

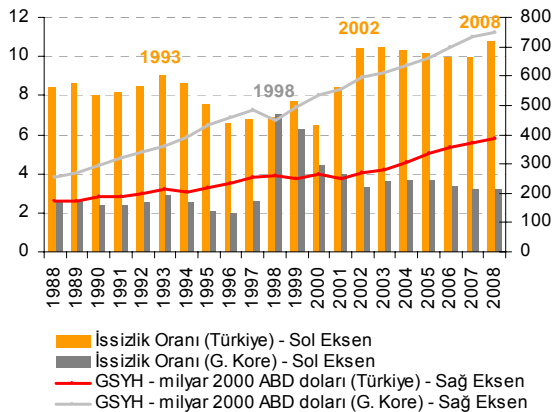


Kriz Sonrasında İşsizliği Düşürmek Mümkün: Güney Kore Deneyimi

Sumru Öz*

Bugünlerde küresel krizin sona ermekte olduğu genel kabul görmekle beraber işgücü piyasalarına olumsuz etkisinin birçok ülkede süreceği beklenmektedir. Bir önceki ekonomik kriz sürecinin istihdam üzerindeki etkisi göz önüne alındığında Türkiye'nin bu ülkelerden biri olacağından endişe etmek için çok neden var.

Şekil 1. Güney Kore ve Türkiye'de İşsizlik Oranı (%) ve GSYH (milyar 2000 ABD doları)



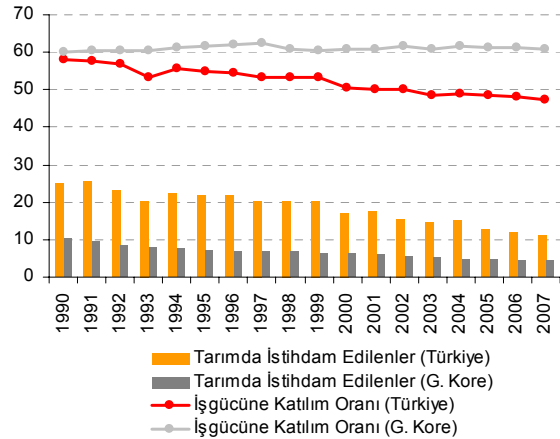
Kaynak: OECD

* Dr., Koç Üniversitesi ve EAF, soz@ku.edu.tr

Türkiye'de 2001 krizinin etkisiyle 2003 yılında %10,5'e çıkan işsizlik oranı 2004-2006 döneminde ulaşılan yüksek büyüme rakamlarına ve aradan yedi yıl geçmesine karşın kriz öncesi değerlere inmedi (Şekil 1). Bunun bir nedeni 2001 krizi sonrası Türkiye'de hızlanan yapısal dönüşüme bağlı olarak tarımdan kopan işgücünün sanayi ya da hizmetler sektörü tarafından istihdam edilememesi; ikincisi ise krizin işgücü piyasalarındaki etkilerinin çok uzun süreli olması ve yükselen işsizlik oranlarının eski değerlerine dönmesinin zaman alması olarak belirtiliyor.

İlk açıklama açısından Türkiye ve Güney Kore'yi kıyaslayan Şekil 2, yapısal dönüşümün daha hafif olmakla beraber Kore'de de sürdüğünü gösteriyor. Her iki ülkenin kendi krizlerinin ardından işsizliğin en yüksek düzeyine ulaştığı 1998 ve 2002'den 2007'ye kadar, 15 yaş üstü nüfus içinde tarımda istihdam edilenlerin oranı sırasıyla Kore'de 2,4 ve Türkiye'de 4,3 puan azaldı. Ancak aynı dönemde işgücüne katılım oranı Kore'de 0,2 puan artarken Türkiye'de 2,4 puan azaldı.

Şekil 2. Güney Kore ve Türkiye'de Tarım İstihdamı ve İşgücüne Katılım Oranı (15-yaş üstü nüfusa oran)



Kaynak: Dünya Bankası

Bir başka deyişle Güney Kore’de tarımdan çözülen nüfus işgücüne katıldı, oysa Türkiye’de büyük ölçüde işgücü dışına çıktı. Sonuç olarak, işsizlik oranının, Kore’de 1997 krizi öncesi değerlerine düşerken Türkiye’de 2001 krizi sonrasında daha yüksek bir düzeyde sabitlenmesini sadece yapısal dönüşüme bağlamak mümkün gözüküyor.

Türkiye’de işsizlik oranının düşmemesinin ikinci açıklaması olan krizin işgücü piyasalarındaki etkilerinin çok uzun süreli olması açısından iki ülkeyi karşılaştırdığımızda, Türkiye’de kriz öncesi değerlere yedi yılda geri dönmeyen işsizlik oranının, Güney Kore’de Asya krizinin ardından 1998 yılında %7’ye çıktıktan sonra dört yıl içinde %3,3’e düştüğünü görüyoruz.

