü piyasası politikaları -- > ?

Pasif düzenlemeler Türkiye'de artık neden tek başına yeterli olamaz?

■ İki temel "dışsal" neden:

- Tüm dünyada iş yapma biçimlerinde köklü değişimler
- Küresel ekonomide entegrasyon hızla artmakta; ve sahneye sürekli yeni rakipler çıkmaktadır
 - Her sene 20 milyon Çinlinin kırsaldan kente göçü

■ Türkiye bunlara uyum göstermeye çalışıyor:

- Yeni beceri ihtiyaçları
- Yükselen sektörler vs. düşüşteki sektörler

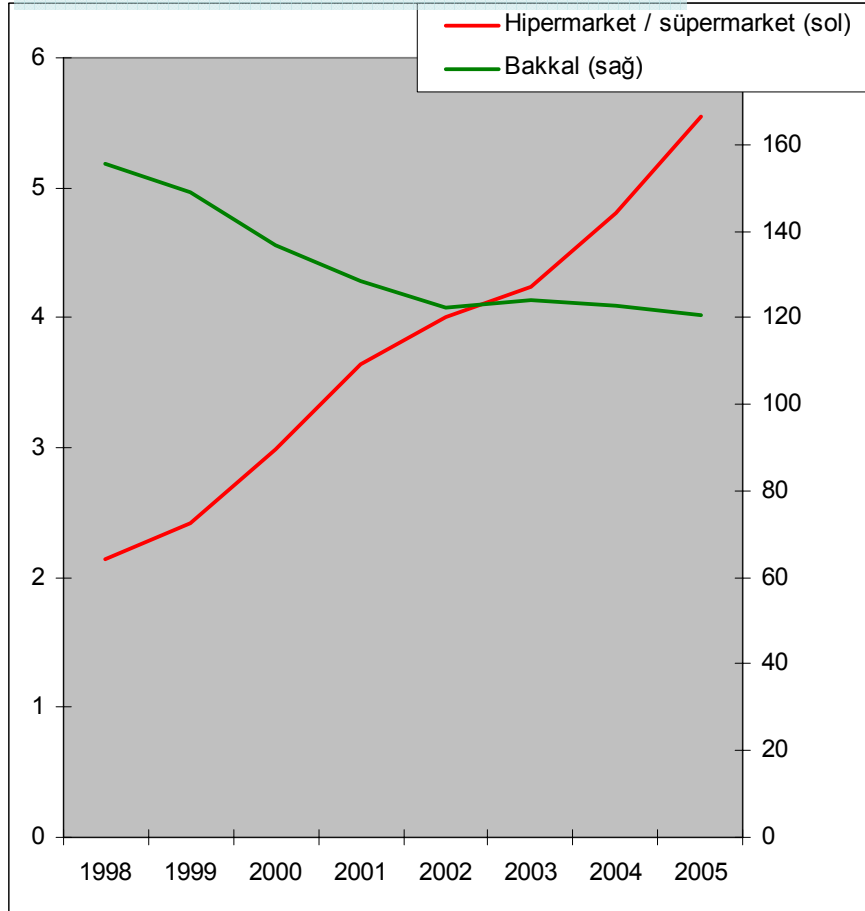
Dünyada değişen iş yapma biçimleri, işgücüne talebi de etkiliyor

- Artık iş süreçleri parçalara ayrılabilir
 - Ana faaliyetler: Tedarik, üretim (operasyonlar), pazarlama..
 - Destek faaliyetleri: Lojistik, tasarım, İK yönetimi..
- Artık mekanın önemi kalmadı: Bilgi iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler
 - Bilgi ve iletişim altyapısının yayılması
 - İş akışı yazılımların kullanılması
- Artık her şey daha karmaşık ve daha küresel: Tedarik (değer) zincirlerinin gelişmesi
 - İş taşıma vermenin kolaylaşması
 - İş başka ülkelerde yapmanın kolaylaşması

İşgücümüzün küresel rekabet edebilecek becerileri ne ölçüde var?

