



## Politika Notu 10-02 Şubat 2010

### Yapısal İşsizliği Düşürmek Mümkün: Polonya Deneyimi

Sumru Öz†

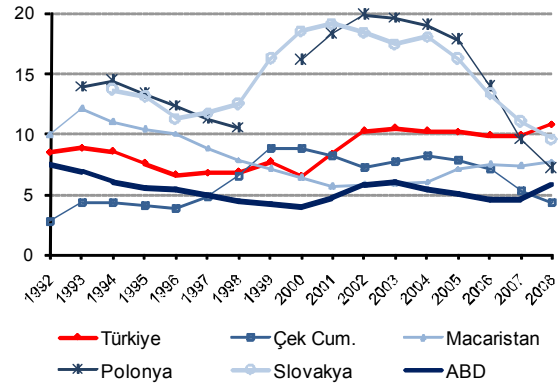
Küresel ekonomiyle bütünleşme sürecine girdikleri 1990'ların başında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik büyük ölçüde arttı. Sosyal ve ekonomik politikalar açısından bir dönüm noktası olan rejim değişikliğine bağlı olarak, bu ülkelerde 1993-1994 yıllarına kadar süren işsizlik oranı artışını büyük ölçüde yapısal nedenlere bağlamak mümkün.

Belli endüstrilerde, mesleklerde ve bölgelerde görülebilen yapısal işsizliğin, genel olarak endüstriyel, mesleki, demografik, doğal veya kurumsal yapı değişiklikleri sonucunda ortaya çıktığı kabul edilir (1). Yapısal işsizliğe neden olan etkenlerin başında endüstriyel yapıdaki değişimler; bazı ürünlere olan talebin azalması veya ortadan kalkması; üretim sürecine giren daha ileri teknolojilerle işgücünün mesleki niteliklerinin uyuşmaması gelmekle beraber Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990'ların başında görülen yapısal işsizliğe daha çok kurumsal yapıdaki değişiklikler neden oldu. 1990'da

başlayan yeniden yapılanma ve eksik istihdamı gizleyen kamu sektöründeki özelleştirmeler, emek arz ve emek talebi arasında uyumsuzluğa, kısaca yapısal işsizliğe yol açtı.

Genel olarak dünyada işsizliğin azaldığı bir iktisadi konjonktürün<sup>‡</sup> hüküm sürdüğü 1990'ların başında tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik artışı görülmekle beraber ülkeler arasında işsizlik oranlarının düzeyi büyük ölçüde farklılaştı (Şekil 1).

Şekil 1. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'de İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: OECD

1993-1994 döneminde Polonya ve Slovakya'da genel işsizlik oranı, %14 civarına çıkarken, Macaristan'da %12'ye kadar yükseldi, Çek Cumhuriyeti'nde ise %5'i aşmadı. 1990'ların başında benzer koşullara ve istihdam politikalarına sahip olan bu ülkelerde işsizlik oranının bu kadar kısa sürede bu düzeyde ayrışması ve Çek Cumhuriyeti'ndeki düşük işsizlik oranları hep bir ilgi odağı oldu. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri üzerine yapılan kıyaslama çalışmaları, aktif istihdam politikalarının önemini ortaya koydu (2,3). Gerçekten de rejim değişikliğinin ardından bu ülkeler, işsizlik

† Dr., Koç Üniversitesi ve EAF, [soz@ku.edu.tr](mailto:soz@ku.edu.tr)

‡ Şekil 1'de referans olarak verilen ABD işsizlik oranının da o dönemde düşmekte olduğu görülüyor.

ödeneği, aktif istihdam politikaları ve girişimcilik desteği olmak üzere başlıca üç unsurdan oluşan istihdam politikaları arasından değişik seçenekleri uygulamıştı.

Piyasa ekonomisine dönüşümün başlamasıyla birlikte Polonya'da sıfırdan %14,4'e fırlayan işsizlik oranı, 1994-1998 döneminde yabancı sermaye girişiyle sağlanan hızlı büyüme sayesinde %10,6'ya kadar düştü. Ancak 1998 sonrasında iş kaybında ikinci bir dalga yaşanmasıyla 2002'de %20'ye ulaştı.