Her iki açıklamanın da yetersiz kalması, iki ülke arasındaki bu farkın başka bir nedeni olabileceğine işaret ediyor. Bu neden, Güney Kore’de kriz sonrasında istihdamı artırıcı önlemler alınırken Türkiye’de buna yönelik herhangi bir girişimde bulunulmaması, ekonomi toparlanırken işsizlik sorununun da kendiliğinden ortadan kalkacağına beklenmesi olabilir.

1997 sonlarında başlayan ekonomik krizin ardından hızla artan işsizlik karşısında Güney Kore hükümeti, Mart 1998’de emek piyasalarına yönelik kapsamlı bir önlem paketini yürürlüğe koydu. Tarihinde ilk kez bu kadar ciddi bir krizle karşı karşıya kalmasına karşın Güney Kore’de hükümetin, istihdamı koruma, yeni istihdam yaratma, mesleki eğitim ve işe yerleştirme ile sosyal güvenliği kapsayacak şekilde bütünlük taşıyan bir paketi altı ay içinde uygulamaya başlaması kayda değer. Artan işsizliğe karşı hazırlanan önlem paketi, mesleki eğitim ve doğrudan istihdam yaratma gibi aktif istihdam

politikalarını da içeren dört ana başlıktan oluşuyordu (1):

- **İstihdamı Koruma** programı işsizliğin daha da artmasını iki yoldan önlemeyi hedefliyordu. İlki şirketlerin iflas etmesini engelleyecek, teknolojik altyapısını ve dolayısıyla rekabet gücünü artıracak yatırımları yapabilmeleri için kredi olanaklarını genişletmekti. Türkiye’de olduğu gibi Kore’de de istihdamda payı en yüksek şirket türü olan KOBİ’lere öncelik verildi. Bankalar, kredilerini kriz öncesinde ayrıcalıklı müşterileri olan ve verimsiz yatırımlarıyla krizin patlak vermesinde pay sahibi olduğu düşünülen büyük holdingler (chaebol) yerine KOBİ’lere yönlendirmeleri için teşvik edildi. İstihdamı korumak için atılan diğer adım, kısa vadede finansman güçlüğü çeken şirketleri, İşsizlik Sigortası Fonu kaynakları ile sübvansede ederek işçi çıkarmalarının önüne geçmekti. 1998 yılında bu programdan 781 bin kişi yararlandı.

- **İstihdam yaratma** programının, kamu yatırımları ve bayındırlık işleri ile doğrudan yeni iş sahaları açmak ve yeni iş kuranları desteklemek olmak üzere iki boyutu vardı. İlkinden, 1998’de yaklaşık 500 bin kişi yararlandı. 1999’da kamunun doğrudan yarattığı iş imkanı azaltılarak 300 bin kişiye istihdam sağlandı. Bu düşüşte, hükümetin elindeki kaynakların bir bölümünü yatırım ortamını iyileştirmeye ve böylece özel sektörün iş yaratma potansiyelini artırmaya ayırmış olması rol oynadı. Buna yönelik kamu kaynağı 7 kat artırılarak iş kurma ve yönetme konusunda danışma merkezleri oluşturmak gibi gerekli altyapı hazırlandı; KOBİ ve girişim sermayesi destek merkezlerinin sayısı artırıldı; turizm gibi iş yaratma potansiyeli yüksek hizmet sektörleri desteklendi ve sosyal sabit sermaye yatırımları ile

konut edindirme projeleri hayata geçirildi.

- **Mesleki eğitim** programı Güney Kore'de işsizliğe karşı hazırlanan önlem paketinin diğer ayağını oluşturuyordu. Beş farklı türü olan bu programlardan ilki, maliyeti işsizlik sigortası fonundan karşılanmak suretiyle, bu fona dahil işyerlerinden çıkartılan işçileri meslek içi eğitim yoluyla yeniden işe kazandırmayı hedefliyordu. İkincisi, geçici ve yarı zamanlı işlerde çalışmış, ancak halihazırda işsiz olan kişilere, üçüncüsü ise işgücüne yeni katılan işsiz gençlere yönelik meslek edindirme kurslarıydı. Kendi işini kurmak isteyenlere yönelik girişimcilik kursları ve son olarak fiziksel güç isteyen işlere yönelik kurslar da hazırlandı. Bu kurslardan ilki dışındakiler için merkezi bütçeden kaynak ayrıldı. 1998 ve 1999 yıllarında işsizlerin yaklaşık yarısını oluşturan toplam 700 binden fazla kişi bu kurslara katıldı. 1998 yılında kursa katılanların %20'si makine, %16,7'si bilgi teknolojileri, %16,6'sı hizmet ve %17,2'si de yöneticilik konusunda eğitim aldı. Konuların güncel, iş dünyasının ihtiyaçlarına yönelik ve o dönemde yeni gelişmekte olan bilgi teknolojileri gibi alanları da içeriyor olması, sonraki yıllarda işsizlik oranının düşmesinde etkili oldu.

