



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

Türkiye İşgücü Piyasasındaki Yapısal Dönüşüm

Raportörler:

Raif CAN

Betül PEKTAŞ ERDEM

Veysi KASSAP

Büşra DEMİREL

Ekonomik ve Stratejik Araştırmalar Dairesi

Haziran 2017

Ekonomik ve Stratejik Araştırmalar Dairesi bünyesinde, 11. Kalkınma Planı Hazırlıkları çerçevesinde değerlendirilmek üzere 2000’li yılları kapsayan son dönem için;

- Türkiye’de Yurt İçi Tasarruflar ve Tüketimin Gelişimi,
- Türkiye İşgücü Piyasasındaki Yapısal Dönüşüm,
- Dış Ticaret ve
- Yatırımlar, başlıklarıyla arka plan raporları hazırlanmıştır.

Hazırlıklar çerçevesinde Daire çalışanlarının tümünün katılımıyla bir dizi çalışma toplantıları yapılmış ve uzmanlarımızın görüş, öneri ve katkıları alınmıştır. Rapor hazırlıklarında raportör olarak görev alan kişiler aşağıdaki gibidir:

- Türkiye’de Yurt İçi Tasarruflar ve Tüketimin Gelişimi:
A. Gülin ÖZSAN, Betül PEKTAş ERDEM, Sezai ATA
- Türkiye İşgücü Piyasasındaki Yapısal Dönüşüm:
Raif CAN, Betül PEKTAş ERDEM, Veysi KASSAP, Büşra DEMİREL
- Dış Ticaret:
Sezai ATA, Hakan TERZİ
- Yatırımlar:
Deniz ALCAN, Selma DURGAN, Hakan TERZİ

11. KALKINMA PLANI ARKA PLAN ÇALIŞMASI: TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINDAKİ YAPISAL DÖNÜŞÜM

İçindekiler Tablosu

Giriş.....	4
2000-2007 Dönemi Türkiye İşgücü Piyasası	6
Türkiye İşgücü Piyasasındaki Demografik Dönüşüm	8
2008-2009 Küresel Kriz Dönemi ve Türkiye İşgücü Piyasası	10
Kriz Sonrası Türkiye İşgücü Piyasası	21
İşgücü Piyasasını Etkileyen Düzenlemeler	33
İşgücü Piyasasında Orta-Uzun Vadedeki Temel Eğilimler.....	38
Teknolojik Değişimler ve Geleceğin İşleri	38
Emek Arzının Geleceği: Demografi, Göç ve Ücretsiz İşçilik.....	39
İstihdam İlişkilerinde Gelecek	40
Sosyal Mutabakat ve İşlerin Geleceği: Gelir Eşitsizliği, Gelir Güvencesi, İş ilişkileri ve Sosyal Diyalog	42
Sonuç	45
Kaynakça.....	49

Giriş

Türkiye ekonomisinin 2000'li yılların başlarından itibaren geçirdiği dönüşüme eşlik eden demografik değişim ile gözlenen sosyolojik değişimler neticesinde 2000'li yıllardan itibaren işgücü piyasasında çeşitli yapısal dönüşümlerin işaretleri gözlenmiştir. Bu çalışma ile 2000'li yılların başlarından itibaren işgücü piyasasında ortaya çıkan yapısal dönüşümlerin alt dönemler itibarıyla incelenerek ortaya konulması ve 11. Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde önümüzdeki orta-uzun vadede işgücü piyasasına yönelik temel önceliklerin belirlenmesi amaçlanmaktadır.

2008-2009 döneminde yaşanan küresel ekonomik krizin Türkiye ekonomisine yansımaları alt-dönemlerin belirlenmesinde etkili olmuştur. Nitekim kriz dönemi öncesinde tarım istihdamındaki daralmanın etkisiyle nispeten zayıf istihdam artışı gözlenmiş ve işgücüne katılımda azalma yaşanmıştır. Yüksek büyüme oranı ve zayıf istihdam artışı neticesinde bu dönemde yüksek verimlilik artışı gözlenmiştir. Kriz döneminde istihdam kayıplarını önlemeye yönelik birçok program uygulanmış ve kriz dönemlerinde gözlenen tarım istihdamındaki artışlarla birlikte 2008-2009 döneminde artış hızı yavaşlansa da toplam istihdam azalmamıştır. Ancak işgücüne katılımın artmasıyla birlikte işsizlik oranında ciddi artışlar kaydedilmiştir. Krizin ardından 2011 yılına kadar tarım istihdamı artmıştır. Bu artışa yüksek oranlı tarım dışı istihdam artışının eşlik etmesi neticesinde işsizlik oranları 2013 yılına kadar kriz öncesi seviyelerin altına inmiştir. 2013 sonrasında gözlenen temel eğilim ise yüksek istihdam artışlarıyla birlikte bu artışların işgücüne katılımın gerisinde kalması ve dolayısıyla işsizlik oranının da yükselme eğilimine girmesidir.

Ekonomiyi canlandırmak ve işsizlik oranlarını kontrol altına almak amacıyla son dönemde önemli yapısal ve konjonktürel düzenlemeler yapılarak esnek çalışma olanakları artırılmıştır. Bu çerçevede özel istihdam bürolarının geçici istihdam sözleşmesi yapmalarına olanak sağlanmıştır. Ayrıca nüfusun dinamik yapısını koruma ve kadınların işgücü piyasasında kalmalarını sağlamaya yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İleriki yaşlarda işgücüne katılımın temel belirleyici unsurdan olan emeklilik sisteminde yapılan değişiklikler de işgücü piyasasındaki dinamikleri etkilemeye başlamış olup, söz konusu değişiklikler önümüzdeki dönemin ana unsurlarından olacaktır. Ayrıca önümüzdeki uzun vadede işgücü piyasasındaki belirleyici unsurların dijitalleşme ile ekonomik yapıda dönüşüm, işgücü arzında yüksek

artışlar, yurt dışından ÷lkemize olan göç, genç ve kadınlar gibi hassas grupların işgücü piyasasındaki durumları olacağı düşün÷lmektedir.

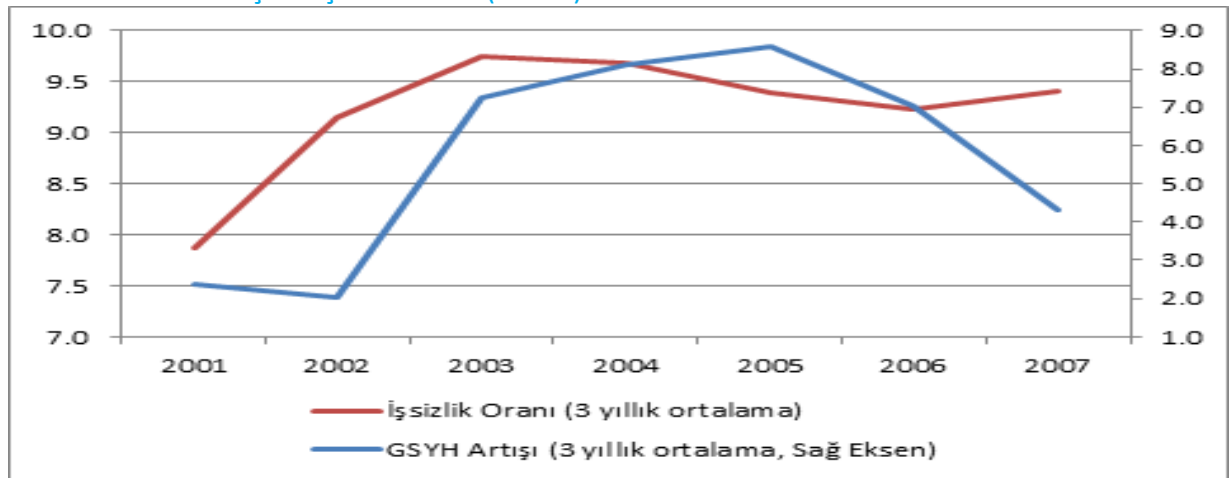
Çalışmanın birinci bölümünde 2000-2007 alt döneminde işgücü piyasasında öne çıkan unsurlar sunulmaktadır. İkinci bölümünde küresel kriz döneminde Türkiye işgücü piyasasındaki gelişmeler anlatılmakta ve son olarak üçüncü bölümde kriz sonrası dönemde işgücü piyasasındaki temel eğilimlere yer verilmektedir. Çalışmadan elde edilen bilgiler ise sonuç bölümünde özetlenmektedir.

2000-2007 Dönemi Türkiye İşgücü Piyasası

1980'li yılların başlarından itibaren işsizlik oranındaki gelişmeler incelendiğinde, işsizlik oranının 1994 yılında yaşanan ekonomik krize kadar artan bir seyir izlediği gözlenmektedir. İşsizlik oranındaki artışların ekonomik büyüme performansının zayıfladığı 1990'lı yılların başlarında daha keskin olduğu gözlenmektedir. 1990'lı yılların ikinci yarısında ekonomik aktivitedeki iyileşme ile birlikte işsizlik oranında iyileşme gözlenmiştir. 1999 yılında gözlenen ekonomik daralma ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizlerin ardından işsizlik oranlarında artışlar gözlenmiştir.

2000'li yılların başlarından itibaren Türkiye işgücü piyasasındaki dönüşüm süreci incelendiğinde ise, tarım sektöründeki çözülmeyle birlikte artan kentleşme olgusu işgücü piyasasındaki dönüşümün temel belirleyicisi olmuştur. Tarım sektöründeki çözülmenin kentlerde yeterince yeni iş artışı ile karşılanmaması neticesinde bu dönemde işsizlik oranlarında artışlar meydana gelmiştir (Grafik 1). Ayrıca, özellikle kırsal alanda tarımsal faaliyetlerde yer alan kadınların kentlere göç ile birlikte işgücü piyasasından çekildiği gözlenmektedir. Bu gelişmelerin neticesinde işgücüne katılma oranlarında 2004 yılına kadar gerileme gözlenmektedir. Bu dönemde makroekonomik istikrarın tesis edilmesi ve ekonomik büyümedeki olumlu gelişmelerin de etkisiyle işgücüne katılmanın 2004 yılındaki alt seviyesinin ardından tekrar artışa geçtiği gözlenmektedir. Kadınların eğitim seviyesindeki iyileşmenin söz konusu artışa önemli katkısı olduğu düşünülmektedir.

Grafik 1: GSYH Artışı ve İşsizlik Oranı (Yüzde)

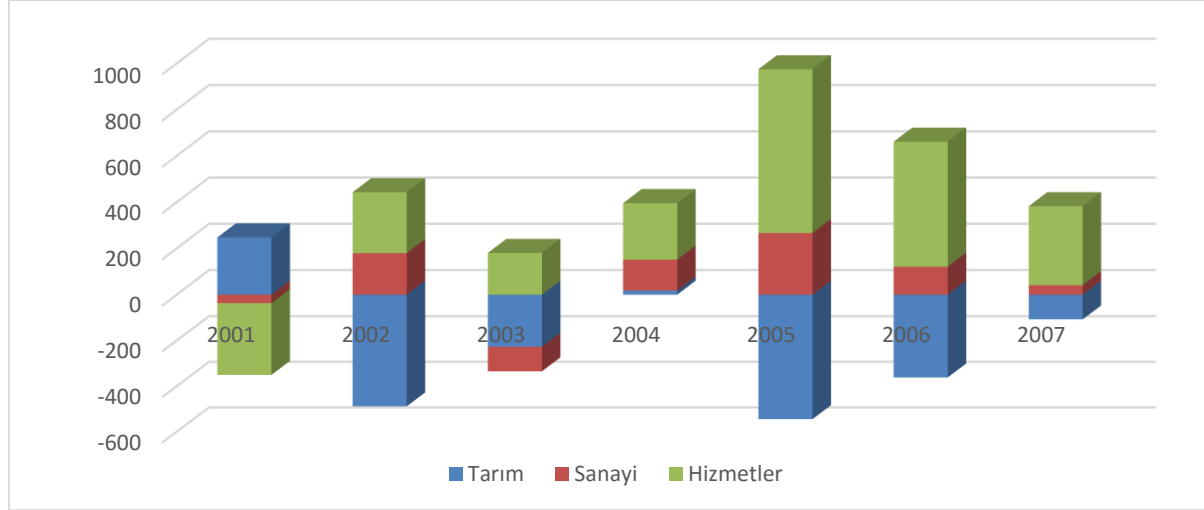


Kaynak: TÜİK

Not: 3 yıllık ortalama ilgili yıl ile ilgili yılın bir önceki ve bir sonraki yılının ortalamasını göstermektedir.

Ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranlarında artışların yaşanmasında en büyük etkenin tarım istihdamındaki ciddi daralma olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim 2002-2007 döneminde tarım istihdamı yıllık ortalamada yaklaşık 285 bin kişi daralırken, tarım dışı istihdam aynı dönemde yıllık ortalamada yaklaşık 485 bin kişi artmıştır (Grafik 2).

Grafik 2: Toplam İstihdam Artışına Sektörel Katkıları (Bin Kişi)



Kaynak: TÜİK

Sektörlerdeki katma değer artışları dikkate alınarak büyümenin istihdam esnekliğinin ekonomi geneli için 2002-2007 döneminde 0,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim bu dönem "istihdamsız büyüme" dönemi olarak da adlandırılmaktadır¹. Ancak tarım-tarım dışı ayrımında istihdamın büyüme esnekliği incelendiğinde, 2002-2007 döneminde tarım dışı sektörlerde esnekliğin 0,5 olduğu gözlenmektedir. Dolayısıyla, tarım istihdamındaki daralmanın düşük istihdam esnekliği üzerinde temel belirleyici olduğu görülmektedir (Tablo 1).

Tablo 1: Sektörel Hasıladaki Gelişmeler ve İstihdamın Büyüme Esneklikleri

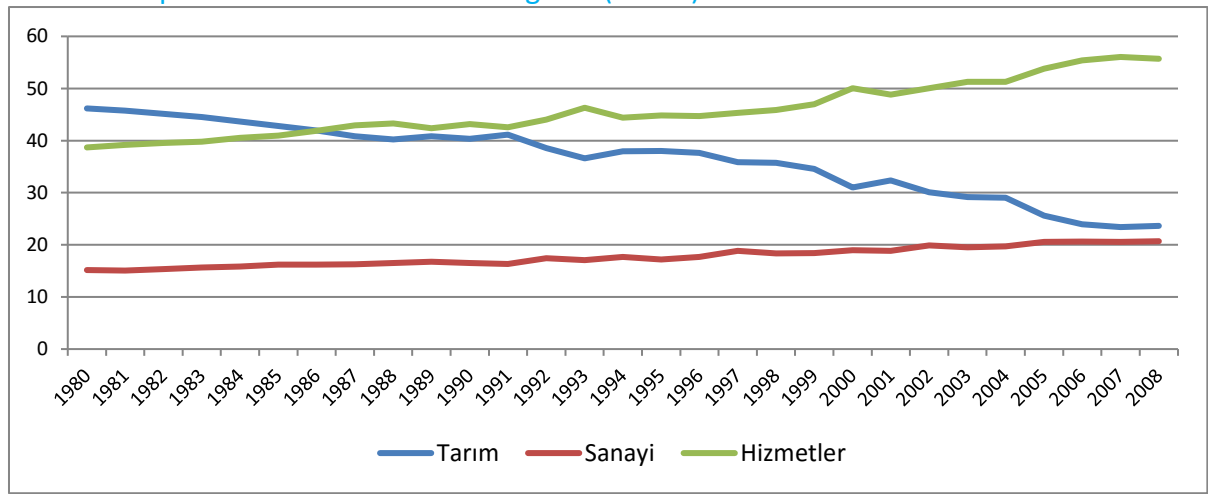
	Büyüme			Esneklik		
	Sektörler Toplamı	Tarım	Tarımdışı	Toplam	Tarım	Tarımdışı
2001	-6.0	-8.9	-5.7	0.0	-0.5	0.5
2002	6.4	8.7	6.1	-0.1	-0.9	0.6
2003	5.6	-1.5	6.2	-0.2	2.6	0.1
2004	9.6	4.0	10.2	0.2	0.1	0.3
2005	9.0	7.9	9.1	0.2	-1.2	0.8
2006	7.1	1.5	7.6	0.2	-4.7	0.6
2007	5.0	-6.2	6.0	0.3	0.4	0.4
2002-2007 Ortalaması	7.1	2.4	7.5	0.1	-0.6	0.5

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı hesaplamaları

¹ ILO (2011), Macroeconomics of growth and employment: The case of Turkey

İstihdamın sektörel yapısı incelendiğinde, tarımsal faaliyetlerden tarım dışı faaliyetlere geçiş şeklindeki yapısal dönüşümün 1980 yılından 2008 dönemine kadar sürdüğü gözlenmektedir. 1980 yılında tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı yüzde 46 iken bu oran 2008 yılında yüzde 24'e gerilemiştir. Tarım istihdamının payındaki bu gerilemenin 2000'li yıllardan itibaren hızlandığı gözlenmektedir. Burada tarım alanında uygulamaya konulan reform politikalarının etkili olduğu düşünülmektedir. Küresel krizin etkili olduğu 2008-2009 döneminde tarım istihdamında bir artış gözlenmiştir (Grafik 3). Raporun ikinci ve üçüncü bölümlerinde bu dönemdeki gelişmeler ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Grafik 3: Toplam İstihdamın Sektörel Dağılımı (Yüzde)

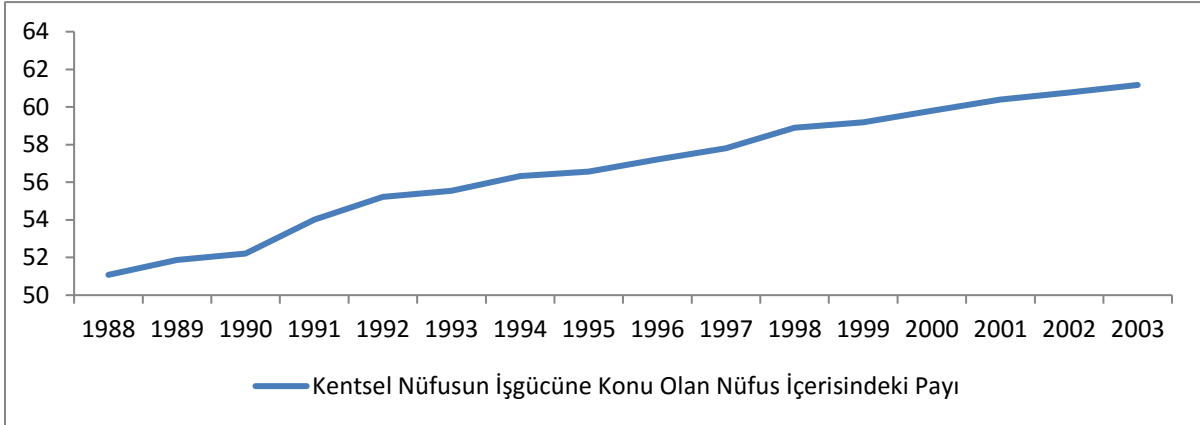


Kaynak: TÜİK

Türkiye İşgücü Piyasasındaki Demografik Dönüşüm

Demografik unsurlar, Türkiye işgücü piyasasındaki dönüşümlerin temel belirleyicilerinden biri olmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren 2000'li yıllara kadar hızlanan kentleşme (Grafik 4) ve çalışma çağı nüfusundaki artış, işgücü piyasasındaki dönüşümlerde belirleyici olmuştur. 1988 ile 2003 yılları arasında kentsel nüfusun payındaki yaklaşık 10 puanlık hızlı artış kent ekonomisinin önemini artırmakla birlikte; sosyo-kültürel yapılar ve işgücü piyasalarındaki davranış kalıpları açısından da belirleyici olmuştur. Bu bağlamda, kırdan kente göç ile birlikte kadınların işgücü piyasasından çekilmesi 2000'li yılların başlarında öne çıkan unsurlardan biri olmuştur. Ancak ilerleyen yıllarda kadınlara yönelik uygulanan programlar ve eğitim seviyesindeki artışların da etkisiyle katılma oranlarında iyileşmeler gözlenmiştir.