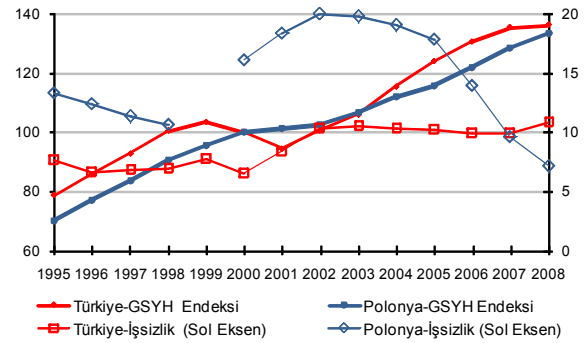
1989'da yapılan ilk serbest seçimlerden sonra demokrasi ve pazar ekonomisine doğru bir dönüşüm sürecinin başladığı ilk yıllarda, piyasa mekanizmasının tek başına refah artışını sağlayacağı inancıyla Polonya'da yalnızca pasif istihdam politikaları uygulandı. Verimlilik ve etkinlik açısından başarısızlığı genel kabul görmeye kadar beraber kısıtlı işsizlik tazminatı ve erken emekliliği kapsayan bu politika tercihi 2000'lere kadar sürdürüldü (4). Buna rağmen 1994-1998 döneminde Avrupa Birliği ve yabancı sermayenin ilgi odağı haline gelmesiyle hızlı bir ekonomik büyüme yaşayan Polonya'da işsizlik oranı %14,4'ten %10,6'ya kadar düştü.

Ancak, 1998 Rusya Krizi'nin başlamasıyla birlikte piyasada rekabetin artması ve buna bağlı ekonomik yapı değişikliği iş kaybında ikinci bir dalgaya neden oldu. İşsizlikteki artışın bu birincil nedeni yanında seksenlerin başındaki doğum patlamasında dünyaya gelenlerin işgücü piyasasına girişi ve ekonomik büyümenin yavaşlaması bu artışı pekiştirdi (5). 2000'lere gelindiğinde işsizlik oranı %20'ye dayandı.

Uzun zamandan beri işsiz olanların payının

nispeten büyük olması, kadınlar, az eğitilmişler ve gençler arasında işsizlik oranının yüksek olması (yaklaşık %40) bölgesel farklılıklarla birlikte ele alındığında o dönemde Polonya işgücü piyasasının ana yapısal sorunlarını ele veriyordu. Birçok çalışmanın ortaya koyduğu gibi, iktisadi dalgalanmaların Polonya'daki işsizliğin gelişimi üzerindeki etkisi sınırlıydı (5). Polonya ve Türkiye'de 2000 yılı 100 olarak alınan GSYH endeksi ile işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi veren Şekil 2, 2000-2002 yılları arasında Polonya'da GSYH'de bir azalma olmamasına, sadece durgunluk yaşanmasına rağmen işsizlik oranının iki katına çıktığını gösteriyor.

Şekil 2. Polonya ve Türkiye'de GSYH Endeksi (2000=100) ve İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: OECD (Polonya için 1999 işsizlik verisi bulunmuyor.)

Şekil 2'den iktisadi dalgalanmaların Türkiye'deki işsizlik üzerindeki etkisinin Polonya'dan bile daha sınırlı olduğunu çıkarmak mümkün. Gerçekten de 2001-2008 döneminde GSYH'deki hızlı artışa karşın işsizlik oranının neredeyse sabit kalması, 2001 ve 2008'deki daralma dönemlerinde ise beklendiği gibi zıt yönde hareket etmeleri, özellikle genişleme dönemlerinde işsizlik oranının GSYH'deki artıştan etkilenmediği, bir başka deyişle 2002-2007 dönemindeki hızlı ekonomik büyümenin istihdam yaratmadığı savını destekliyor.