- **İşe yerleştirme** emek piyasalarına yönelik önlem paketinin bir diğer boyutunu oluşturuyordu. Özel istihdam büroları desteklenirken merkezi hükümete ait iş bulma bürolarının sayısı 1997-1999 arasında 52'den 134'e çıkarılırdı.

- **Sosyal güvenlik** şemsiyesini genişletmek, 1997 krizinin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için Güney Kore'nin uyguladığı kapsamlı programın dördüncü ayağını oluşturdu. Başlangıçta 30'dan fazla işçi çalıştıran işyerlerinin

çalışanları için geçerli olan işsizlik sigortasının kapsamı 1997 krizinin ardından tedricen genişletilerek Ekim 1998'den itibaren şirket büyüklüğüne bakılmaksızın tüm işyerlerinde çalışanların yanında en az bir ay çalışan geçici ve haftada 18 saatten fazla çalışan yarı-zamanlı işçileri de içine aldı. İşsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesinin yanında geçici geçim ve kredi desteği de içeren programdan 1997'de 1,5 milyona yakın işsiz yararlandı.

Emek piyasasına yönelik kamu harcamalarının 1996'da GSYH'nin %0,1'i iken 1998'de %2,2'sine ulaşması ile desteklenen bu etkin politikaların işsizlik oranının 4 yıl içinde %7'den %3,3'e düşmesindeki katkısı tartışılmaz. Bu politikaların ortaya konulması, 1997 Mart ayında yürürlüğe giren bir yasayla oluşturulan ve işçi, işveren ile kamu temsilcilerinin bulunduğu konseyin önerilerinin göz önüne alınması sayesinde mümkün olmuştur. Bu öneriler doğrultusunda krizin patlak vermesini takip eden birkaç ay içinde, Ocak 1998'de kurulan Üçlü Komite'nin, diyalog ortamını sağlaması ve böylece karar alma sürecini hızlandırması önemli bir rol oynamıştır.

Küresel ekonomik krize karşı Güney Kore, 1997 krizinde olduğundan da hızlı davranarak, hatta işsizlikte belirgin bir artış yaşanmadan, 2009 başında bir önlem paketi açıkladı. ABD Başkanı Roosevelt'in 1929 Bunalımına karşı alınacak önlemleri içeren programına atfen 'Green New Deal' adı verilen paket, adından da anlaşılabilirliği gibi çevre ile ilgili önlemlere öncelik veriyor (6).

- Büyük ölçekli kamu projelerinin uygulamaya konmasıyla dört yılda toplam 960 bin kişilik istihdam yaratılması hedefleniyor. Bunların

başlıcası olan ve nehirlerin rehabilitasyonu ile yeni baraj ve sulama göleti inşasını kapsayan “Dört Nehir” projesinin bütçesi 17,7 milyar dolar. Çevreye duyarlı ulaşım ve enerji tasarrufu gibi kamu projeleri için de 17,7 milyar dolar bütçe ayrılmış durumda.

- Önlem paketi ile kamu sektörünün sosyal hizmetler alanında 125 bin, eğitimde 50 bin, enerji ve elektronik alanında 30 bin ve stajyerlik için 20 bin kişilik yeni iş yaratılıyor. Stajyerlik ve diğer geçici istidam önlemleri yanında ek istihdamda ücret kesintisi mümkün hale getirilirken, iş bölüşümü yapan firmalara da destek sağlanıyor.
- Emek piyasalarının esnekliğini artırmayı hedefleyen önlemler de pakette yer alıyor. Bunlar arasında süreli istihdamın 2 yıl olan sınırını 3 veya 4 yıla çıkarmak; istihdam koruma düzenlemelerini esnetmek ve sendika görevlilerinin maaşlarının işverenlerce ödenmesini yasaklamak bulunuyor.

Güney Kore küresel krize bağlı işsizlik artışına karşı kapsamlı bir önlem paketini 3 ay içinde uygulamaya koyarken Türkiye'nin benzer bir paketi hazırlaması neredeyse bir yıl aldı.

Türkiye’de, küresel krizin başladığı Ekim 2008’den, Mart 2009’a kadar yerel seçimlere odaklanan hükümet, ekonomik krize karşı hemen hemen hiçbir önlem almadı. “Önlem paketi” ifadesi ilk kez 2009 yılının Mart ayında açıklanan uygulamalar için kullanılmakla beraber, buna “Dördüncü Önlem Paketi” adı verildi. 2008 yılının ikinci yarısından 2009 yılına kadar olan dönemde

tek tek alınan tedbirler “Birinci Önlem Paketi”; 2009 Yılı bütçesinde yer verilen tedbirler “İkinci Önlem Paketi”; kamuoyunda Torba Kanun adı ile bilinen tam adıyla “İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ise “Üçüncü Önlem Paketi” olarak sonradan sınıflandırıldı.