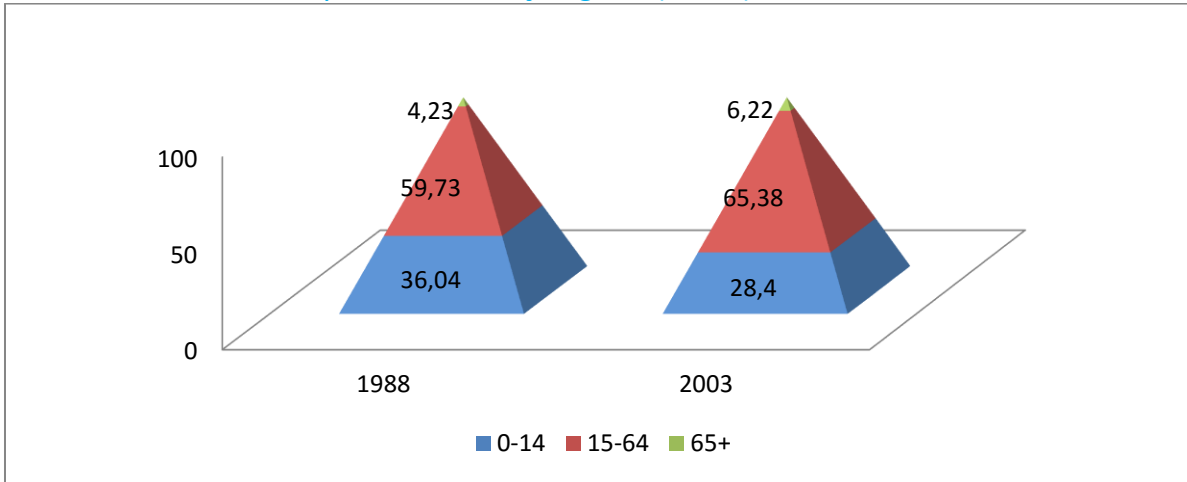
Grafik 4: Kentsel Nüfusun Çalışma Çağındaki Nüfus İçerisindeki Payı (Yüzde)



Kaynak: Alcan (2016)

Bir diğer demografik belirleyici ise, genç bir nüfusa sahip olan Türkiye'nin giderek yaşlanmasıyla, çalışma çağı nüfusundaki artıştır (Grafik 5). Bu artışlar işgücüne katılma oranlarındaki artışlar ile birleşince işgücü arzındaki ciddi artışlar meydana getirmiştir. Bu süreç işgücü piyasasında 2000'li yıllardan itibaren baskı oluşturmuş ve işsizlik oranlarının yüzde 10'lar seviyesine yerleşmesinde temel belirleyicilerden olmuştur.

Grafik 5: Kurumsal Olmayan Nüfusun Yaş Dağılımı (Yüzde)



Kaynak: Alcan (2016)

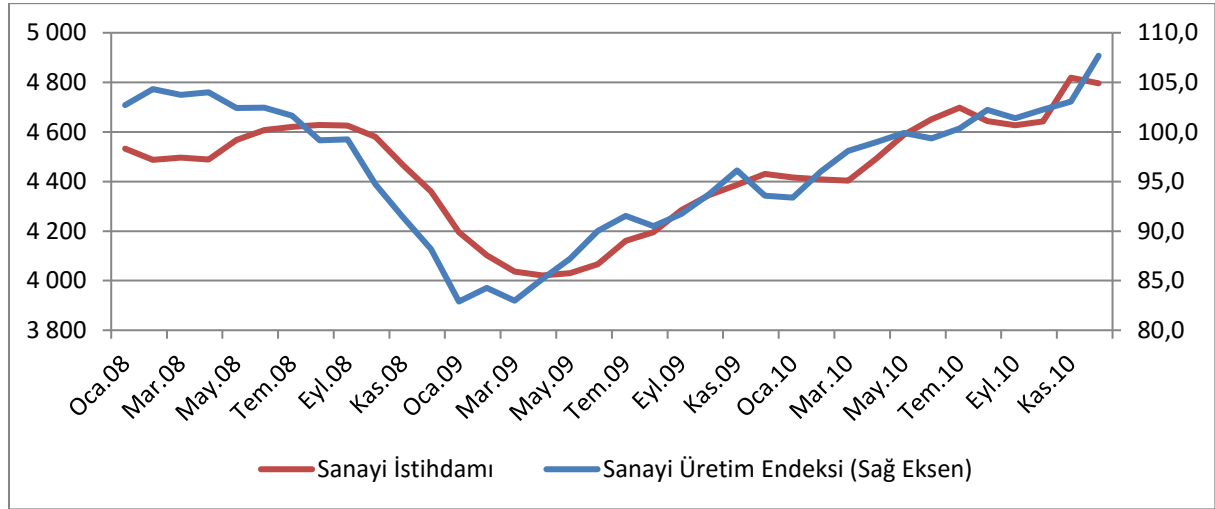
2008-2009 Küresel Kriz Dönemi ve Türkiye İşgücü Piyasası

2008 küresel finansal krizin hem ekonomik faaliyetlere hem de işgücü piyasasına olumsuz etkileri olmuştur. Küresel ekonomideki daralma Türkiye ekonomisini finansman, dış ticaret ve bekleyişler yoluyla etkilemiş ve krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkisi 2008 yılının üçüncü çeyreğinde belirgin bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır. Ekonomik büyüme oranı 2008 yılında yavaşlamaya başlamış ve yıl genelinde yüzde 0,7 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılının ilk üç çeyreğinde ise ekonomi daralmış ve negatif büyüme oranları kaydedilmiştir. 2009 yılının ilk üç çeyreğinde ortalama yüzde 8,4 daralan ekonomi son çeyrekte kaydedilen pozitif büyümeyle birlikte yıl genelinde yüzde 4,8 oranında daralmıştır. Dış ticaret kanalı incelendiğinde, küresel talepteki daralma ülkemiz mallarına olan talebi azaltmış ve ihracat kalemlerinden otomotiv araçları, dayanıklı tüketim malları, yatırım malları ve makine sektörleri bu krizden ağır bir şekilde etkilenmiştir. Krizden etkilenilen bir diğer alan ise bankacılık sektörüdür. Bankacılık sektörüne olan finansal akışlar azalmış ve bunun bir sonucu olarak bankacılık sektörü en güvenilir borç alanlar dışında tüm borç vermeleri durdurmuştur².

Türkiye ekonomisinde yaşanan daralmanın etkisi sanayi sektörü ve işgücü piyasalarına da yansımıştır. Sanayi üretimi 2008 yılının başından itibaren azalmaya başlamış ve 2008 yılında yüzde 0,6 daralmıştır. Krizin etkisi sanayi üretiminde 2009 yılında daha şiddetli olarak hissedilmiş ve yıl genelinde sanayi üretimi yüzde 9,9 daralmıştır. Sanayi üretim endeksinin kriz öncesi seviyelere tekrar yaklaşması 2010 yılı sonlarını bulmuştur. Sanayi üretiminde gözlenen değişimler sanayi istihdamına yansımış olup sanayi istihdamında da benzer bir eğilim gözlenmiştir (Grafik 6).

² Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı(2013), Türkiye: Ekonomik Dalgalanma Boyunca İşgücü Piyasalarının Yönetimi

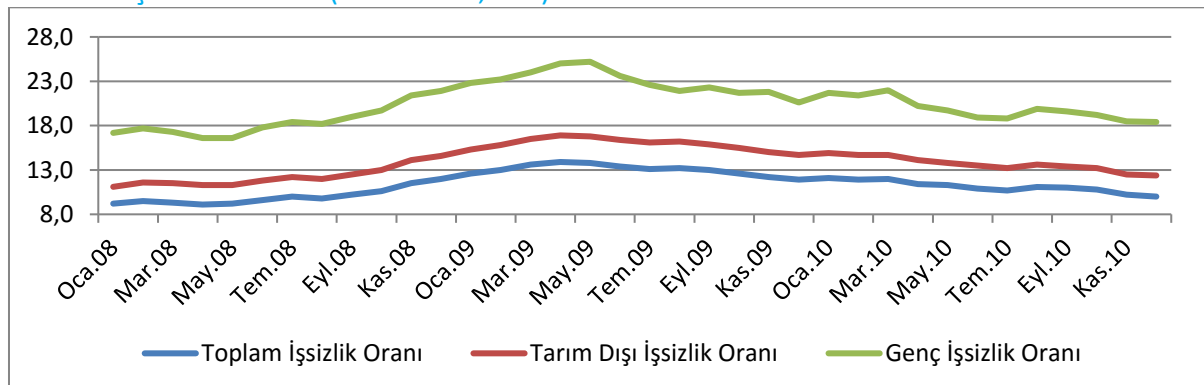
Grafik 6: Sanayi Üretim Endeksi (2010=100) ve Sanayi İstihdamı (2008-2010, MD)



Kaynak: TÜİK

Ekonomik krizin işgücü piyasalarına yansımaları ise en çok işsizlik oranlarında görülen artışlar şeklinde dikkat çekmektedir. İşsizlik oranı, 2008 yılının ikinci çeyreğinden itibaren artma eğilimine girmiş olup, 2009 yılında oldukça dikkat çekici bir artış göstermiş ve çift haneli rakamlarda uzunca bir süre kalmıştır. 2009 yılı genelinde işsizlik oranı bir önceki yıla göre 3,1 puan artarak son yıllardaki en yüksek seviyesi olan yüzde 13,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sanayi üretiminde olduğu gibi işsizlik oranları da 2010 yılı sonlarına doğru kriz öncesi seviyelerine yaklaşmaya başlamıştır. Benzer şekilde tarım dışı işsizlik de ekonomik kriz döneminde artmış ve 2009 yılında yüzde 16 seviyesine yükselmiştir. Söz konusu dönemde gençlerde görülen işsizlik oranı artışı da oldukça dikkat çekicidir. 2008 yılı genelinde ortalama yüzde 18,5 olan genç işsizlik oranı, 2009 yılı genelinde ortalama 22,9'a yükselmiştir. Ekonomik kriz döneminde iş kayıplarından en çok etkilenen kesimlerden birinin gençler olduğu görülmektedir (Grafik 7).

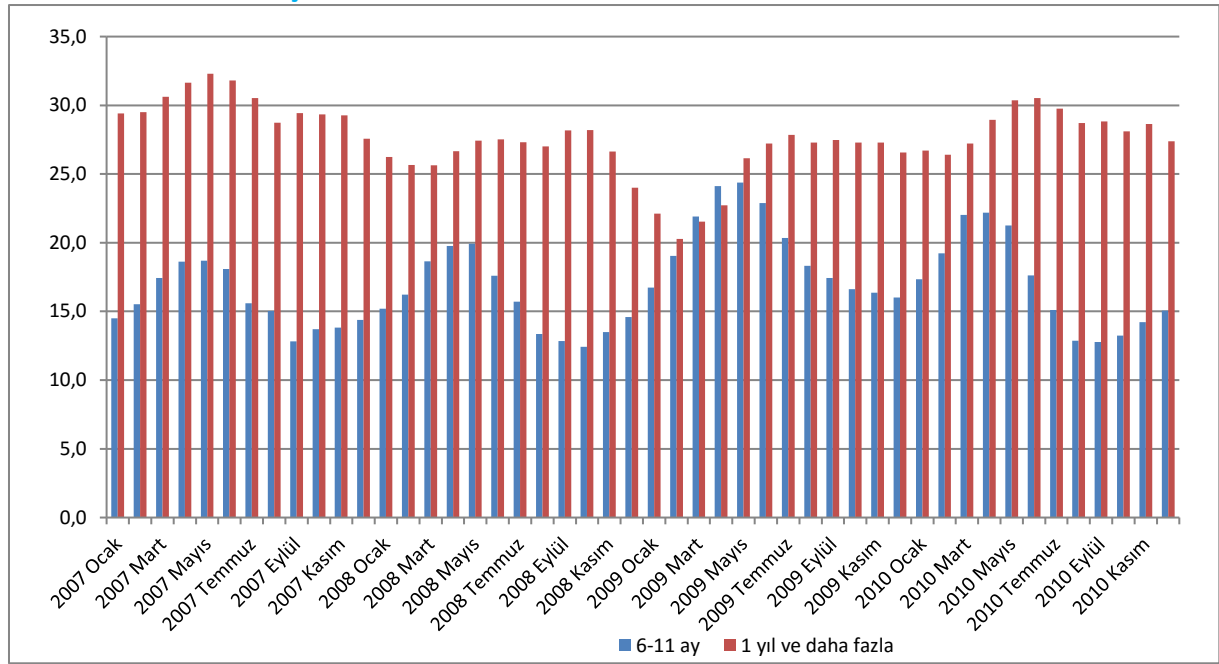
Grafik 7: İşsizlik Oranları (2008-2010, MD)



Kaynak: TÜİK

Kriz döneminde yükselen işsizlik oranlarında etkili olan önemli bir unsur uzun dönemli işsizlikteki artıştır.³ 2008 yılında 6 aydan daha uzun süredir işsiz olanların toplam işsizler içerisindeki payı yüzde 42 iken, 2009 yılında söz konusu oran yüzde 45'e yükselmiştir (Grafik 8). Artan işsizlik süresinin yanı sıra, ilgili dönemde istihdamdan işsizliğe akış da (iş kayıpları) hızlanmıştır. Alcan, Can ve Pektaş (2015) çalışmasında yer alan işgücü piyasasındaki geçiş eğilimleri incelendiğinde, 2008-2009 yılları arasında istihdamdan işsizliğe ve işgücü piyasası dışına geçiş oranlarında artış yaşandığı gözlenmektedir. Ayrıca, kriz döneminde dikkat çeken bir diğer unsur kayıtlı sektörlerden kayıt dışı sektörlerle geçiş eğiliminin artmasıdır.

Grafik 8: Uzun Süreli İşsizler

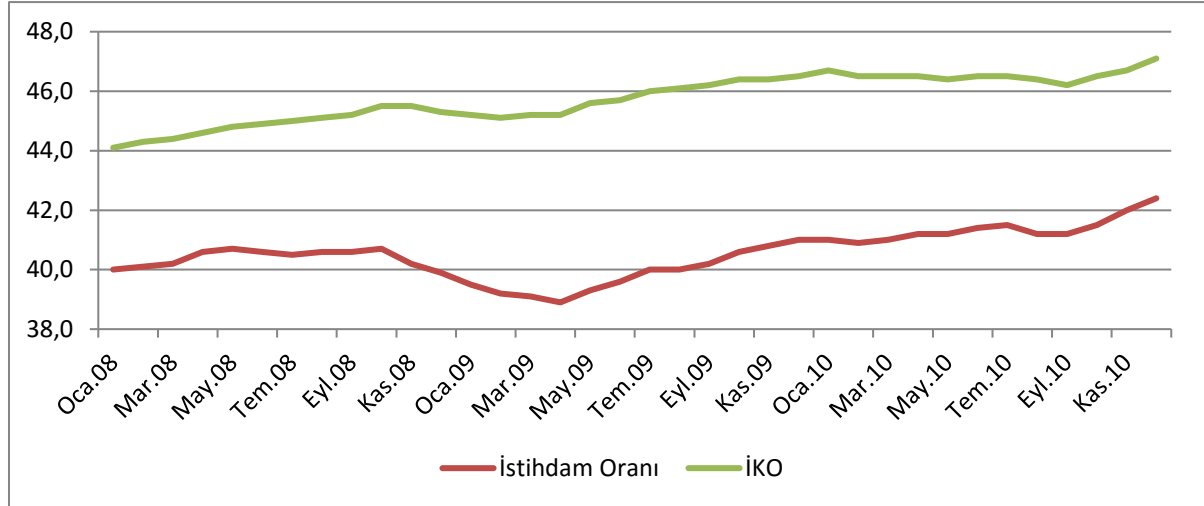


Kaynak: TÜİK

Ekonomik kriz döneminde işgücü ve istihdam oranındaki gelişmeler incelendiğinde, 2008 yılı sonundan 2009 yılının ikinci çeyreğine kadar bir miktar gerileyen işgücüne katılma oranı, 2009 yılı genelinde sınırlı miktarda artış göstermiştir. Söz konusu artış daha çok kadınların işgücüne katılımından kaynaklanmıştır. Ekonomik krizin etkisiyle yaşanan işten çıkarmalar sonucu istihdam oranında ise sınırlı bir gerileme meydana gelmiştir. İstihdam oranı 2009 yılında yüzde 39,8 seviyesine gerilemiştir (Grafik 9).