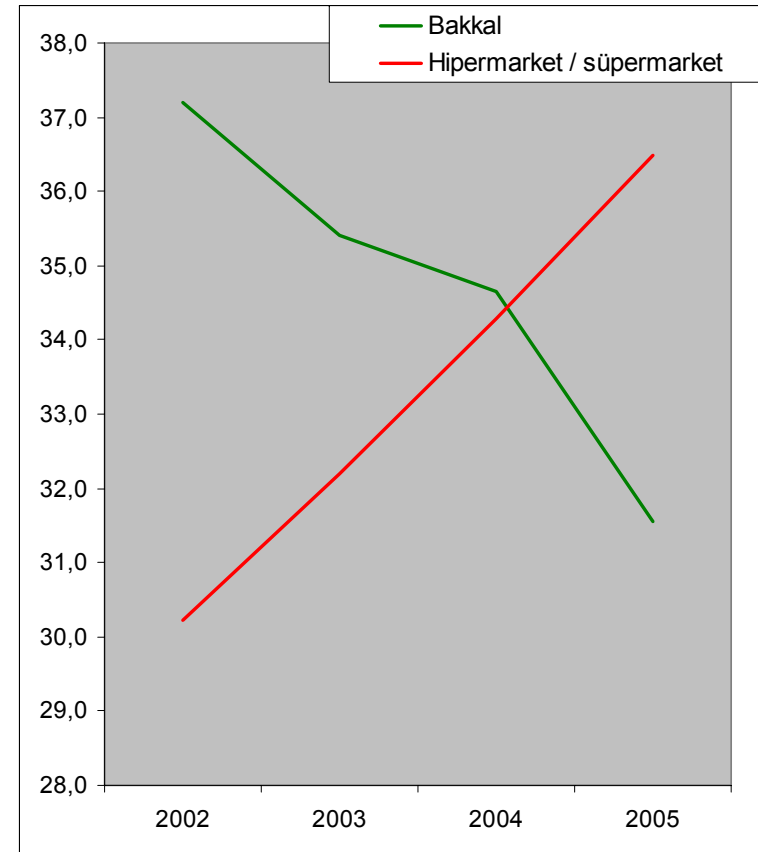
Yaratıcı yıkıma bir örnek: Perakende sektöründeki gelişmeler

Hipermarket / süpermarket ve bakkal sayıları (bin)



Kaynak: AC Nielsen

Hipermarket / süpermarket ve bakkaların HTM pazar payları (%)