Küresel krizle birlikte hanehalkı tüketim harcamalarının hızla düşmeye başlamasından altı ay sonra açıklanan, iç talebi canlandırmak amaçlı ilk uygulamaları içeren “Dördüncü Önlem Paketi”nin en çok ilgi uyandıran yanı, otomotiv, konut ve beyaz eşya sektörlerinde KDV, ÖTV ve Özel İletişim Vergisi oranlarının kısa bir süre için indirilmesi oldu. Bu sektörler için getirilen vergi indirimlerinin mobilya, bilişim, büro malzemeleri ve iş makinelerine yaygınlaştırılması ve sürenin uzatılmasını içeren “Beşinci ve Altıncı Önlem Paketi” dahil olmak üzere küresel krize karşı çıkarılan paketlerin hiçbirisi istihdama yönelik kapsamlı bir politika bütününe sahip değildi. Sadece “Üçüncü Önlem Paketi” kısa dönem çalışma ödeneği olanaklarını geliştiriyor ve gençler ve kadınların istihdamı konusunda kolaylıklar getiriyordu.

Kapsamlı ve eş zamanlı uygulama öngören bir işsizlikle mücadele paketi Haziran 2009’da açıklandı. Ancak gerekli yasal değişiklikler, küresel krizin başlamasından neredeyse bir yıl sonra, Ağustos 2009’da tamamlanabildi. İç talebi artırmaya ve kredi garanti fonu ile yeni yatırımları teşvik gibi ekonomik durgunluğu gidermeye yönelik düzenlemelerle birlikte paketin üç ana unsurundan birisi olan istihdama yönelik önlemler, Başbakanlık ve Çalışma Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlandı. “İstihdam Destek

Paketi”, 120 bin işçiye geçici doğrudan istihdam sağlanması; 200 bin işsizi mesleki beceri kazandırma eğitimi ve günlük 15 TL ücret verilmesi; 10 bin işsizi girişimcilik eğitimi ve danışmanlığı yanında mali destek sağlanması; 100 bin genç stajyere altı aya kadar günlük 15 TL ücret; yeni istihdama 6 ay süreli işveren prim desteği gibi farklı özelliklere sahip uygulamaları içeriyor. Güney Kore’de 1997 krizinden sonra artan işsizliğe karşı geliştirilen politikalarla büyük benzerlikler taşıyan bu önlemlerin ne ölçüde ve nasıl uygulamaya konulduğuna ilişkin bir bilgi henüz elimizde yok. Yalnızca özel sektör ile bankalar arasındaki kredi akışını düzenleyen yapıya yeni bir işlev ve etkinlik kazandıracak kredi garanti fonu mekanizması, krizin zirvesine ulaşılan Ekim 2008’den tam bir yıl sonra, o da oldukça sınırlı biçimde uygulamaya konuldu.

Küresel krizin bir yılını doldurduğu bugünlerde, “istihdam krizi”nin finansal krizleri bir süre gecikmeyle takip ettiği göz önüne alındığında hükümetin oldukça geç olsa da işsizliğe karşı geliştirdiği aktif politikaların işe yarama şansı var. Ancak bu politikaların ne ölçüde uygulandığının ve her birinin ne derece etkili olduğunun sürekli takip edilmesi ve gerektiğinde getirilen önlemlerin değiştirilmesi ve/veya yenilerinin oluşturulması şart. Aksi takdirde tarihsel olarak %7-8 aralığında seyreden ve fakat 2001 krizi sonrasında %10 civarına yükselen resmi işsizlik oranlarının, küresel krizin ardından daha da yüksek düzeyde bir dengeye oturması kaçınılmaz görünüyor. Bunun beraberinde getireceği sosyal sorunlara toplumsal ortamı daha da kötüleştirme potansiyelini içinde barındırıyor.

Kaynaklar

- (1) Betcherman, G. ve R. Islam, “East Asian Labor Markets and the Economic Crisis: Impacts, Responses & Lessons”, Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü
- (2) Dünya Bankası, WDI Online
- (3) OECD Statistics, <http://stats.oecd.org>
- (4) TEPAV, “Programs to rebuild workforce skills at mass level and the Korean experience”, http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/TEPAV_kitlesel_becer_i_programi_en.pdf
- (5) TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu, www.tuik.gov.tr
- (6) Yoon, Jin Ho, 2009, “The Recent Employment Crisis and the Policy Response in Korea: A Critical Evaluation”, Inha-Le Havre International Conference