³ Literatürde uzun süreli işsizlik kavramı, bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar için kullanılmaktadır. Bu çalışmada 6 ay ve üzeri süredir işsiz olanlar da incelenmiştir.

Grafik 9: İşgücü Piyasasındaki Temel Göstergeler (2008-2010, MD)



Kaynak: TÜİK

İlgili dönemde istihdamın sektörel olarak değişimi incelendiğinde, Tablo 2'den izlenebileceği üzere 2009 yılında sanayi istihdamının ciddi miktarda daraldığı görülmektedir. İmalat sanayi kapasite kullanım oranlarına bakıldığında, 2009 yılında 11,5 puanlık bir düşüş yaşandığı ve bu durumun sanayi istihdamı azalmasında etkili olduğu görülmektedir (Tablo 3). Kriz döneminde kapasite düşüklüğünün nedeni iç ve dış pazarlarda talep yetersizliği, mali imkânsızlıklar, yerli ve ithal mallarda hammadde yetersizliği ve işçilerle ilgili meseleler olarak belirtilmektedir⁴. Ancak, söz konusu dönemde tarım ve hizmetler sektörlerinde sağlanan istihdam artışları sayesinde toplam istihdamın mevcut seviyeleri korunabilmiştir. Tarım istihdamının artmasında krizden önce işgücü piyasası dışında olup kriz döneminde işgücüne yeni katılanların (ilave işçi etkisi) daha çok tarım sektöründe iş bulmasının (özellikle ücretsiz aile işçiliği) etkisi olmuştur.

Tablo 2: Sektörel İstihdam (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010
Tarım	4.546	4.621	4.752	5.084
Sanayi	4.403	4.537	4.179	4.615
İnşaat	1.231	1.238	1.305	1.434
Hizmetler	10.029	10.208	10.380	10.725

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Tablo 3: İmalat Sanayi Kapasite Kullanım Oranı

	2007	2008	2009	2010
Kapasite Kullanım Oranı	80.2	76.7	65.2	72.5

Kaynak: TCMB

⁴ TÜİK, Haber Bülteni, 12 Ocak 2010

Kriz döneminde işsizlik oranındaki artışı hızlandıran artan işsizlik süresi ve iş kayıplarına karşın istihdam kaybını kısmen hafifleten etkenlerden biri ilave işçi etkisi olmuştur. İlgili dönemde gayrifaal durumda olan hanehalkları krize tepki olarak istihdama geçiş yapmıştır. Nitekim, Alcan, Can ve Pektaş (2015) çalışmasında işgücü piyasası dışında olanlardan istihdama geçiş yapanların arttığı gözlenmekte olup, istihdama geçiş yapanların büyük kısmının kayıt dışı sektörlerde işe başladığı dikkat çekmektedir. 2008-2009 ekonomik kriz döneminde kayıt dışı işlere geçişlerde belirgin bir artış gözlenmiş olup, kayıt dışı sektörün söz konusu dönemde işgücü piyasası için bir tampon görevi gördüğü dolayısıyla kayıtlı statülerde açığa çıkan iş kaybının kayıt dışı statüler tarafından belirli bir oranda telafi edildiği bulgusu elde edilmiştir. İşteki duruma göre kayıt ve kayıt dışı istihdam verileri incelendiğinde, kriz öncesinde özellikle kayıtlı ücretli istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı ılımlı bir şekilde artarken, krizin etkisiyle söz konusu oran önemli ölçüde gerilemiş ve kayıt dışı istihdam oranı artmıştır. Kayıt dışı istihdam içerisinde ise kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçilerinin payı artmıştır. Aynı zamanda kayıtlı ücretli çalışanlarından işlerini kaybedenler içerisinde kayıt dışı sektörlerle geçenlerin oranları da kriz döneminde artmıştır. Söz konusu dönemde işgücü piyasası dışında yer alan ilave işçilerin kayıt dışı sektörlerde işe başlama oranları da daha yüksek olmuştur. Dolayısıyla kayıt dışı sektör kriz döneminde işini kaybedenler ve işgücüne yeni dahil olanlar için tampon görevi üstlenmiştir.

Ekonomik kriz döneminde hükümet tarafından uygulanan makro politikalar ve teşvikler toplam istihdamın düşmesini sınırlayan diğer etkenler olmuştur. Ekonomik krizin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini azaltması amacıyla bir seri teşvik paketi uygulamaya konulmuştur. Kriz öncesinde uygulanan sıkı maliye politikasının neticesinde oluşan mali alan hükümete teşvik düzenlemelerini hayata geçirme ve kamu harcamalarını artırma imkânını sağlamıştır. Bu çerçevede, küresel krize karşı, vergi indirimleri sağlayacak, ve yatırım ve istihdamı teşvik edecek bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelere Kutu 1'de yer verilmektedir.

Kriz döneminde işgücüne yönelik tedbirler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İŞKUR faaliyetlerini kapsayan temel yasa düzenlemeleri şeklindedir. Söz konusu düzenlemelerin ilki ve temel olanı 15.05.2008 tarihli 5763 sayılı Yasayla getirilen ve istihdam paketi olarak anılan düzenleme paketidir. İkincisi, 18.02.2009 tarihli 5835 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile getirilen düzenlemelerdir. Üçüncüsü ise, 11.08.2009 tarihli 5921 sayılı Kanunla İşsizlik Sigortası, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda yapılan değişikliklerdir. Yapılan ilk düzenleme ekonomik krize karşı önlemden ziyade, işgücü piyasasında var olan sorunların çözümüne yönelik tedbirler içermektedir. Ancak alınan tedbirler krizin etkilerini azaltmaya da katkıda bulunmuştur. Daha sonra yapılan düzenlemeler krize karşı alınmış tedbirler niteliğindedir. İlgili dönemde yapılan üç temel kanun düzenlemesinin yanında Bakanlar Kurulu kararı ile de ilave tedbirler alınmıştır.

Türkiye’de alınan tedbirler ve uygulamalar içerisinde **varolan istihdamı korumaya yönelik tedbirler** şu şekildedir:

- **Kısa çalışmanın desteklenmesi:** Kısa çalışmayı düzenleyen kanun hükümlerine göre, işverenin genel ekonomik kriz ve zorlayıcı durumlarda işyerindeki haftalık çalışma süresini azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması halinde işçilere kısa çalışma ödeneği ödemektedir. Uygulamanın gelir desteği sağlaması amacıyla kriz dönemlerinin yanında deprem, yangın, sel gibi afet durumlarından etkilenen işyerlerinin, bu destek sayesinde işçilerini işten çıkarmalarını engelleyerek istihdamın korunması ve işsizliğin artmasını önlemeye katkısı olmaktadır. 2008 ve 2009 yıllarında yapılan kısa çalışma başvurularına özgü olmak üzere, günlük kısa çalışma ödeneğinin süresi ve miktarı artırılmıştır. Kısa çalışma ödeneğiyle ilgili yapılan ilk değişiklikte ödenek verilen dönemler için işsizlik sigortası ödenecek süreden düşülmesi kararlaştırılmışken, 2009 yılında yapılan değişiklikle (2008 ve 2009 yılında yapılan başvurulara özgü) işsizlik sigortası ödenecek süreden düşülmemesi hükmü getirilmiştir. Kısa çalışma için öngörülen azami 3 aylık süre 6 aya uzatılmış ve kısa çalışma ödeneği miktarı günlük olarak asgari ücretin yüzde 40’ından yüzde 60’a yükseltilmiştir. 5763 sayılı Kanun ile Haziran 2009’da biteceği hükmüne bağlanan teşvikten yararlanmaya başlama süresi 5838 sayılı Kanunla Haziran 2010’a kadar uzatılmıştır.

- **Doğrudan işletme desteği:** 2009 yılında krizin etkilerini azaltmak amacıyla işletmelere yönelik kredi imkânları arttırılmış, vergi indirimi, vergi muafiyeti, sosyal güvenlik katkılarında indirim ve sosyal güvenlik ile ilgili borçların yeniden yapılandırma imkânı sunulmuş; teşebbüslere yatırım teşvikleri (taşınmaz tahsisi gibi) sağlanmıştır.
- **Dolaylı işletme desteği:** İşletmelerin ayakta kalması ve dolayısıyla işten çıkarmaların önlenmesi için tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler KDV, ÖTV, Özel İletişim Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi oranlarında indirim şeklinde gerçekleştirilmiştir.

Kriz döneminde artan işsizliği ortadan kaldırmak ve yeni istihdam yaratabilmek için şirketlerin çalışanlara ödediği ücret dışında ödemesi gereken katkıların azaltılmasına yönelik tedbirler alınmıştır. Ayrıca kamu kaynaklarıyla kısa süreli istihdam imkanı sunan programlarla birlikte kişilerin istihdam edilebilirliklerini arttırmak amacıyla eğitim programları ve kurumsal kapasiteyi arttırıcı tedbirler de alınmıştır. Söz konusu dönemde alınan tedbirler ve uygulamalar içerisinde **istihdamı arttırmaya yönelik tedbirler** şu şekildedir:

- **Ücret Dışı Maliyetlerin Yükünü Hafifleten Tedbirler:** Kriz döneminde işverenlerin ücret dışı maliyetlerinin azaltılarak yeni istihdam yaratmaları için alınan tedbirler arasında kadın ve genç istihdamına yönelik teşvikler, dezavantajlı grupların desteklenmesine yönelik tedbirler ve bölgesel düzeyde farklılaştırılmış yatırım teşvikleri ile ilave istihdam yaratılmasına yönelik tedbirler bulunmaktadır.

Mayıs 2008'de yürürlüğe giren 5763 sayılı Kanunla, kadın ve gençlere yönelik ilave istihdam yaratılması amacıyla, 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olan gençler ve 18 yaşından büyük kadınların istihdam edilmesi durumunda (yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içerisinde) işverence ödenmesi gereken sigorta priminin belli şartlarda İşsizlik Sigortası Fonu'ndan (İSF) karşılanması sağlanmıştır. Prime esas kazancın alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hissesinin; birinci yıl yüzde 100'ünün, ikinci yıl yüzde 80'inin, üçüncü yıl yüzde 60'ının, dördüncü yıl yüzde 40'ının, beşinci yıl yüzde 20'sinin İSF'den karşılanması sağlanmıştır. Ayrıca işverenin prim oranı 1 Ekim 2008'den itibaren geçerli olarak beş puan indirilmiştir.

Eski hükümlü, terör mağdurları ve engelliler gibi dezavantajlı gruplara yönelik ilave destekler sağlanması, özel sektörde çalışan engelliler için ödenen sigorta priminin işveren katkısının tamamının Hazine tarafından karşılanması yönünde tedbirler alınmıştır. Kamu kurumları ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan teşebbüs veya bağlı ortaklıkların çalıştırmaları gereken terör mağduru oranı artırılmıştır.

Engelli istihdam etmeyen işverenlerden kesilen ceza paralarını değerlendiren Komisyonun projeler dışında, engelli bir ya da birkaç kişiye yönelik projersiz bireysel kullanıma dönük kaynak aktarmasına olanak sağlanmıştır. Engellilerin ve hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işlerini kurmaları, özürülerin iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerine ilişkin projelere kamu kurum ve kuruluşlarının vereceği destekte, proje bedelinin yüzde 50'si sınırlamasının uygulanmaması kararlaştırılmıştır. Bu teşvik paketinde işsizlere yapılan işsizlik sigortası ödemeleri yüzde 11 oranında artırılarak işsizlik sigortasından yararlanma olanağı genişletilmiştir.

İşverenlerin, işsizlik ödeneğine hak kazanmış bir kişiyi işe almaları durumunda, bu kişilerin çalıştıkları süre boyunca, kısa vadeli sigorta kolları priminin 1 puanlık kısmının, malullük yaşlılık ve ölüm sigortası priminin tamamının, genel sağlık sigortası priminin tamamının İŞF' den karşılanması yönünde teşvik sunulmuştur.

2009/15199 Sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar'ın yardımları hakkındaki kararlar çerçevesinde bölgelere göre farklılaşmak suretiyle yatırımlara SSK Primi İşveren Hissesi Desteği verilmesi düzenlenmiştir. Yatırımlarla gerçekleşecek işe alımlarda sigorta primlerinin işveren hisselerinin tamamının belirlenen süre boyunca Hazine tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır. Yeni teşvik paketi ile birinci bölgede bulunan yatırımlara 2 yıl, diğer bölgelere göre aşamalı olarak artarak dördüncü bölgede 7 yıl süreyle sigorta primi işveren hissesi desteği verilmesi sağlanmıştır.

- **Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP):** Toplum Yararına Çalışma Programı ile altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere kamuda geçici mahiyette en fazla 9 ay süre ile işçi istihdam edilmesi hedeflenmiştir. Program kapsamında, kamusal iş ya da hizmet karşılığında geçici istihdam ile eğitim ve stajyerlik imkânları sağlanması amaçlanmıştır. Program kapsamında işe alınanlar yasal asgari ücret seviyesinde bir gelir almış ve işe alınanların sosyal güvenlik primleri de program tarafından karşılanmıştır. Program sayesinde işe alınanların hem belli bir süre maddi destek elde etmesi hem de çalışma ortamına alınarak iş tecrübesi kazanmaları sağlanmıştır. Programlar en fazla 9 aylık dönemler olarak düzenlenmekte ve katılımcılara aylık asgari ücret üzerinden ödeme yapılmaktadır. Programlara katılanların Sosyal Güvenlik Sigortası Primleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, program sonunda program kapsamında çalışanların yüzde 10'unun hizmet sağlayıcı tarafından bir işe yerleştirilmesi zorunlu kılınmıştır.

- **Girişimciliğin Desteklenmesi:** Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca KOBİ'lere yeni kredi desteği tahsis edilmiştir.
- **İşbaşı Eğitim Programları:** Program kapsamında yürütülen işçi istihdamının süresi en fazla 320 fiili iş günü olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda haftalık çalışma süresi en fazla 45 saat olarak belirlenmiştir. Program, İşKUR' a kayıtlı aktif işsizlerin eğitimini aldıkları mesleğin koşullarını deneyimlemeleri ve ilgili oldukları iş dalında deneyim kazanmalarını hedeflemektedir. Program süresince katılımcının Genel Sağlık Sigortası demeleri, İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası Primleri karşılanmaktadır. Ayrıca katılımcıya günlük zaruri gideri üzerinden ödeme yapılmaktadır.
- **Özel İstihdam Büroları:** zel İstihdam Bürolarının yeni yönetmeliği 11 Kasım 2016 tarihli 29854 sayılı Resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik düzenlemesi kapsamında işçi ve işveren arasında aracılık yapan, iş eğitimleri düzenleyen zel İstihdam Büroları artık geçici iş ilişkisi kurmaya da aracılık edebilecektir. Yeni yasal düzenleme geçici istihdamın yaygınlaşmasını kolaylaştırarak işgücü piyasasında esnekliğin arttırılmasını amaçlamaktadır.
- **Çalışma Hayatında Milli Seferberlik Programı:** alışma Hayatında Milli Seferberlik eylem planı 2017 yılının Ocak ayında başlatılmıştır. Program 2017 yılı içerisinde 1,5 milyon ek istihdam artışını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda, 9 şubat 2017 tarihli 687 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında istihdam teşvikleri getirilmiştir. 2017 yılı sonuna kadar işe alınacak her ilave işçi için, İşsizlik Sigortası Fonundan işverenlere günlük 22,22 TL sigorta prim desteği sağlanacak ve Asgari Geçim İndirimi hariç gelir vergisi tutarı ve damga vergisi işverenlerden tahsil edilmeyecektir. Program kapsamında üniversiteden yeni mezun olanların istihdama katılması halinde, devletin bir yıl boyunca çalışanların ücretlerinin yüzde 50'sini karşılaması planlanmaktadır.

Kriz dönemlerinde işçileri korumaya yönelik alınan tedbirlerden gelir desteğine ilişkin olanlar şu şekildedir:

- **İşsizlik Sigortası Fonu (İSF):** Türkiye'de uygulanan pasif istihdam programlarının önemli bir kısmını oluşturan İşsizlik Sigortası Fonu ilk kez Haziran 2000'de 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanun'da yer almıştır. 2001 yılında primler toplanmaya başlamış ve hak kazanan kişilere 2003 Mart ayında fondan ödeme yapılmaya başlanmıştır. İlgili kanuna göre, işsizlik sigortasına katılım zorunludur ve prim ödemeleri aylık brüt maaş temel alınarak hesaplanmaktadır.

Prim ödemelerinin %1'i işçi, %2'si işveren, %1'i ise devlet tarafından karşılanmaktadır. Fonda oluşabilecek herhangi bir açık devletin garantisi altındadır. İşsiz kalanlar, işsizlik sigortası fonundan işsiz kaldıkları tarihten başlayarak en fazla 10 ay yararlanabilmektedir. Bu süre içinde kişiye yapılan ödeme asgari ücretin yüzde 80'i kadardır.