Kaynak: HTP

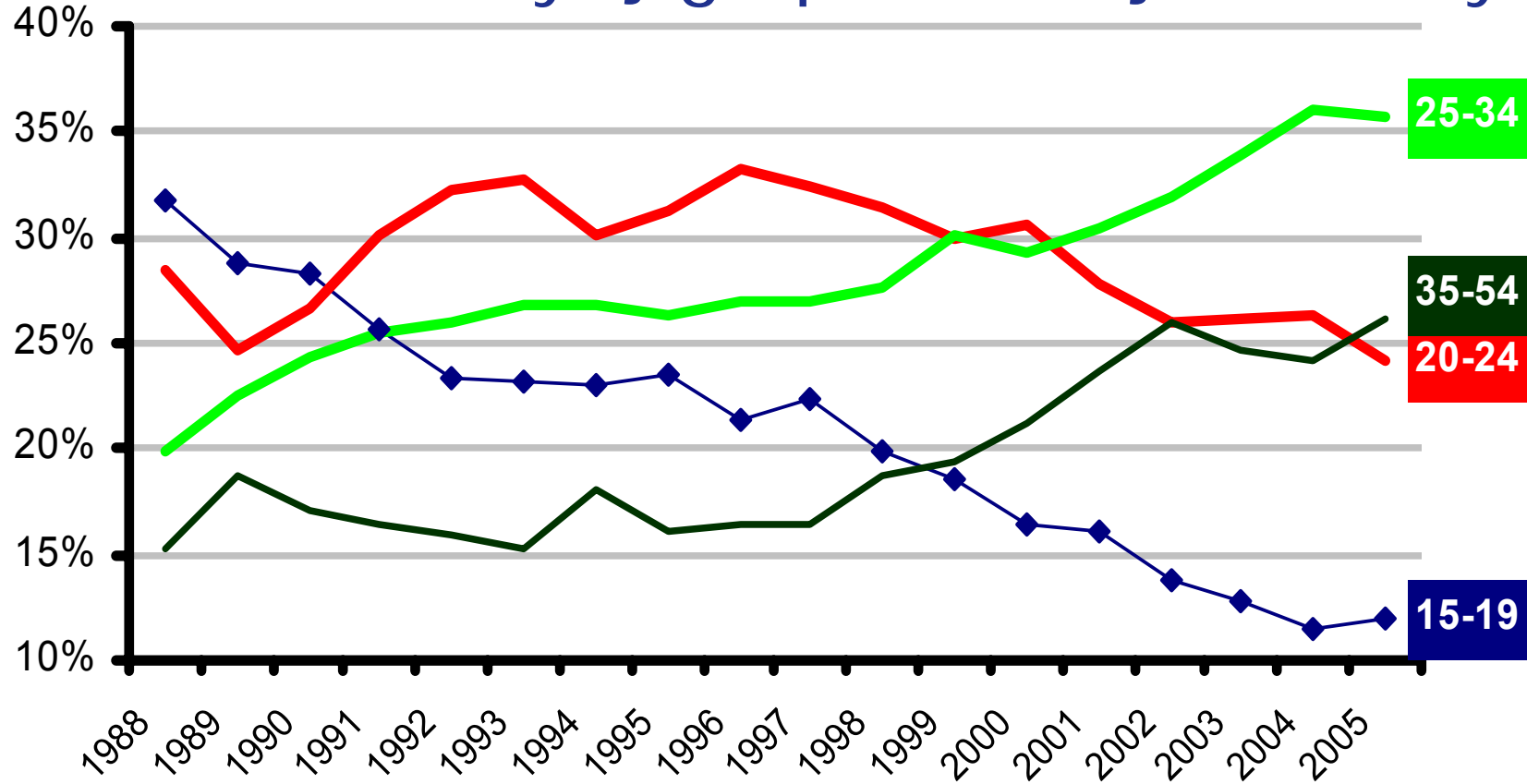
Perakende sektöründe kazananlar ve kaybedenler

| | Kazananlar | Kaybedenler |
|------------------------|---------------------------|--|
| Satış noktaları | Organize zincir mağazalar | Bakkallar |
| Dağıtım | Distribütörler | Toptancılar |
| Taşımacılık | Lojistik firmaları | Serbest çalışan kamyon sahipleri |
| Üretim | Marka ürünler | Kayıtdışı üreticiler (kalitesiz ürünler) |

Bugünün temel sorusu: büyümeyen sektörlerden büyüyenlere istihdam geçişi nasıl sağlanacak?

| | Verimlilik artışı (2002-2006) | İnovasyon yapanların yüzdesi | İthal girdi oranı | Yıllık ortalama büyüme (2002- 2006) |
|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------|---|
| Taşıt araçları | 13.9% | 59.8% | 24.8% | 28% |
| Makine ve ekipman | 10.2% | 52,2% | 23.3% | 17.6% |
| Tıbbi aletler | 3.4% | 42.6% | 28.3% | 11.0% |
| Elektrik ve elektronik cihazları | 8.4% | 37.8% | 30.1% | 9.5% |
| Tekstil | 1.0% | 25.8% | 19.9% | -3.6% |
| Hazırgiyim | 3.5% | 21.9% | 22% | -%2.8% |
| Deri | 0.9% | 17.7% | 25.1% | %0.2% |

Dönüşümün kaçınılmaz sonucu: orta yaşlı kesimdeki işsizlik: 25-34 ve 35-54 yaş gruplarında işsizlik artıyor



35 yaşında, 45 yaşında işsiz kalmış kesimin yeniden iş bulabilmesi için daha farklı politikalar uygulamak gerekir...