- **Ücret Garanti Fonu (ÜGF):** İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'yla ayrıca oluşturulan Ücret Garanti Fonu, işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflas nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık temel ücret alacaklarını karşılamak amacı ile oluşturulmuş bir fondur.
- **Kıdem Tazminatı Fonu (KTF):** Kıdem Tazminatı fonunun 2017 yılı içerisinde hayata geçirilmesi planlanmaktadır.
- **Büyükanne Projesi:** Kadınların doğum nedeniyle istihdamdan uzun süreli ayrılmaları önlemek amacıyla, 2017 yılının Şubat ayında üç yaşından küçük torunlarına bakan büyükannelere 12 ay boyunca aylık 425 TL maddi destek verilmesi planlanmaktadır. Proje kapsamında, annenin fiilen çalışıyor olması ve anne ile babanın ücret gelirinin belirlenen üst sınırı aşmaması gerekmektedir. Proje şimdilik Sakarya, Konya, Tekirdağ, İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Antalya, Kayseri ve Gaziantep olmak üzere on pilot ili kapsamaktadır.
- **Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Projesi:** Avrupa Birliği ve Türkiye'nin ortaklaşa finanse ettiği bu proje sayesinde, kadınların doğum nedeniyle işgücü piyasasından sürekli olarak ayrılmalarını önlemek amaçlanmaktadır. Proje, 2 yaşından küçük çocuğu olan özel sektörde çalışan kadınlara 24 ay boyunca mali destek sağlanmasını finanse etmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu bu amaçla, aylık 1.200- 1.500 lira destek sağlamaktadır. 2015 yılının Mart ayında hayata geçirilen Proje, Antalya, Bursa, İzmir, İstanbul ve Ankara illerinde uygulanmaktadır. Projenin 2017 yılının üçüncü çeyreğinde tamamlanması beklenmektedir.
- **Kısmi Çalışma Düzenlemesi:** 657 sayılı Kanunda 10 Şubat 2016 tarihinde yapılan değişiklikle kanuna ek madde eklenmiştir. Böylece doğum sonrası çalışan ebeveynlerden herhangi birine çocuğun ilköğretim çağına kadar yarı zamanlı çalışma hakkı getirilmiştir. Bu

- **Ekonomi Koordinasyon Kurulu Kararları:** 8 Aralık 2016' da toplanan Ekonomi Koordinasyon Kurulu mevcut konjonktür temelinde istihdamı iyileştirmeye yönelik bir takım tedbirler almıştır. İstihdamı korumak ve arttırmak amacıyla, özel sektör işverenlerinin asgari ücret desteğinden yaralananların buna esas prim ödeme gün sayısına karşılık gelecek şekilde 2017 Ocak-Şubat-Mart primlerinin 2017 Ekim-Kasım-Aralık'a ertelenmesine karar verilmiştir. Ayrıca, 2017 yılında işsizlik oranlarındaki hafif kıpırdanmayı gidermek ve özel sektörün işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla, İŞKUR'un mesleki ve girişimcilik eğitim programlarından özel sektöre yönelik 500 bin kişinin yararlanmasına karar verilmiştir. 100 bin kişilik Toplum Yararına Çalışma Programına devam edilmesi kararı alınmıştır.

Kaynak:

- 1) Kölmek, A., "2008 Küresel Ekonomik Krizde İşgücüne Yönelik Tedbirler: AB ve Türkiye", Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.
- 2) Erol H. ve Özdemir A., "Ekonomik Kriz Dönemlerinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikalarının Etkinliği", Amme İdaresi Dergisi, Cilt.45, Sayı:2, Haziran 2012.
- 3) "Büyükanne Projesi" *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*. Web. 6 Mart 2017
- 4) "Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Projesi". Web. 7 Mart 2017.
- 5) "İşbaşı Eğitim Programları". İŞKUR. Web. 6 Mart 2017.
- 6) "Çalışma Hayatında Milli Seferberlik". *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*.10 Oca 2017. Web.7 Mart 2017

Kriz Sonrası Türkiye İşgücü Piyasası

Türkiye kriz sonrası dönemde hızlı bir şekilde toparlanmış ve yüksek büyüme oranları kaydetmiştir. Türkiye ekonomisinde krizin ardından 2010 yılında yüzde 8,5 ve 2011 yılında yüzde 11,1 oranında büyüme gerçekleşmiştir. İlerleyen yıllarda daha ılımlı bir büyüme kaydedilmiştir (Tablo 4).

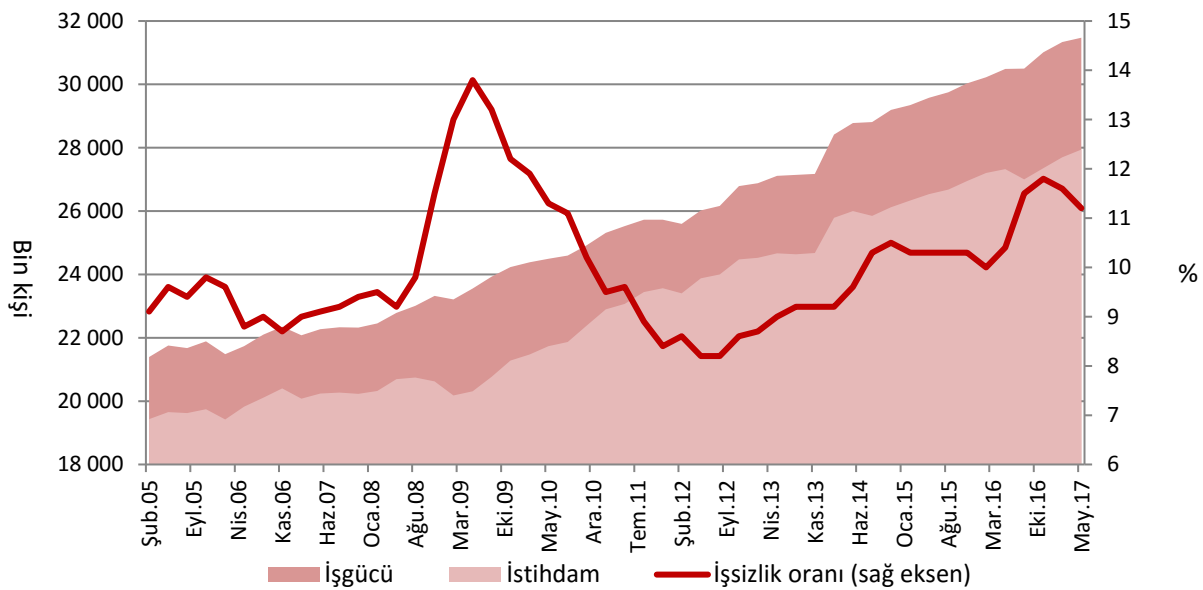
Tablo 4: Ekonomik Büyüme Oranları (Yüzde)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH	9.0	7.1	5.0	0.8	-4.7	8.5	11.1	4.8	8.5	5.2	6.1	3.2

Kaynak: TÜİK

Söz konusu dönemde istihdamın da dikkat çekici bir şekilde arttığı gözlenmektedir. 2010 yılında istihdamın kriz öncesi seviyelere döndüğü ve ilerleyen yıllarda artmaya devam ettiği gözlenmektedir (Grafik 10). Son yıllarda görece zayıf büyümeye rağmen yüksek istihdam artışlarının olduğu görülmektedir.

Grafik 10: İşgücü Piyasasındaki Temel Göstergeler (MD)

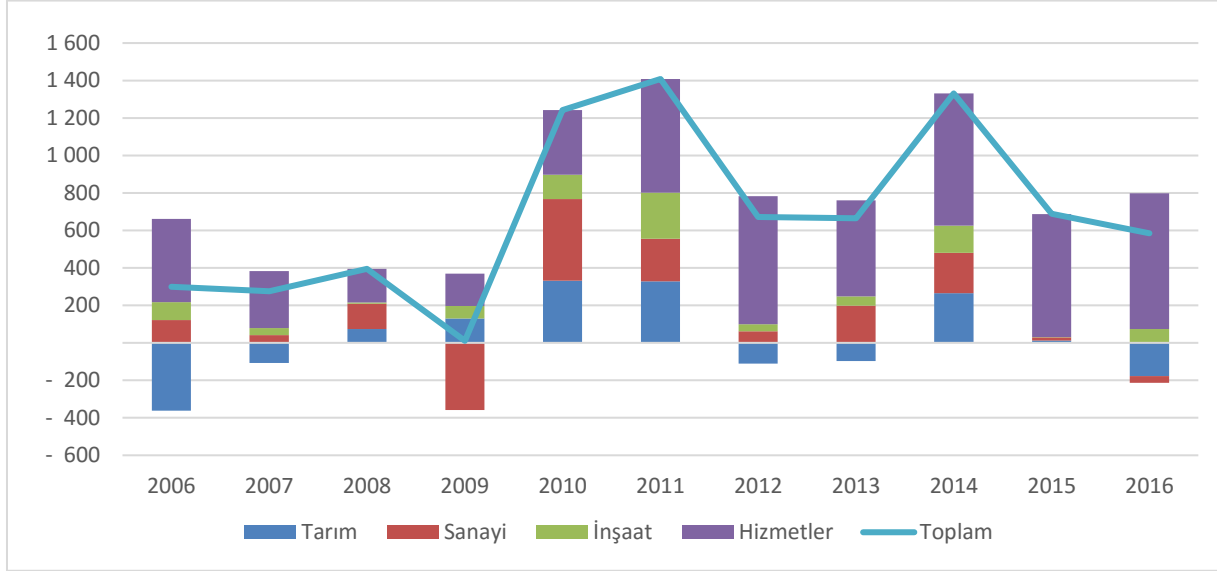


Kaynak: TÜİK

Söz konusu dönemdeki istihdam artışını destekleyen gelişmelerden birinin hızlı ekonomik büyüme olduğu değerlendirilmektedir. Kriz sonrası dönemde gerçekleşen istihdam artışları incelendiğinde, 2010 yılında en yüksek istihdam artışı gösteren sektörün sanayi sektörü olduğu gözlenmektedir. Ancak sanayi sektöründe kriz döneminde yaşanan iş kayıpları göz önünde bulundurulduğunda, 2010 yılında yaşanan bu artış sonucu sanayi

istihdamının kriz öncesi seviyelerine döndüğü görülmektedir. 2010 yılında toplam istihdam artışında sanayi sektöründen sonra sırasıyla en fazla artış gösteren sektörler hizmetler, tarım ve inşaat sektörü olmuştur. 2011 ve sonrasında toplam istihdam artışının büyük bir kısmının hizmetler sektöründen geldiği görülmektedir (Grafik 11).

Grafik 11: Sektörlerin Toplam İstihdam Artışına Katkıları



Kaynak: TÜİK

Türkiye ekonomisinin üretim yapısı incelendiğinde, 1990'lı yıllardan bu yana sanayi sektörünün GSYH içerisindeki payı benzer düzeylerde kalmıştır. Tarım sektörünün payı azalırken, inşaat ve hizmetler sektörünün payı bir miktar artış göstermiştir. Üretimin yapısında söz konusu durum istihdamın sektörel dağılımı üzerinde de etkili olmaktadır. İstihdamın sektörel yapısı incelendiğinde, kriz sonrası dönemde tarım sektörünün toplam istihdam içerisindeki payı bir miktar gerilemiştir. Söz konusu dönemde inşaat ve hizmetler sektörünün payı artarken, sanayi sektörü istihdamının payının bir miktar gerilediği görülmektedir (Tablo 5).

Tablo 5: Sektörel İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Payı

Toplam	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmetler
2010	23.3	21.1	6.6	49.1
2011	23.3	20.8	7.2	48.7
2012	22.1	20.5	7.2	50.2
2013	21.2	20.7	7.2	50.9
2014	21.1	20.5	7.4	51.0
2015	20.6	20.0	7.2	52.2
2016	19.5	19.5	7.3	53.7

Kaynak: TÜİK

2010 sonrası dönemde istihdamın büyüme esnekliği incelendiğinde, yüksek esneklik rakamları dikkat çekmekte, bu da büyümenin kriz sonrası dönemde daha fazla iş yarattığına işaret etmektedir (Tablo 6). Bazı yıllarda tarım dışı istihdam esnekliğinin uzun dönemli ortalama olan 0,8'nin üzerinde gerçekleştiği dikkat çekmektedir.

Tablo 6: İstihdamın Büyüme Esnekliği

	Büyüme			Esneklik		
	Sektörler Toplamı	Tarım	Tarım Dışı	Sektörler Toplamı	Tarım	Tarım Dışı
2007	4.9	-6.2	6.0	0.5	0.4	0.4
2008	1.0	4.5	0.6	2.0	0.4	3.7
2009	-4.3	4.1	-5.4	0.2	0.7	0.1
2010	7.2	7.7	8.6	0.8	0.9	0.7
2011	11.2	3.4	11.8	0.6	1.9	0.5
2012	5.2	2.2	5.0	0.8	-0.9	0.9
2013	8.0	2.3	9.0	0.5	-0.8	0.5
2014	5.6	0.6	5.5	1.0	8.6	1.0
2015	5.6	9.4	5.9	0.6	0.0	0.6
2016	3.1	-2.6	3.6	1.2	1.3	1.0

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı hesaplamaları

İstihdamın büyüme esnekliğini etkileyen iki faktör vardır: (i) emek yoğun sektörlerde istihdamın orantısız bir şekilde artması ve (ii) sektörlerin kendi içinde istihdam esnekliğindeki artış⁵.

İstihdamın büyüme esnekliği açısından etkili olduğu düşünülen emek yoğun sektörlerden biri olan tarım sektörü kriz yılları da dahil olmak üzere, özellikle 2010 ve 2011 yıllarında toplam istihdam artışına önemli katkılar sağlamıştır. 2010 yılında toplam istihdam artışının yüzde 27'si, 2011 yılında ise toplam istihdam artışının yüzde 23'ü tarım sektöründen gelmiştir. Tarım istihdamında 2007 yılından 2011 yılına kadar gözlenen güçlü istihdam artışlarının nedenlerine Kutu 2'de yer verilmektedir. 2012 ve 2013 yıllarında ise daralan tarım sektörü istihdamının son yıllarda(2016 yılı hariç) bir miktar arttığı görülmektedir.

Emek yoğun sektörlerden bir diğeri olan inşaat sektöründe de daha önceki dönemlere göre 2010 ve 2011 yıllarında güçlü artışlar meydana gelmiştir. İnşaat sektöründe yaşanan büyüme sonucu inşaat istihdamı artmıştır. İnşaat sektörünün büyümesinin arkasında konut inşaatlarındaki artış bulunmaktadır. Söz konusu dönemde inşaat ruhsatları sayısında ılımlı bir artış yaşansa da, bu ruhsatlar kapsamında izin verilen toplam inşaat alanı miktarı önemli miktarda artmıştır. Verilen yeni ruhsatların toplam alanı içinde konut inşaatlarının

⁵ Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı (2013), "Türkiye'de İyi İşler".

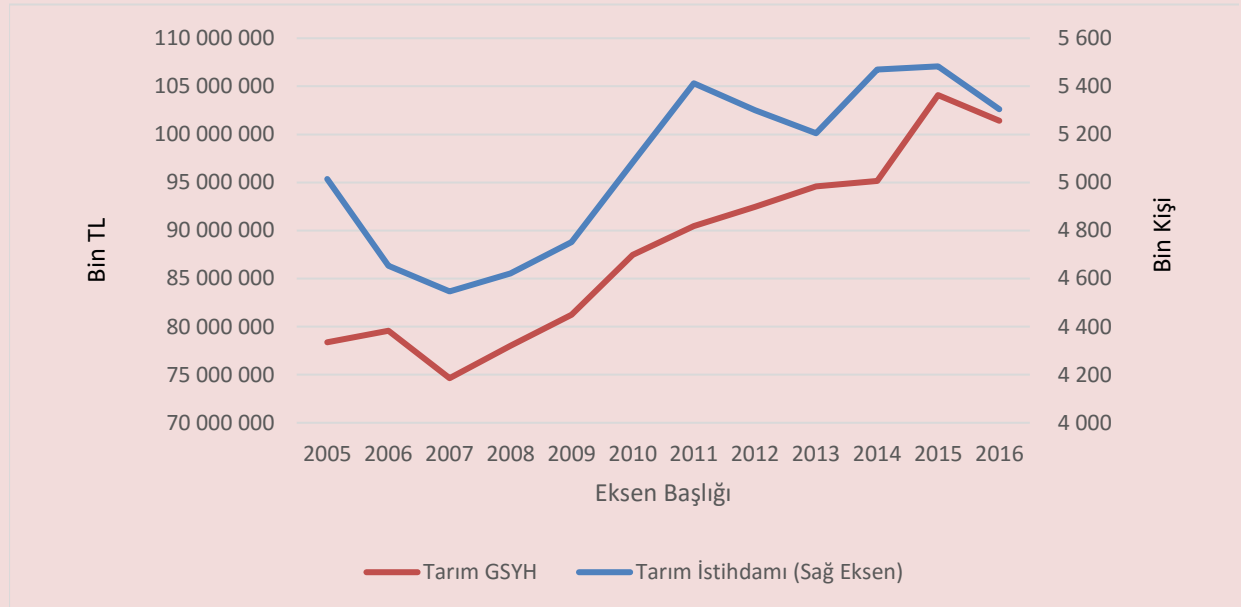
payı yüksek olmuştur. Dolayısıyla konut inşaatlarında yaşanan artış inşaat istihdamı artışını desteklemiştir⁶.

⁶ Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı (2013),” Türkiye’de İyi İşler”.

1990'lardan itibaren Türkiye ekonomisinde yaşanan dönüşümlerden birisi, tarım dışı sektörlerin ekonomi içerisindeki payının artması ve tarımdaki verimlilik artışları sonucu işgücünün tarım dışına kayması ile tarımın toplam istihdam ve üretim içindeki payının azalmasıdır. Söz konusu dönemde tarımsal sübvansiyonlar azalmış ve tarım istihdamı 2007'ye kadar düşüş eğilimine girmiştir. 2000 yılında tarım istihdamının toplam istihdam içerisindeki payı yaklaşık yüzde 31,2 iken, 2007 yılında söz konusu oran yüzde 22,5'e düşmüştür. Tarım sektörünün GSYH içerisindeki payı ise, ilgili dönemde yüzde 9,8'den 7,2'ye düşmüştür.

Tarım istihdamındaki düşüş eğilimi 2007 yılından 2011 yılına kadar tersine dönerek artış eğilimine girmiştir (Grafik 1). Tarım istihdamının toplam istihdam içerisindeki payı artarak 2011 yılında 23,3'e ulaşmıştır. İlgili dönemde tarım sektörünün GSYH içerisindeki payı 2011 yılında yüzde 7,5 olarak gerçekleşmiştir. İlerleyen yıllarda tarım istihdamının toplam istihdam içerisindeki payı bir miktar gerilese de seviye olarak 2007 yılındaki seviyesinin oldukça üzerinde yer almaktadır.

Grafik 1: Tarım İstihdamı ve Tarımsal Üretim



Kaynak: TÜİK

2007-2011 yılları arasında gözlenen tarım istihdamı artışının arkasında, küresel gıda fiyatlarındaki yükselme ve tarımsal kazançlardaki artış yer almıştır. Tarımsal fiyatlardaki yükselme, tarım sektörünü daha karlı hale getirmiş, bu da tarım istihdamının artmasında etkili olmuştur. Kriz sonrası dönemde dünya gıda fiyatları hızla artmaya başlamış, Türkiye'deki tarımsal fiyatlar da genel üretici fiyatlarındaki eğilimin oldukça üzerinde olacak şekilde dünya gıda fiyatlarındaki artışa benzer şekilde artmıştır. Özellikle kriz sonrası gözlenen tarım istihdamı artışının bu durumla ilişkili olduğu değerlendirilmektedir.

İlgili dönemde tarım istihdamındaki artışın bir diğer açıklaması ise, özellikle kriz sırasında tarım sektöründeki işlerin daha çekici hale gelmesidir. Tarım istihdamındaki artış daha çok işgücü piyasası dışından tarım sektörüne geçen ücretsiz aile işçileri şeklinde gerçekleşmiştir. Ayrıca, söz konusu dönemde tarımsal ücret seviyesindeki artış da tarım sektörü istihdamı artışında etkili olmuştur.

Kaynak: Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı, "Türkiye: Ekonomik Dalgalanma Boyunca İşgücü Piyasalarının Yönetimi", Rapor No: 70130-TR, Mart 2013.

Sektörlerin kendi içlerinde artan istihdam esneklikleri de istihdamın büyüme esnekliğini etkilemektedir. Tarım sektörünün büyüme esnekliği incelendiğinde, 2007 yılından 2011 yılına kadar (özellikle kriz sonrasındaki iki yıl) tarım sektörünün büyüme esnekliğinin kayda değer bir şekilde yüksek olduğu gözlenmektedir. Sonraki dönemlerde tarım sektörünün istihdam esnekliğinin negatif değerler aldığı gözlenmektedir. Tarım dışı sektörlerin esneklikleri incelendiğinde ise, son yıllarda toplam istihdamın büyüme esnekliğine asıl katkısı veren sektörlerin tarım dışı sektörler olduğu ve özellikle hizmetler sektörünün daha yüksek esnekliğe sahip olduğu görülmektedir. 2002-2007 yılları arasında istihdamın büyüme esnekliği sanayi, inşaat ve hizmetler sektöründe sırasıyla ortalama 0,4, 0,2 ve 0,6 olarak gerçekleşmiştir. Kriz yıllarından sonra ise tarım dışı sektörlerde istihdamın büyüme esnekliği yüksek değerler almıştır. Nitekim 2010-2016 yılları arasında istihdamın büyüme esnekliği sanayi, inşaat ve hizmetler sektöründe sırasıyla ortalama 0,4, 0,6 ve 0,9 olarak gerçekleşmiştir. İstihdamın büyüme esnekliği kriz öncesine göre tüm sektörlerde artış göstermiştir (Tablo 7).

Tablo 7: Tarımdışı Sektörel Hasıladaki Gelişmeler ve Sektörel İstihdamın Büyüme Esnekliği

	Büyüme			Esneklik		
	Sanayi	İnşaat	Hizmetler	Sanayi	İnşaat	Hizmetler
2006	9.3	25.6	5.4	0.3	0.3	0.9
2007	6.4	10.6	5.3	0.1	0.3	0.6
2008	0.7	-4.7	1.3	4.1	-0.1	1.3
2009	-8.6	-15.9	-2.6	0.9	-0.3	-0.7
2010	10.3	17.1	5.1	1.0	0.6	0.6
2011	17.3	24.7	8.8	0.3	0.7	0.6
2012	3.6	8.3	5.9	0.4	0.3	1.0
2013	9.0	14.0	7.6	0.4	0.2	0.6
2014	5.6	5.0	6.3	0.8	1.6	0.9
2015	5.1	4.9	5.5	0.1	0.0	0.9
2016	4.2	5.4	3.1	-0,2	0.7	1,7

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı hesaplamaları⁷

⁷ Hizmetler sektörünün katma değeri, sektörler toplamında tarım, sanayi ve inşaatın çıkarılması ile elde edilmiştir.

Tarım dışı sektörler içinde sanayi sektörünün esnekliğinin son yıllarda bir miktar azalsa da kriz sonrasında kriz önceki döneme göre bir miktar arttığı görülmektedir. Sanayi sektörü için gözlenen söz konusu ılımlı artışın, imalat yapısını etkileyecek şekilde ihracat pazarlarının Avrupa ülkelerinden Orta Doğu ülkelerine kayması ile ilişkili olabileceği değerlendirilmektedir⁸. İhracat pazarlarında yaşanan çeşitlenme ile birlikte daha fazla emek yoğun ürünlerin üretilmesiyle birlikte, bunun esneklik üzerinde etkisinin olabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim, Cebeci, Lederman ve Rojas (2013) çalışmasına göre, kalkınmakta olan ülkelere ihracat yapan işletmelerde ortalama çalışan sayısının AB ülkelerine ihracat yapan işletmelere kıyasla daha yüksek olduğu bulunmuştur. Bu durum, Yakın ve Orta Doğu ülkelerine yapılan ihracat payındaki artışın istihdam artışına etki edebileceğini göstermektedir.

Son yıllarda toplam istihdam artışları incelendiğinde ise, tarım dışı istihdam artış eğiliminin devam ettiği ancak bu istihdam artışının kriz sonrası dönemlere göre bir miktar yavaşladığı görülmektedir.

Kriz sonrası dönemde istihdamın artmasında aktif işgücü programlarına ayrılan paylardaki artışın da etkisinin olduğu değerlendirilmektedir. Kriz sonrasındaki yıllarda giderek artan pay alan söz konusu programların, GSYH içerisindeki payı 2015 ve 2016 yıllarında sırasıyla yüzde 0,13 ve 0,25'e ulaşmıştır. Aktif işgücü programlarından faydalanan kişi sayısı da kriz sonrasında artarak devam etmiştir. 2016 yılında söz konusu programdan faydalanan kişi sayısı bir önceki yıla göre bir miktar azalsa da 2016 yılında aktif işgücü programlarından faydalanan kişi sayısı 594 bin kişi olmuştur.

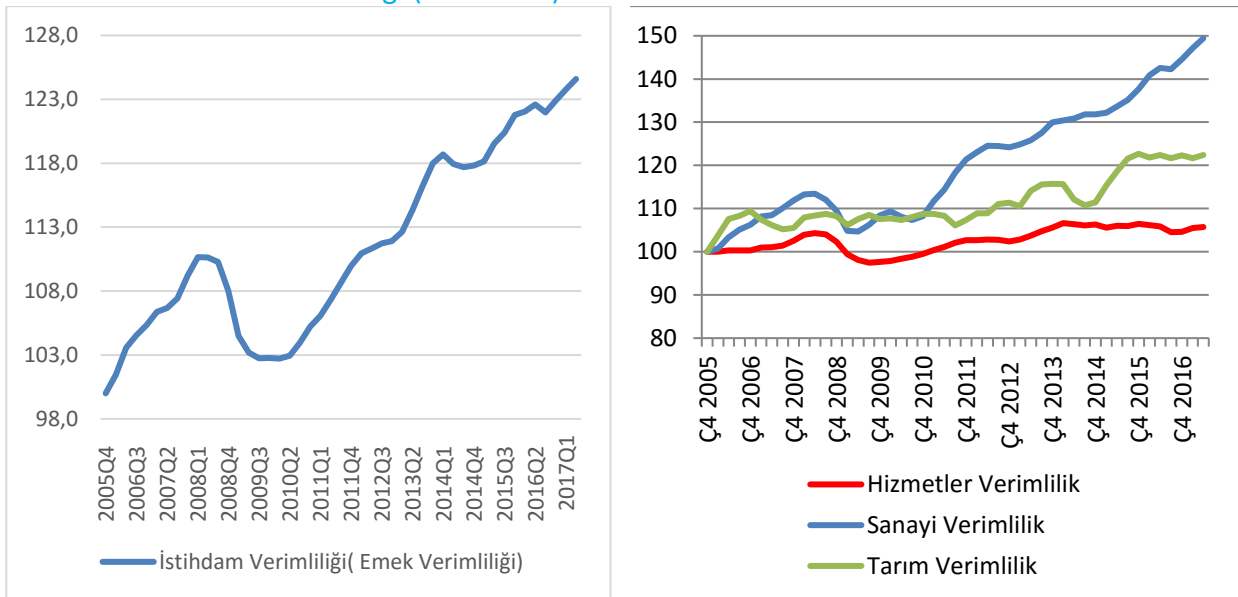
İstihdamın işteki durumu incelendiğinde, ücretli ve yevmiyeli çalışanların toplam istihdam içerisindeki payı yıllar içerisinde artmaya devam ederken, işveren, kendi hesabına ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların payı gerilemiştir. Kayıtlılık açısından değerlendirildiğinde, kriz dönemiyle birlikte bir miktar gerileyen kayıtlı ücretli istihdamın payı, kriz sonrası dönemde artmaya devam etmiştir. Yıllar itibarıyla toplam kayıt dışılık oranının azalmasında, toplam istihdam içerisinde ücretli ve yevmiyeli istihdamın payının

⁸ Krizden önce 2006-2007 yılları arasında toplam ihracat içerisinde AB ülkelerine yapılan ihracatın payı ortalama yüzde 56,5 iken, kriz sonrasında söz konusu oran 2010-2015 yılları arasında ortalama yüzde 43,6'ya düşmüştür. Yakın ve Orta Doğu ülkelerinin ihracatının payı ise 2006-2007 yılları arasında ortalama yüzde 13,6 iken, 2010-2015 yılları arasında ortalama yüzde 22,8'e yükselmiştir.

artması ve ücretli ve yevmiyeli olarak çalışanların içerisinde de kayıtlılık oranının artmasının oldukça önemli bir etkisinin olduğu değerlendirilmektedir.

İşgücü piyasasında istihdam kadar işgücü verimliliği (emek verimliliği) de oldukça önemlidir. Türkiye’de işgücü verimliliğindeki gelişmeler incelendiğinde, 2000’li yılların başlarından küresel krizin baş gösterdiği 2007 yılına kadar Türkiye ekonomisinde yüksek işgücü verimliliğinin gözlemlendiği yıllar olmuştur. İşgücü verimliliğindeki artışların ardında makroekonomik istikrarı sağlayıcı önemli kazanımların elde edilmesinin etkili olduğu düşünülmektedir. Bu çerçevede kronik yüksek enflasyon ortamından çıkılarak enflasyonun yüzde 10’lar seviyesine çekilmesi, kamu borç stokunun sürdürülebilir seviyelere indirilmesi ve faiz oranlarındaki düşüşler ile gelen yüksek yatırım oranlarının bu dönemdeki verimlik artışlarında belirleyici faktörler olduğu düşünülmektedir. 2008 yılına kadar artan işgücü verimliliğinin, 2008-2009 krizinin etkisiyle bir miktar düştüğü daha sonraki dönemlerde ise işgücü verimliliğinin arttığı gözlenmektedir (Grafik 12).

Grafik 12: İstihdamın Verimliliği (2005=100)



Kaynak:TÜİK

Sektörel verimlilikteki (kısmi emek verimliliği) gelişmeler incelendiğinde ise, hizmetler sektöründe kriz sonrası 2011 yılı üçüncü çeyreğine kadar gözlenen verimlilik artışının, 2011 yılı üçüncü çeyreğinden itibaren artış hızının yavaşladığı ve 2016 yılından bu yana durağan bir seyir izlediği gözlenmektedir. Sanayi sektöründe ise kriz döneminin ardından verimlilikte artış eğilimi görülmektedir. Tarım sektörü verimliliği incelendiğinde, dalgalı bir seyir dikkat

çekmektedir. 2014 son çeyreğinden itibaren bir miktar artış gösteren tarım sektörü verimliliği 2015 yılından bu yana durağan bir eğilim içerisine girmiştir. (Grafik 12).

Kriz sonrası dönemde toplam işgücü arzında artış dikkat çekmektedir. İşgücü arzında yaşanan artışın daha çok kadınların işgücüne katılımındaki artıştan kaynaklandığı gözlenmektedir. 2008-2009 döneminde ilave işgücü olarak da işgücü piyasasına girmeye başlayan kadınların, kriz sonrasında da işgücü piyasasında kalmaya devam ettiği ve kadınların işgücüne katılma oranının arttığı gözlenmektedir (Tablo 8). Bu durumun ortaya çıkmasında kadınların eğitim düzeyinin artması, doğurganlık oranlarının azalması, sosyal güvenlik reformları nedeniyle işgücü piyasasında kalış süresinin uzaması ve kadınlara yönelik sunulan istihdam teşviklerinin etkili olduğu değerlendirilmektedir. Kriz öncesinde 2006-2007 yılları arasında ortalama yüzde 44,4 olan işgücüne katılma oranı, kriz sonrasında 2010-2016 yılları arasında ortalama yüzde 49,1'ya yükselmiştir.

Tablo 8: İşgücüne Katılma Oranları (Yüzde)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kadın	23.3	23.6	23.7	24.4	26.1	27.7	28.8	29.5	30.8	30.3	31.5	32.5
Erkek	70.5	69.9	69.8	70.1	70.5	70.8	71.6	71.1	71.5	71.3	71.6	72.0
Toplam	44.9	44.5	44.3	44.9	45.7	46.5	47.4	47.6	48.3	50.5	51.3	52.0

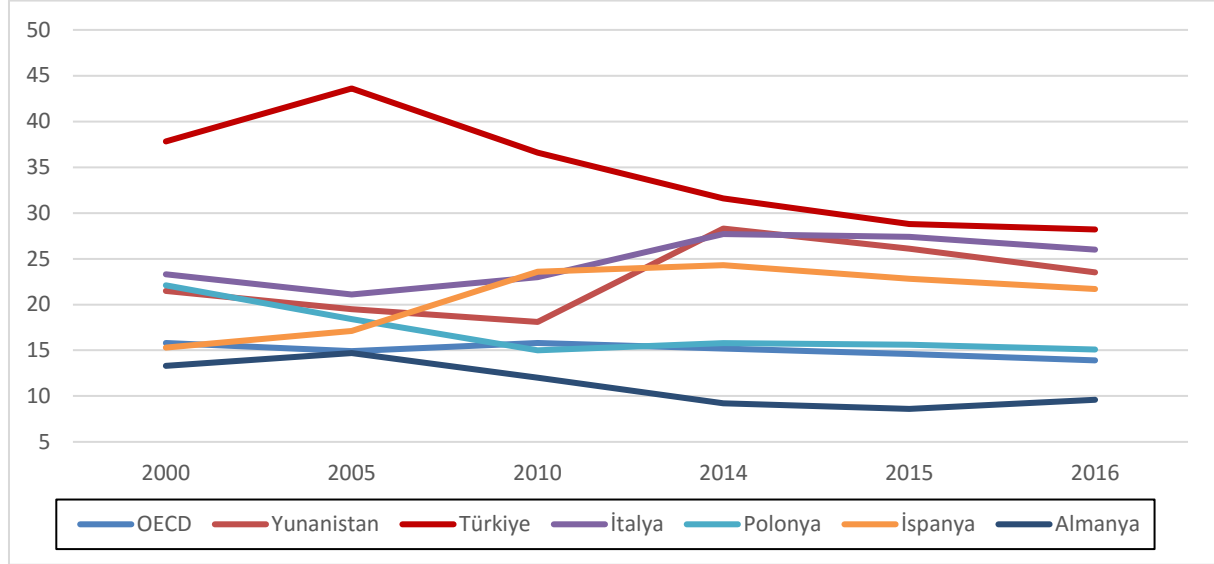
Kaynak: TÜİK

Not: Kadın ve erkeklerde 2014 öncesi için eski seri bilgileri kullanılmıştır. 2014 ve sonrası yeni seriye ait bilgilerdir. Bu nedenle söz konusu dönemler için karşılaştırma yapılması doğru olmayacaktır.