Aktif işgücü piyasası politikaları

- İşgücüne yeni becerilerin verilmesi
- işgücü talebinin artırılması
 - küçük iş yeri açma ve kendi işini kuracaklara yönelik destekler
 - ücret destekleri
 - kamu işleri ve kamu istihdam hizmetleri
- Arz ve talep eşleştirmesinin geliştirmesi
 - iş arama danışmanlığı
 - istihdam hizmetleri

Sonuçlar

- Durum iç açıcı değil.
- İşimiz AB'ninkinden daha da zor.
- Rekabet gücü politikası ve istihdam politikasını artık birlikte düşünmemiz gerekiyor.
- Ayrıca, esnek yapıyı, aktif ve pasif politikaları da birlikte düşünmemiz gereken bir dönemdeyiz.
 - Daha sağlıklı piyasa düzenlemeleri
 - Beceri dönüşümü programları
 - Seferberlik
 - 1997 krizi ve Kore:
 - 200 bin kadın için açılan bilgi iletişim teknolojisi kursları gelen talep üzerine 10 milyon kişiyi kapsıyor.

Sorular...

- Henüz bizim için çok yeni olan aktif işgücü politikalarında önceliğimiz neler olmalı?
 - Somut öneriler?
 - Seferberlik gerekli midir?
- Kadınların işgücüne katılımı için ne gibi politikalar uygulanabilir?
 - Kadınlar katılırsa işsizliğin yükseleceğini unutmamalıyız.
- Kayıtdışılıkla mücadele gerekli midir?
 - Yoksa modernleşme sürecinin seyrine mi bırakılmalıdır?
 - Örn. Perakende sektörü kendiliğinden kayıt içine giriyor..

www.tepav.org.tr

Ek1. Temel istihdam göstergeleri

Table Key labor market indicators, Turkey and selected OECD countries, 2005 ¹

| | Labor force participation rate (%) | | | Employment rate (%) | | | Unemployment rate (%) | | |
|---------------|------------------------------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------|
| | Total | Males | Females | Total | Males | Females | Total | Males | Females |
| Turkey | 51.3 | 76.2 | 26.5 | 45.9 | 68.2 | 23.7 | 10.5 | 10.5 | 10.6 |
| Mexico | 61.8 | 83.1 | 43.1 | 59.6 | 80.2 | 41.5 | 3.6 | 3.5 | 3.7 |
| Poland | 64.6 | 71.0 | 58.3 | 53.0 | 59.0 | 47.0 | 18.0 | 16.9 | 19.4 |
| Portugal | 67.5 | 79.0 | 67.9 | 73.4 | 73.4 | 61.7 | 8.1 | 7.1 | 9.2 |
| Slovakia | 68.9 | 76.4 | 61.5 | 57.7 | 64.6 | 50.9 | 16.2 | 15.4 | 17.2 |
| Spain | 70.8 | 82.2 | 59.1 | 64.3 | 76.4 | 51.9 | 9.2 | 7.1 | 12.2 |
| EU-15 | 71.3 | 79.1 | 63.5 | 65.4 | 73.1 | 57.8 | 8.2 | 7.6 | 9.0 |
| OECD | 70.3 | 80.3 | 60.4 | 65.5 | 75.1 | 56.1 | 6.7 | 6.5 | 7.0 |

1. Indicators are based on the population aged 15 -64. Turkstat reports labor market data for those 15 years and older which results in slightly different numbers.

Source: OECD (2006).

Ek2. 2006 kayıtdışılık verileri

- 22 milyon 330 bin çalışan
- 11 milyon 503 bini SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na kayıtlı.
- Geriye kalan 10 milyon 827 bin kişinin ise herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kaydı yok.
 - ➔ 3 milyon 106 bini ücretsiz aile işçisi
 - ➔ 7 milyon 721 bin kişinin yasalar gereğince SSK ya da Bağ-Kur'a kayıtlı olmaları gerekiyor.
 - 3.9 milyon ücretli ve yevmiyeli olan (SSK)
 - 3.7 milyon işveren ve kendi hesabına çalışan (Bağ-Kur)