İşgücüne katılımın artmasının arkasındaki nedenlerden bir diğeri olarak 2000'li yıllarda kentleşme etkisinin giderek azalması ve özellikle kadınlarda eğitim seviyesinin ilerlemesi ile birlikte işte ve okulda olmayan çalışma çağındaki kişilerin (NEET) nispi sayısında 2005 yılından itibaren gerçekleşen azalmalar gösterilebilir (Grafik 14). Bu azalışta kadınlara ve gençlere yönelik uygulamaya konulan programların da etkili olduğu düşünülmektedir. 15-29 yaş arası çalışmayan, eğitim ve öğretim görmeyen genç nüfus (NEET) oranı, 2005 yılında yüzde 43,3 olarak gerçekleşmiş, takip eden yıllarda ciddi düşüş göstererek 2016 yılında yüzde 28,2 seviyesine inmiştir. 2000-2016 döneminde bu oranın OECD ortalaması ise yüzde 15 civarında seyretmiştir. Cinsiyet ayrımında incelendiğinde, son 10 yıldaki iyileşmenin kadınlarda daha fazla olduğu gözlenmektedir. Türkiye'de 2005 yılında yüzde 62,1 olan kadınlarda NEET oranı, 2016 yılında ciddi bir azalış ile yüzde 41,5'a düşmüştür. Erkeklerde ise aynı oran yüzde 25,2 seviyesinden yüzde 15,2'e gerilemiştir. NEET oranı Türkiye'de hem

kırsal hem de kentsel alanlarda 2004 ile 2013 arasında azalmış ve bu azalış kentte daha belirgin olmuştur (Susanlı, 2016). Susanlı (2016) tarafından yapılan çalışmaya göre eğitim seviyesi ve ailede istihdamda olanların sayısı arttıkça Türkiye işgücü piyasasında NEET grubunda kalma ihtimali azalmaktadır.

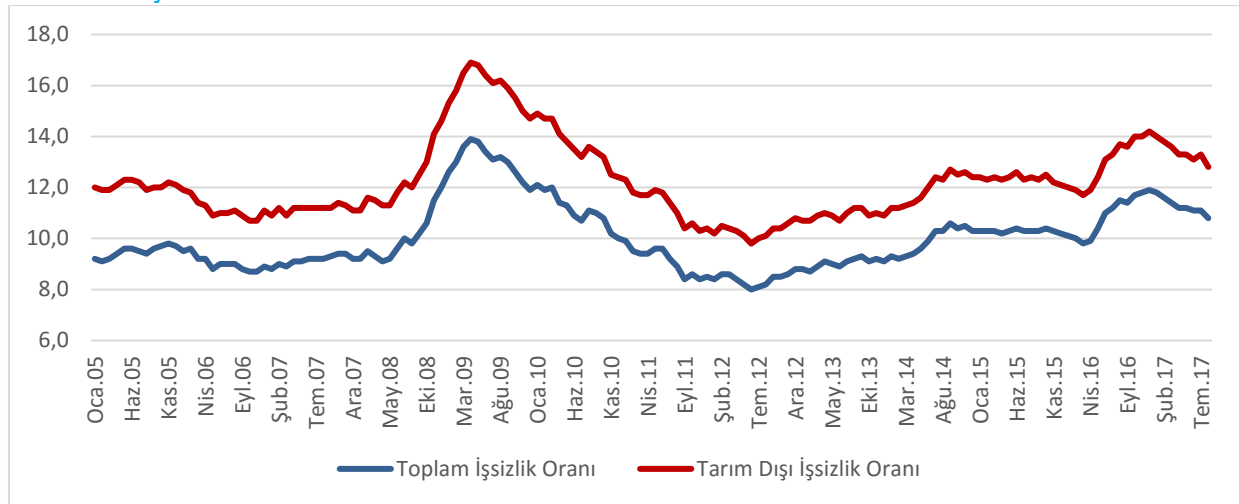
Grafik 14: 15- 29 Yaş Arası Çalışmayan, Eğitim ve Öğretim Görmeyen Genç Nüfus Oranı (%)



Kaynak: OECD

Kriz sonrasında işsizlik oranları incelendiğinde, 2009 yılının ikinci çeyreğinden itibaren azalmaya başlayan işsizlik oranının 2012 yılı üçüncü çeyreğinden itibaren artmaya başladığı gözlenmektedir. Son yıllarda ise işsizlik oranlarında nispeten durağan bir seyir dikkat çekmektedir. Tarım dışı işsizlik oranında da benzer bir eğilim gözlenmektedir (Grafik 15).

Grafik 15: İşsizlik Oranları



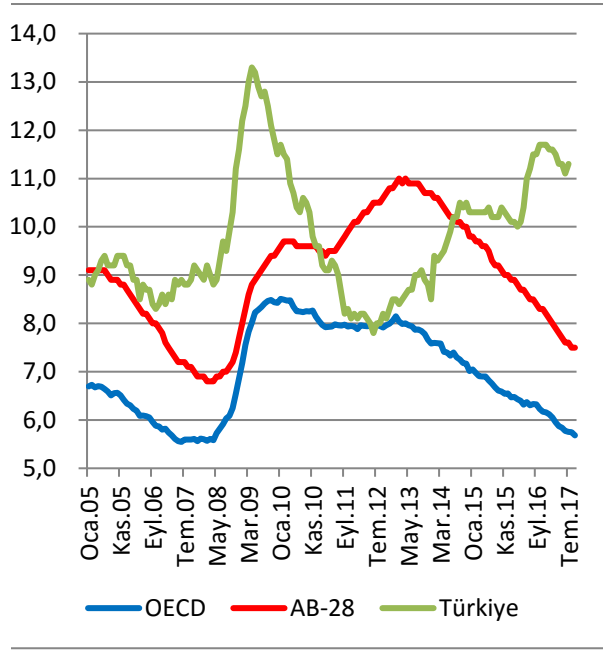
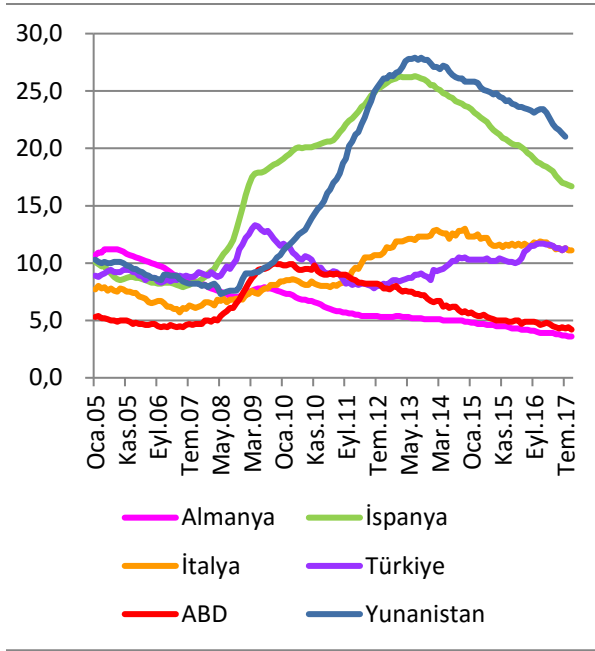
Kaynak: TÜİK

Uluslararası veriler incelendiğinde, 2008-09 küresel kriz döneminden önce AB-28 ülkeleri ile OECD ülkelerinde işsizlik oranı düşme eğiliminde iken, krizle birlikte işsizlik

oranları artmaya başlamıştır. Türkiye’de ise söz konusu dönemde nispeten yatay bir seyir izleyen işsizlik oranları, krizle birlikte diğer ülke gruplarına göre daha yüksek artışlar sergilemiştir. Ancak, 2010 yılı sonlarına doğru Türkiye’de işsizlik oranları kriz öncesi seviyelerine yaklaşırken, diğer ülke gruplarında uzunca bir süre kriz öncesi seviyelere dönüş olamamıştır. Son dönemlerde AB-28 ve OECD ülke grupları ortalamasında kriz öncesi seviyelere bir miktar yaklaşmıştır. Ancak, AB-28 içinde Yunanistan, İspanya ve İtalya gibi ekonomilerde krizin ardından işsizlik oranlarında ciddi artışlar gözlenmiştir. İspanya ve Yunanistan’da mevcut durumdaki işsizlik oranları hala kriz öncesi seviyelerin oldukça üzerinde bulunmaktadır. İtalya’da da işsizlik oranları kriz öncesi seviyelerin hala bir miktar üzerinde yer almaktadır. Türkiye, kriz sonrasında kısa bir süre içinde işsizlik oranları bakımından söz konusu ülke gruplarına göre oldukça iyi bir performans sergilemiştir. Ancak, işsizlik oranlarının son dönemde bir miktar artış eğilimine girdiği gözlenmektedir.

AB-28 ülkelerinde işsizlik oranları diğer ülke gruplarından ayrılmaktadır. Nitekim OECD ülkeleri ile AB-28 ülkeleri arasında işsizlik oranları bakımından kriz sonrası artan farkın her iki ülke grubunda da işsizlik oranlarının 2013 yılından itibaren düşüş eğilimi göstermesine rağmen önemli bir şekilde azalmadığı gözlenmektedir. Bu ülke gruplarıyla karşılaştırıldığında; Türkiye’nin işsizlik oranı 2011 yılından 2014 Haziran dönemine kadar AB-28 ülkelerinin ortalamasından düşük iken, bu tarihten itibaren AB-28 ülkelerinin ortalamasının üstüne çıkmıştır. ABD ekonomisindeki iyileşmelerin son dönemlerde işgücü piyasasına olumlu katkıları neticesinde işsizlik oranları düşme eğilimi göstermektedir (Grafik 16).

[Grafik 16: İşsizlik Oranlarının Uluslararası Karşılaştırması \(% , MD\)](#)



Kaynak: EUROSTAT, OECD, TÜİK

İşgücü Piyasasını Etkileyen Düzenlemeler

Son dönemde işgücü piyasasına yönelik yapılan önemli düzenlemeler ile esnek çalışma olanakları artırılmıştır. Bu çerçevede özel istihdam bürolarının geçici istihdam sözleşmesi yapmalarına olanak sağlanmıştır. Ayrıca dinamik nüfusu koruma ve kadınların işgücü piyasasında kalmalarını sağlamaya yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İşgücüne katılım açısından ileriki yaşlar için temel belirleyici unsur olan emeklilik sisteminde yapılan değişikliklerin de etkileri görülmeye başlanmış olup, önümüzdeki dönemde söz konusu değişiklikler işgücü piyasasındaki dinamikleri etkileyen temel belirleyicilerden olacaktır.

2016 yılı içerisinde İş Kanunu'nda işgücü piyasasını etkileyecek değişiklik yapılmıştır. Kanunda yapılan işgücü piyasası üzerinde görece etkisinin daha fazla olduğu düşünülen değişiklikler aşağıda yer almaktadır⁹.

- 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 7 nci maddesi "Geçici iş ilişkisi, özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir." şeklinde değiştirilmiştir. Özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici iş ilişkisi, Türkiye İş Kurumunca izin verilen özel istihdam bürosunun bir işverenle geçici işçi sağlama sözleşmesi yaparak bir işçisini geçici olarak bu işverene devri ile; işçinin askerlik hizmeti hâlinde ve iş sözleşmesinin askıda kaldığı diğer

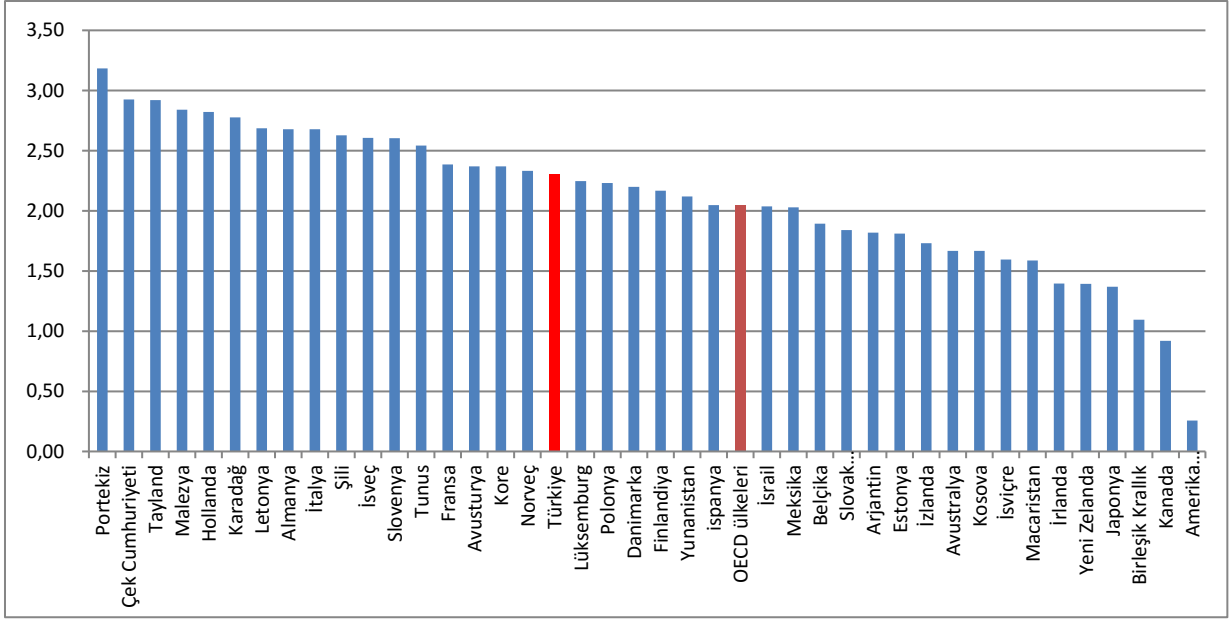
⁹ İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

hâllerde, mevsimlik tarım işlerinde, ev hizmetlerinde, işletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işlerde, iş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işlerde veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması hâlinde, işletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması hâlinde, mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları hâlinde kurulabilir.

- 4857 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinin başlığı “Çağrı üzerine çalışma ve uzaktan çalışma” şeklinde değiştirilmiş ve aynı maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir. Uzaktan çalışma; işçinin, işveren tarafından oluşturulan iş organizasyonu kapsamında iş görme edimini evinde ya da teknolojik iletişim araçları ile işyeri dışında yerine getirmesi esasına dayalı ve yazılı olarak kurulan iş ilişkisidir. Uzaktan çalışmada işçiler, esaslı neden olmadıkça salt iş sözleşmesinin niteliğinden ötürü emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutulamaz. İşveren, uzaktan çalışma ilişkisiyle iş verdiği çalışanın yaptığı işin niteliğini dikkate alarak iş sağlığı ve güvenliği önlemleri hususunda çalışanı bilgilendirmek, gerekli eğitimi vermek, sağlık gözetimini sağlamak ve sağladığı ekipmanla ilgili gerekli iş güvenliği tedbirlerini almakla yükümlüdür.

Özellikle geçici istihdam ilişkisine yönelik kısıtlamalar, OECD katılık endeksine göre işgücü piyasamızın OECD ortalamasından daha katı bir noktada bulunmasına neden olmaktadır (Grafik 17). 2016 yılında yapılan düzenlemeler neticesinde, Türkiye işgücü piyasasının işleyişini sağlayan yasal altyapı, OECD ortalamasına yakın bir esneklik seviyesine ulaşmış olup bunun önümüzdeki yıllardan itibaren söz konusu istatistiklere yansımaları beklenmektedir.

[Grafik 17: İstihdam Katılık Endeksi \(2013\)](#)

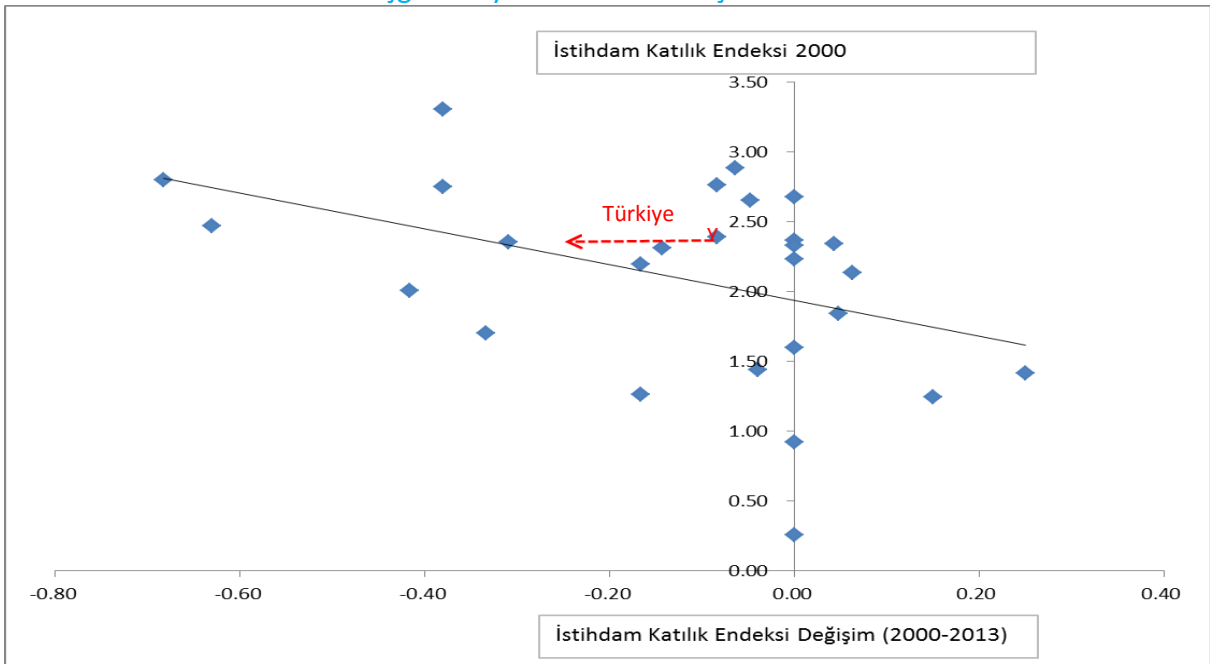


Kaynak: OECD

Not: 2016 yılında yasalaşan geçici istihdam ilişkisi bu endekste dikkate alınmamaktadır. Endeks arttıkça işgücü piyasası katılaştırmaktadır.

OECD ülkeleri 2000’li yıllardan itibaren incelendiğinde, işgücü piyasası nispeten katı olan ülkelerin ilerleyen yıllarda esnekliği artırmaya yönelik politikalar uyguladığı gözlenmektedir. İşgücü piyasasını katılaştıran az sayıdaki ülkenin ise genel olarak 2000 yılında nispeten daha esnek işgücü piyasalarına sahip oldukları gözlenmektedir (Grafik 18).

Grafik 18: OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi



Kaynak: OECD

Not: Portekiz uç veriler içerdiğinden grafikte içerilmemiştir. Endeksin azalması işgücü piyasasında esnekleşmeye işaret etmektedir.

Türkiye’de 1990’lı yıllarda uygulamaya geçirilen gevşek emeklilik politikaları ile, emeklilik için oldukça erken kabul edilebilecek 45 ve üzeri yaş gruplarında işgücüne katılmayanlar içerisinde emeklilik nedeniyle katılmayanların payının oldukça yüksek düzeylerde olduğu dikkat çekmektedir. 2000’lerin başından itibaren yapılan iki reform ile kadın ve erkeklerde emeklilik asgari yaş sınırı getirilmiş ancak kademeli geçiş öngörülmüştür¹⁰. Reformlarla emekli olma yaşlarında bir miktar artış sağlanmakla birlikte bu artış sınırlı kalmış olup 2014 yılı itibarıyla, SSK’da yıl içinde yaşlılık aylığı bağlanan kişilerin yüzde 48’i hala 50 yaşın altında bulunmaktadır¹¹. Önümüzdeki dönemde nüfusun işgücüne katılım davranışı bu değişikliklerden ciddi bir şekilde etkilenecek ve emeklilik yaşının artmasıyla daha yaşlı bir nüfusun işgücü piyasasında kalacağı öngörülmektedir¹².

Son dönemde işgücü piyasalarını etkileyen önemli gelişmelerden bir diğeri 2016 yılında asgari ücrette yapılan artış olmuştur. Söz konusu artışla birlikte net asgari ücret 2016 yılında 1301 TL olmuştur. Asgari ücret artışının istihdam üzerinde olası olumsuz etkisini önlemek için 2016 yılında uygulanmak üzere devlet tarafından işverene 100 TL prim teşviki sağlanmıştır. Söz konusu prim teşviki, 2008 yılından bu yana uygulanan 5 puanlık teşvikten sonra en önemli teşviklerden biri olmuştur. Asgari ücret artışının işgücü piyasasına çeşitli etkilerinin olabileceği değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki, gelir artışının tüketim artışını beraberinde getirmesi, tüketim artışının da GSYH artışına katkı vererek istihdam üzerinde olumlu etki yapmasıdır. Olası etki alanlarından bir diğeri ise asgari ücret artışının işveren üzerinde oluşturduğu maliyet yükü sonucu işsizliği arttırması olgusudur. Aynı zamanda söz konusu ücret artışı sonucu kayıtdışılığın artması da muhtemel etkilerden bir diğeridir. Söz konusu etkilerden hangisinin ağır basacağına ilişkin değerlendirme yapmak için henüz yeterli veri gerçekleşmemiş olmakla birlikte, asgari ücret etkisini ayırtırmak için detaylı ayrı bir çalışmanın yapılması gerekmektedir.

2016 yılı içerisinde işgücü piyasası açısından önemli olan gelişmelerden biri de, Şubat 2016 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren “Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile, doğum halinde yarım gün çalışma hakkının getirilmesidir.

¹⁰ Alcan ve Can (2016)

¹¹ Erdem (2015)

¹² Alcan ve Can (2016)

Kanunun getirdiği yeni düzenlemeye göre memura analık izninin bitiminden itibaren kullanmak üzere, birinci doğumda 2 ay, ikinci doğumda 4 ay, üçüncü ve sonraki doğumlarda 6 ay süreyle yarı zamanlı çalışma tercihi sunulmuştur. Bu hak anne memurun isteğine bırakılmış olup, bu iznin kullanımı sırasında süt izni verilmemektedir. Çocuğun engelli doğması ya da doğumdan sonraki 12 ay içerisinde engellilik durumunun tespiti hallerinde ise söz konusu sreler 12 ay olarak uygulanacaktır. Kanunla getirilen bir diğer uygulama ile, doğum yapan memurlar ile eşi doğum yapan memurlara talep ettikleri hallerde çocukları mecburi ilköğretim çağına gelinceye kadar, normal çalışma sürelerinin yarısı kadar çalışma hakkı tanınmıştır. Bu alışma sırasında memur maaşını yarı şekilde alacak, SGK kesintileri de yarı yarıya düşecek, derece ve kademe ilerlemeleri de kullanılan süre kadar gecikmiş olacaktır¹³.

¹³ Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

İşgücü Piyasasında Orta-Uzun Vadedeki Temel Eğilimler

Önümüzdeki dönemde işgücü piyasasında ekonomik ve sosyal yapılarıdaki dönüşümün etkisiyle bazı temel değişimlerin gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu çerçevedeki temel değişimler ILO'nun "The Future of Work Centenary Initiative" raporunda dört ana başlık altında ele alınmaktadır: 1) Teknolojik Değişimler ve Geleceğin İşleri, 2) Emek Arzının Geleceği: Demografi, Göç ve Ücretsiz İşçilik, 3) İstihdam İlişkilerinde Gelecek, 4) Sosyal Mutabakat ve İşlerin Geleceği: Gelir Eşitsizliği, Gelir Güvencesi, İş ilişkileri ve Sosyal Diyalog.

Teknolojik Değişimler ve Geleceğin İşleri

İşgücü piyasaları teknolojik değişimden doğrudan etkilenmektedir. İçinde bulunulan teknolojik dönüşüm sürecinin işgücü piyasalarına etkileri bakımından iki ana akım düşünce öne çıkmaktadır. Bu görüşlerden ilki olan "teknokötümser" görüşte, teknolojik değişimin işgücü piyasasında yıkıma yol açarak yapısal işsizlikte kalıcı artışlara yol açacağı ya da insanların işgücü piyasasını terk edeceği ileri sürülürken, ikinci görüş olan "teknoyimser" görüşte teknolojik dönüşümün kısa vadede işgücü kayıplarına yol açsa da, orta ve uzun vadede işin özünün aynı olduğu ve işgücü piyasalarının kendini bu teknolojik dönüşüme göre adapte edeceği savunulmaktadır.

Teknolojik değişimle birlikte öne çıkan "iş kutuplaşması" kavramı, orta düzey iş yeteneği talebi ile orta seviye ücretlerin hakim olduğu işlerin teknolojik gelişmeyle birlikte giderek azalmasını ifade etmektedir. Gelişmiş ülkeler için daha fazla dile getirilen bu olgunun hala kanıtlara dayalı bir ispatı bulunmamakla birlikte, gelecek yıllarda teknolojinin gelişmesiyle birlikte işlerde kutuplaşma riskinin artma tehlikesi olduğu belirtilmektedir.

Teknolojik gelişmenin gelir dağılımını bozucu etkisi de bulunmaktadır. Özellikle verimlilik artışının toplumun her kesimine eşit dağıtılamaması durumunda, geleceğin teknolojilerinin sosyal ve kültürel yaşamımıza uyumu giderek önemli hale gelmektedir. Hâlihazırda düşük gelirli ve düşük yetenek gerektiren işlerin teknolojik değişimlerle birlikte yok olacağı, ancak bu sınıftaki işlerin yerini aynı sınıfta yeni işlerin alacağı tahmin edilmektedir. Düşük verimliliğe sahip düşük gelirli işlerin uzun dönemde ortadan kalkmaması sorunu, gelir dağılımı eşitsizliğinin geleceği hakkında karamsarlığa neden olmaktadır.

Yüksek verimlilik artışları yaratan teknolojik gelişim diğer taraftan gelir dağılımını ve sosyal uyumu bozucu bir unsur olabilir. Serbest piyasaların bu sorunları kendi kendilerine

giderebilmesi de zor olabilir. Bu nedenle politika yapıcıların yaşanacak gelir uyumsuzluklarına ilişkin politika önerileri geliştirmeleri gerekmektedir.

Teknolojik gelişmenin beraberinde getireceği yüksek becerili işgücü talebine karşı toplumu yüksek teknolojiye hazırlamak için temel bilimlere ağırlık verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, lisans eğitiminin yanı sıra doktora, yüksek lisans gibi ileri düzey eğitim alanlarına yapılacak yatırımlar da teknolojik değişim kaynaklı işgücü talebinin karşılanması açısından önem arz etmektedir.

Teknolojik değişimin ekonomik ve sosyal alanlara verimli ve sorunsuz bir şekilde entegrasyonu için insan sermayesinin geliştirilmesi gerekmektedir. Yabancı yatırımlar için önemli olan iş yapabilirlik, kurumsal yapının uygunluğu, finansal piyasalarının gelişmişliği gibi hususlara artık “insan sermayesinin gelişmiş olması” da eklenmiştir. Yeni teknolojilerin kullanıldığı iş alanlarının ülkemize adaptasyonu için nitelikli, yüksek becerili insan gücü giderek önem kazanmaktadır.

Emek Arzının Geleceği: Demografi, Göç ve Ücretsiz İşçilik

İşgücü piyasasına ilişkin tartışmalar genellikle teknolojik gelişmelerin etkileri etrafında yoğunlaşmaktadır. Ancak küresel demografik değişimleri göz ardı etmek mümkün değildir.

Demografik dinamikler emek arzı üzerinden doğrudan etkiye sahiptir. Gençlik, yaşlanma ve kadın başlıkları emek arzının öne çıkan unsurları olarak dikkat çekmektedir. ILO raporuna göre, dünyada her yıl işgücü piyasalarına 40 milyon kişinin girdiği tahmin edilmekte ve 2030 yılına kadar işgücündeki artışa paralel olarak 530 milyon işe ihtiyaç duyulacağı belirtilmektedir. Ancak, bu projeksiyonlarda yaşlı ve kadınların işgücüne katılımında yaşanacak artış ve göçler göz ardı edilmektedir.

Mevcut durumda genç işsizlik rakamları ortalama işsizlik oranlarının üzerinde yer almaktadır. 2015 verilerine göre dünya genelinde, 71 milyon gencin işsiz olduğu ve 62 milyon iş açığı olduğu belirtilmektedir. 2015 yılında dünya gençlerinin yüzde 43'ünün ya iş sahibi olmadığı ya da işi olmasına rağmen yoksulluk sınırının altında yaşadığı belirtilmektedir. Çalışmalar, belli prensipler ışığında uygulanacak kamu müdahalesi ihtiyacına işaret etmekte ve bu doğrultuda istihdam, emek ve makroekonomik politikaların tutarlı bir şekilde harekete geçirilmesi, mali teşviklerin artırılması, gençlerin doğru yeteneklere sahip olmasının

sağlanması, aktif işgücü politikaları ile dezavantajlı gençlerin hedeflenmesi olgularını öne çıkarmaktadır.

2040 yılına kadar 65 yaş üzeri nüfus oranının yüzde 8'den yüzde 14'e ulaşması beklenmektedir. Yaşlanma eğilimine koşut, sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği ve yaşlıların işgücüne katılımının teşvik edilmesi hususları öne çıkmaktadır.

1995 yılından 2015'e kadar, küresel ölçekte kadınların işgücüne katılma oranı %52,4'ten %49,6'ya gerilemiştir. Genç kadınların işsiz kalma ihtimali daha yüksektir. Kadınların eğitimi artmasına rağmen, erkeklere göre daha düşük nitelikli işlerde çalışmakta ve kayıt dışı, ücretsiz aile işçiliği gibi alanlarda kadınların oranının yüksekliği dikkat çekmektedir.

Ücretsiz işçiliğin piyasa değerinin milli gelirin yüzde 20'si ile yüzde 60'ına denk geldiği tahmin edilmektedir. 971 milyon insanın bu şekilde çalıştığı belirtilmekte ve özellikle ücretsiz aile işçiliği ve ev içi hizmet alanlarında cinsiyet boyutu öne çıkmaktadır. Bakım hizmetlerine artan bir talep bulunmakta ve küresel bakım zinciri olarak tabir edilen uluslararası göçmenler bu ihtiyacı karşılamaktadır. Bakım hizmetleri ekonomisinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde büyük ölçekte iş yaratılmasına katkı sağlaması beklenmektedir. Gelişmiş ülkelerde, bakım hizmetlerine milli gelirin yüzde 2'si kadar kaynak ayrılması halinde 21 milyon iş yaratılacağı belirtilmektedir.

Uluslararası emek arzının önemli bir unsuru da göçtür. 2015 yılı itibarıyla göçmen sayısı 244 milyona ulaşırken, 150 milyonluk göçmen işçinin içindeki kadınların oranı yüzde 44,3'e ulaşmıştır. Göç alan-veren ve transit ülke arasında ayrımlar belirsizleşmiştir. Göçmen işçilerin yeteneklerini akredite edecek kurumlara ihtiyaç artmıştır. Geçici göçmen işçiliği kavramı yaygınlaşmakta ancak bu durum işveren karşısında korumasız bir kitle yaratması açısından sakıncalı bir durum olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, düşük nitelikli işlerde göçmen yoğunlaşması, söz konusu iş alanında koşulların kötüleşmesi ile sonuçlanacaktır.

İstihdam İlişkilerinde Gelecek

İstihdamın kurumsal ilişkileri, ekonomik yapı ve iş mevzuatlarının kesişiminden ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla istihdam ilişkilerinin dönüşümü ekonomik yapıdaki tarihsel dönüşüme eşlik etmekte olup standart iş ilişkileri günümüzde en yaygın olan iş ilişkileri olmaktadır. Bu tipteki işler tam zamanlı, kayıtlı ve açık uçlu olarak tanımlanabilir. İşçi ve

işveren arasında asgari çalışma koşulları açısından bu işlerde mutabakat sağlanmış ve iş kanunları ile de güvence altına alınmıştır.

Önümüzdeki dönemde standart iş ilişkilerinden standart olmayan (atipik) iş ilişkilerine doğru bir dönüşüm olması beklenmektedir. Bu tip ilişkiler emek talebi ve arzını etkilemekte ve ayrıca mevzuatın uygulanmasını da zorlaştırmaktadır. Standart istihdam ilişkileri dışında kalan işler bu sınıflamaya girerken ILO dört farklı atipik iş ilişkisine odaklanmaktadır. Bunlar, geçici istihdam, özel istihdam büroları ve çoklu paydaşların olduğu işler, belirsiz istihdam ilişkileri ve yarı zamanlı işler olmaktadır.

Atipik işler, işverene ve işçiye önemli derecede esneklik sağlamakta iken genellikle daha düşük kalitedeki işler, daha az kazanç sağlayan işler, sosyal koruması zayıflamış ve çalışma koşullarının görece fazla aşındığı işler olarak ortaya çıkmaktadır.

Mevzuat tarafından kapsanmayan istihdam ilişkileri de yaygın bir şekilde gözlenmektedir. Kendi hesabına çalışanlar bu çerçevede ele alınabilmektedir. Ayrıca, stajyerler, ücretsiz işbaşında eğitim alanlar, gönüllü olarak çalışanlar yasal açıdan formel istihdam ilişkileri dışında yer almaktadır. Burada iş yapılırken ortaya çıkan problemlerin çözümleri sorunlu olabilmektedir. Kayıt dışı çalışanlar da istihdam ilişkileri açısından sıkıntı yaşamaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı istihdamı azaltma ve kayıt dışı ekonomi ile mücadele amacıyla önemli çalışmalar yürütülmekte ise de, henüz anlamlı bir başarı sağlandığı söylenememektedir.

Küreselleşme ve bilgi-iletişim teknolojisindeki gelişmeler, yeni tarzda işlerin (sınırları aşan) ortaya çıkmasına olanak sağlamaktadır. Kimi ülkeler geleneksel iş kanunlarını bu yeni model işler için uyumlaştırma yoluna gitse de bu işler için yasal çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Standart olmayan ve kendi hesabına çalışma şeklinde olan işlerdeki artışlar bir taraftan daha fazla esneklik sağlarken diğer taraftan iş güvencesini azalmakta, çalışma şartlarını zayıflamakta ve sosyal koruma mekanizmalarını baskı altında tutmaktadır. Önümüzdeki dönemde Türkiye için değerlendirmeler yapılırken bu işlerin yaygınlığının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Küresel, bölgesel ve ulusal değer zincirlerindeki gelişmeler, insan kaynakları yönetimi ve anlık yönetim gibi olgular işlerin daha atomize olmasına yol açmıştır. Bir ürünün bir kısmı gelişmiş bir ekonomide iyi ve güvenceli imkânlarla standart istihdam ilişkisi ile üretilirken

diğer bir kısmı daha düşük becerili kişiler tarafından kısıtlı sosyal koruma altında üretilebilmektedir. Türkiye’de hem ülke içindeki değer zincirinin bölgesel dağılımı hem de Türkiye’nin küresel değer zincirindeki yeri bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Akıllı teknolojideki gelişmeler “talep bazlı” (gig ekonomi) işlerin doğmasına olanak sağlamıştır. Uber otomobili kullanıcıları bu tür işlere örnek verilebilir. Bu tip işlere yönelik yasal mevzuatın nasıl olacağı henüz netleşmemiştir. Türkiye’de bu tip işlerin gelecek için önemi değerlendirilip bu alanda oluşabilecek yasal boşlukların giderilmesi gerekmektedir.

Gig ekonomisinde faaliyet gösteren işçilerin sosyal haklarının nasıl sağlanacağı bir diğer sorun alanıdır. Bu tarzda çalışanlar için taşınabilir fayda (portable benefits) sisteminin getirilmesi önerilmektedir.

İstihdam ilişkilerine yönelik ileride atılacak adımlara yönelik üç farklı senaryo takip edilebilir:

Yapısal değişimlere karşı cari istihdam ilişkileri dayanıklı olacak ve sistemde ciddi bir değişikliğe ihtiyaç duyulmayacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde standart istihdam ilişkileri baskın olmaya devam edecek ve atipik işler, işçi ve işvereni karşılıklı memnun edecek şekilde yürütülecektir.

İstihdam ilişkileri yeni realiteye adapte edilmelidir. Burada atipik işlerin çalışma şartları iyileştirilmeli ve asgari çalışma koşulları bütün işler için sağlanmalıdır.

Cari istihdam ilişkileri ciddi bir şekilde değiştirilmelidir: Geçici ve tam zamanlı çalışanlar için tek sözleşme uygulamasına geçilmeli ve sosyal koruma kıdem ile birlikte artırılmalıdır. Kendi hesabına ve atipik çalışanlar için primsiz sosyal koruma sistemi getirilmelidir. Burada en uç öneri ise her vatandaş için asgari gelir sağlanmasıdır. Ayrıca, bağımsız çalışanların haklarını korumak amacıyla sosyal dayanışma mekanizmaları geliştirilmelidir.

Sosyal Mutabakat ve İşlerin Geleceği: Gelir Eşitsizliği, Gelir Güvencesi, İş ilişkileri ve Sosyal Diyalog

Sosyal mutabakat, zamana ve ülkelere göre değişmekle birlikte, emek ile sermaye bakımından farklı gruplar arasında, hükümet ile vatandaşların ilişkilerinin örtük olarak belirlenmesini ifade etmektedir. Sosyal mutabakat, gücün ve kaynakların sosyal adaletin tesis edilmesi amacıyla nasıl dağıtılacağına ilişkin toplumsal anlayışı yansıtmaktadır.

Değişen dünyada oluşan yeni şartlar, sosyal mutabakata ilişkin ortak anlayışı erozyona uğratabilmektedir. Yeni sosyal mutabakat arayışlarında şunlara dikkat etmek gerekmektedir:

- Sosyal ve ekonomik politikalar belirlenirken sosyal diyalogların sağlanması
- Etkinlik ve yüksek verimliliği sağlarken çalışanların güvencesi ve fırsat eşitliği arasında dengenin kurulması
- Etkinliği sağlarken maliyet azaltıcı ve küçülmeye yönelik önlemlerden ziyade sermaye ve emek işbirliğinin sağlanması

Sosyal mutabakatı etkileyen gelişmelerden biri eşitsizlik ve gelir güvencesizliğidir. Bu durum düşük verimlilikten kaynaklanmakta, düşük verimlilik de yoksulluğu artırmakta, kayıtdışılığa ve gelir eşitsizliğine neden olmaktadır.

Sosyal hareketlilik de önemli bir diğer unsurdur. Dünyanın birçok yerinde genç nesiller mevcut refah düzeylerini koruyamayacak durumdadır. Uzun süren ekonomik daralma ve istihdamsız büyüme süreçlerinden dolayı gençler kayıp nesil olma (lost generation) tehlikesi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Sağlığa, eğitime, yetenekleri geliştirmeye ve istihdama erişimdeki eşitsizlikler yukarı yönlü sosyal hareketlilik önünde engel teşkil etmektedir.

Kaynakların adil dağıtılması hususunda da ortak görüş fırsat eşitliğinin sağlanması yönündedir.

Küreselleşme ve ekonominin finansal sektöre bağımlı hale gelmesi sosyal mutabakatı erozyona uğratan sebeplerden biridir. Küreselleşme ve finansal sektörün ağırlığının artmasıyla birlikte ekonomide yaratılan kazançların daha küçük bir kesimde toplanması riski bulunmaktadır.

Sosyal mutabakat üzerinde olumsuz etkiler bırakacak bir diğer unsur da teknolojik gelişmeler ve yeni iş formlarıdır. Otomasyon ve dijitalleşme gibi teknolojik gelişmeler yeni fırsatlar yaratmasına rağmen eşitsizliği de artırma riski taşımaktadır.

Yeni çalışma biçimlerinin işgücü piyasasına esneklik getirmesinin yanı sıra bazı gruplar üzerinde sosyal korumayı azaltıcı riski bulunmaktadır. İş ve Ticaret Kanunu birbirine karışmış durumdadır. Sınırların çizilmesi için yeni bir sosyal mutabakat gerekmektedir.

Reel ücretler dünyanın birçok yerinde verimlilik artışlarının gerisinde kalmaktadır. İşgücü piyasasına ilişkin kurumların zayıflamasının bu sonuçta etkili olduğu düşünülmektedir.

Küresel kriz sonrası toplu sözleşmeler baskı altında ve sendikaya üye olma oranlarında düşüşler görülmektedir.

Sosyal mutabakat hususunda oluşturulacak politikalarda dikkat edilmesi gereken hususlar aşağıda yer almaktadır:

- Sosyal tarafların temsiliyet konusuna dikkat edilmeli (en kırılgan grup da dahil olmak üzere tüm aktörler yer almalı)
- İş dünyasının topluma daha fazla katkısı olmalı
- Sosyal koruma sistemleri çalışanların ihtiyaçlarına göre şekillenmeli

Sonuç

Türkiye ekonomisinde 2000'li yılların başlarından itibaren gözlenen demografik değişimle beraber gerçekleşen sosyolojik dönüşümler sonucunda işgücü piyasasında çeşitli yapısal dönüşümler yaşanmıştır. Söz konusu yapısal dönüşümler farklı dönemlerde Türkiye ekonomisi üzerinde farklı etkiler doğurmuştur. 2001 ve 2008-2009 yıllarında yaşanan ekonomik kriz dönemleri Türkiye ekonomisini alt dönemlere ayırmada belirleyici unsur olmuştur. Yaşanan ekonomik krizler ve yapısal dönüşüm sürecinin işgücü piyasaları üzerindeki etkisi dönemler itibarıyla farklılaşmaktadır.

Türkiye'de 1980'li yılların başında 1990'lı yılların ikinci yarısına kadar artan işsizlik oranının ekonomik aktivitede gözlenen iyileşmeyle birlikte azalma eğilimine girdiği gözlenmektedir. Ancak 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte işsizlik oranının tekrar artış eğilimine girdiği görülmektedir. Ayrıca işsizlik oranlarındaki artışta 2000'li yılların başından itibaren Türkiye işgücü piyasasında yaşanan yapısal dönüşüm sürecinin de etkisinin olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim 2000'li yıllardan itibaren tarım sektöründe gözlenen çözümlenmeyle birlikte kentleşme artmış olup, kentlerde yeterince yeni iş artışının sağlanamaması sonucu işsizlik oranı artmıştır. Daha çok kırsal alanda tarımsal faaliyetlerde bulunan kadınlar, kentlerde kendilerine uygun iş bulamayarak işgücü piyasasından çekilmiş bu durum sonucu toplam işgücüne katılım oranı 2004 yılına kadar azalış eğilimi sergilemiştir. Yaşanan ekonomik krizin ardından alınan bir dizi önlem paketi sonucunda sağlanan makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümedeki olumlu gelişmelerle birlikte işgücüne katılma oranı 2004 yılındaki dip seviyesinden sonra artış eğilimine geçmiştir. Ancak, söz konusu dönemde gerçekleşen olumlu ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranlarında gözlenen artışın arkasında tarım istihdamında gözlenen ciddi daralmanın etkisinin olduğu değerlendirilmektedir.

2002-2007 dönemi yüksek büyüme oranlarına rağmen yeterince istihdamın yaratılmadığı 'istihdamsız büyüme' olarak adlandırılan bir dönem olmuştur. Nitekim istihdamın büyüme esnekliği söz konusu dönemde 0,1 gibi oldukça düşük bir düzeyde gerçekleşmiş olup söz konusu düşük esneklik üzerinde tarım istihdamındaki ciddi daralmanın etkisi olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren 2000'li yıllara kadar hızlanan kentleşme ve çalışma çağı nüfusundaki artış, işgücü piyasasındaki dönüşümlerde belirleyici olmuştur. Kırdan kente göç ile birlikte kadınların işgücü piyasasından çekilmesi 2000'li yılların başlarında bu bağlamda öne çıkan göstergelerden biridir. Söz konusu dönemde önemli olan bir diğer gösterge Türkiye'de gözlenen yaşlanmayla birlikte çalışma çağındaki nüfusun artması ve bu artışın işgücüne katılma oranlarını arttırması sonucu 2000'li yıllardan itibaren işsizlik oranlarının yüzde 10'lar seviyesine yerleşmesidir.

2008-2009 döneminde ise yaşanan küresel ekonomik kriz, Türkiye'de hem ekonomik faaliyetler hem de işgücü piyasası üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Küresel ekonomideki daralma Türkiye ekonomisini finansman, dış ticaret ve bekleyişler yoluyla etkilemiş ve krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkisi 2008 yılının üçüncü çeyreğinde belirgin bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır. Ekonomik krizin işgücü piyasalarına yansımaları en çok işsizlik oranlarında görülen artışlar şeklinde dikkat çekmektedir. İşsizlik oranı, 2008 yılının ikinci çeyreğinden itibaren artma eğilimine girmiş olup, 2009 yılında oldukça dikkat çekici bir artış göstermiş ve çift haneli rakamlarda uzunca bir süre kalmıştır. Söz konusu oran 2010 yılı sonlarına doğru kriz öncesi seviyelerine yaklaşmaya başlamıştır. Ekonomik kriz döneminde gençlerde görülen işsizlik oranı artışı da oldukça dikkat çekici olup, ilgili dönemde iş kayıplarından en çok etkilenen kesimlerden birinin gençler olduğu gözlenmiştir.

Ekonomik kriz döneminde uzun süreli işsiz sayısında artış olmuştur. Ayrıca, ilgili dönemde istihdamdan işsizliğe (iş kayıpları) ve işgücü piyasası dışına geçiş hızlanmıştır. İstihdam içerisinde kalanlarda ise kayıtlı sektörlerden kayıt dışı sektörlerle geçiş artmıştır. İşsizlik oranlarında görülen artışa karşılık ekonomik krizin etkisiyle yaşanan işten çıkarmalar sonucu istihdam oranında ise sınırlı bir gerileme meydana gelmiştir. 2009 yılında sanayi istihdamında yaşanan ciddi daralmalara karşılık tarım ve hizmetler sektörlerinde sağlanan istihdam artışları sayesinde toplam istihdamın mevcut seviyelerini koruyabilmiştir. İstihdamın daha fazla azalmamasında krizden önce işgücü piyasası dışında olup kriz döneminde işgücüne yeni katılanların (ilave işçi etkisi) daha çok tarım sektöründe iş bulmasının (özellikle ücretsiz aile işçiliği) etkisi olmuştur.

Ekonomik kriz döneminde işsiz ve işgücü piyasası dışında olup istihdama geçiş yapanların daha çok kayıt dışı sektörlerde işe başladığı dikkat çekmektedir. Kayıt dışı sektör söz konusu

dönemde işgücü piyasası için bir tampon görevi görmüş, kayıtlı sektörde açığa çıkan iş kaybı ve işgücüne yeni dahil olanlar kayıt dışı sektör tarafından belirli bir oranda telafi edilmiştir.

Ekonomik kriz döneminde hükümet tarafından uygulanan makro politikalar ve teşvikler toplam istihdamın düşmesini sınırlamıştır. Ekonomik krizin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini azaltması amacıyla bir seri teşvik paketi uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de küresel krize karşı daha çok vergi indirimleri, yatırım ve istihdamı teşvik edecek düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye'de işgücüne yönelik alınan tedbirler arasında kısa çalışmanın desteklenmesi, doğrudan ve dolaylı işletme desteği, ücret dışı maliyetlerin yükünü hafifleten tedbirler, toplum yararına çalışma programı, girişimciliğin desteklenmesi, işsizlik sigortası fonu, ücret garanti fonu gibi düzenlemeler bulunmaktadır.

Türkiye kriz sonrası dönemde ise hızlı bir şekilde toparlanmış ve yüksek büyüme oranları kaydetmiştir. Yüksek ekonomik büyüme oranlarına yüksek istihdam artışları da eşlik etmiştir. Söz konusu dönemde tarım ve sanayi sektörünün toplam istihdam içerisindeki payı bir miktar gerilerken, inşaat ve hizmetler sektörünün payı artmıştır.

Kriz sonrası dönemde istihdamın büyüme esnekliğinde yüksek rakamlar dikkat çekmekte olup, bu da büyümenin kriz sonrası dönemde daha fazla iş yarattığına işaret etmektedir. Kriz sonrasında gözlenen yüksek esneklik rakamlarının nedenlerinden biri emek yoğun sektörlerdeki istihdamın artmasıdır. Söz konusu emek yoğun sektörlerden biri olan tarım sektöründe 2007 yılından 2011 yılına kadar güçlü istihdam artışları gerçekleşmiş olup son yıllarda daha ılımlı bir artış görülmektedir. 2007-2011 yılları arasında gözlenen tarım istihdamı artışının arkasında, küresel gıda fiyatlarındaki yükselme ve tarımsal kazançlardaki artış yer almıştır. Emek yoğun sektörlerden bir diğeri olan inşaat istihdamında da inşaat sektöründe yaşanan büyüme sonucu tarım istihdamına benzer bir eğilim gözlenmiştir. Kriz sonrasında gözlenen yüksek esneklik rakamlarının nedenlerinden bir diğeri ise sektörlerin kendi içinde artan istihdam esneklikleri olmuştur. Son yıllarda toplam istihdamın büyüme esnekliğine asıl katkıyı veren sektörlerin tarım dışı sektörler olduğu ve özellikle hizmetler sektörünün daha yüksek esnekliğe sahip olduğu gözlenmektedir. Ayrıca, ihrac pazarlarında yaşanan çeşitlenme ile birlikte daha fazla emek yoğun ürünlerin üretilmesi istihdamın büyüme esnekliği üzerinde etkili olmuştur. Kriz sonrası dönemde istihdamın artmasında aktif işgücü programlarına ayrılan paylardaki artışın da söz konusu duruma etkisinin olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca, istihdamın toplam kayıt dışılık oranının azalmasında, toplam

istihdam içerisinde ücretli ve yevmiyeli istihdamın payının artması ve ücretli ve yevmiyeli olarak çalışanların içerisinde de kayıtlılık oranının artmasının oldukça önemli bir etkisinin olduğu değerlendirilmektedir.

Kriz sonrası dönemde toplam işgücü arzında artış dikkat çekmektedir. İşgücü arzında yaşanan artışın daha çok kadınların işgücüne katılımındaki artıştan kaynaklandığı gözlenmektedir. Kriz sonrasında işsizlik oranlarının bir miktar azaldığı ve son yıllarda nispeten durağan bir seyir izlediği görülmektedir. Tarım dışı işsizlik oranında da benzer bir eğilim gözlenmektedir.

Son dönemde işgücü piyasasına yönelik yapılan önemli düzenlemeler ile esnek çalışma olanakları artırılmış ve bu çerçevede özel istihdam büroları geçici istihdam sözleşmesi yapmalarına olanak sağlanmıştır. Dinamik nüfusu koruma ve kadınların işgücü piyasasında kalmalarını sağlamaya yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Kaynakça

- Alcan, D. "Türkiye'de İşgücüne Katılımın Belirleyicileri ve İşgücüne Katılım Oranı Öngörülleri" Yayınlanmamış Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlık Tezi, Ankara, 2016.
- Alcan, D. ve Can R. , "Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dönüşümün İşgücüne Katılım Oranı Üzerindeki Uzun Dönemli Etkileri" Yayınlanmamış Çalışma Tebliği, Kalkınma Bakanlığı, Ankara, 2016.
- Alcan, D, Can R., ve Pektaş B., "Türkiye İşgücü Piyasasında Hareketlilik: Mikro Veriye Dayalı Analiz." Kalkınma Bakanlığı Ekonomi Çalışma Tebliği 2015/1, Kalkınma Bakanlığı, Ankara, 2015.
- Cebeci, T., Lederman, Y., Rojas, D., "The Structure of Exports across Destinations and Labor-Market Outcomes: An Empirical Case Study of Turkey., Washington, DC: World Bank.
- Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı, "Türkiye: Ekonomik Dalgalanma Boyunca İşgücü Piyasalarının Yönetimi", Rapor No: 70130-TR, Mart 2013.
- Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı, "Goods Jobs In Turkey", Report No: 83818-TR, November 2013.
- Erdem, O.N., "Türkiye'de Kamu Emeklilik Sistemlerinin Aktüeryal Modellemesi", Yayınlanmamış Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlık Tezi, Ankara, 2015.
- Erol H. ve Özdemir A., "Ekonomik Kriz Dönemlerinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikalarının Etkinliği", Amme İdaresi Dergisi, Cilt.45, Sayı:2, Haziran 2012.
- Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (10.02.2016 tarih ve 29620 sayılı T.C. Resmi Gazete)
- International Labour Office (ILO), "Macroeconomic of Growth and Employment: The Case of Turkey", Employment Working Paper, No:108, 2011, Geneva.
- İş Kanun ve Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı T.C. Resmi Gazete)
- Kölmek, A., "2008 Küresel Ekonomik Krizinde İşgücüne Yönelik Tedbirler: AB ve Türkiye", Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.
- Susanlı, Bilgen Z. "Understanding the NEET in Turkey" Eurasian Journal of Economics and Finance, 4(2), 2016, 42-57 DOI: 10.15604/ejef.2016.04.02.004
- TÜİK, Haber Bülteni, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6170>, 12 Ocak 2010