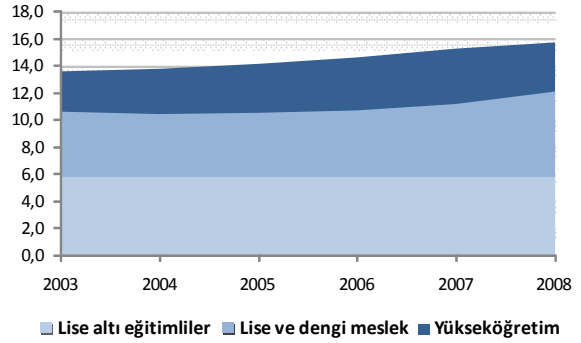
Oysa 2003'ten itibaren Polonya'da Türkiye'den daha yavaş seyreden ekonomik büyümeye karşın işsizlik oranının hızla düştüğü ve 2008'de %7'ye indiği Şekil 2'den çıkarılabilir. Öyleyse işsizliği düşürmenin yolunu başka yerlerde aramak gerek. Polonya'da işgücü piyasasının gelişimi önündeki engeller arasında, asgari ücret düzeyi, işgücü gelirinden alınan yüksek vergiler, iş kanununun sınırlılıkları ve erken emeklilik sayılmakla beraber, işsizliğin asıl çözümünün, iş gücünün vasıflarını artırmaktan geçtiğini Polonya deneyiminden çıkarmak mümkün. Çünkü işgücü maliyeti ve işgücü piyasasının esnekliği gibi yapısal faktörlerde belirgin bir değişiklik olmamasına karşın Polonya'nın işsizlik oranını beş yıl içinde %20'den %7'ye düşürebilmesinin ardında eğitim alanındaki gelişmeler yatıyor.

**Tamamı lise ve dengi meslek okul ile yükseköğretim mezunlarının istihdamındaki artışa bağlı olarak 2002-2008 döneminde Polonya'da işsizlik oranı %20'den %7'ye indi.**

Bir ülkenin teknoloji düzeyi yükseldikçe eğitim, istihdam durumunun belirlenmesinde gitgide daha önemli bir faktör haline gelmektedir. Bunu Hanehalkı İşgücü Anketleri'nde de gözlemek mümkün. Polonya'da 1995-2005 arasında en fazla ilköğretim mezunu olanların toplam işsiz nüfus içindeki payı önemli ölçüde artmış, işsizlerin %70'inden fazlası bu gruptan oluşmaya başlamıştır (5). Polonya'da istihdamın eğitim durumuna göre dağılımını veren Şekil 3 de, işsizlik oranının düştüğü 2003-2008 döneminde yaratılan istihdamın lise ve dengi meslek okullarıyla yükseköğretim mezunlarını içerdiğini gösteriyor. Bu durum, ekonomide düşük vasıflı iş gücüne

talebin azalmış olduğunun bir başka göstergesi olarak nitelendirilebilir.

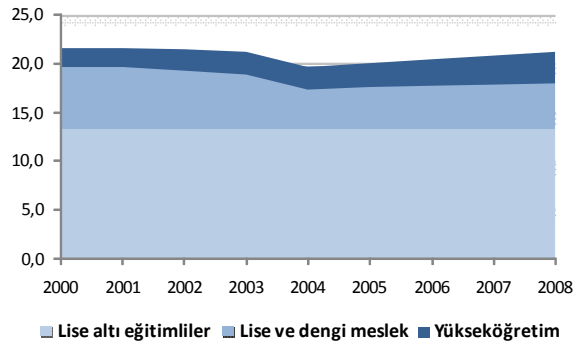
**Şekil 3. Polonya'da İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (milyon kişi)**



Kaynak: Polonya Merkez İstatistik Ofisi

Benzer bir gelişme Türkiye'de istihdamın eğitim durumuna göre dağılımı için de geçerli. Şekil 4, Türkiye'de 2001 krizinin ardından azalan istihdamın 2004-2008 arasında geri kazanılmakla beraber bunun tamamının lise ve dengi meslek okul ile yükseköğretim mezunlarından oluştuğunu, lise altı eğitimlilerin istihdamının sabit kaldığını gösteriyor. Bu, Türkiye'de 2006 yılı itibarıyla işsiz sayısındaki artıştan tümüyle vasıfsız işgücü olarak tanımlanabilecek en fazla ilköğretim mezunu olanların sorumlu olmaya başladığı saptamasıyla da uyum içinde (6).

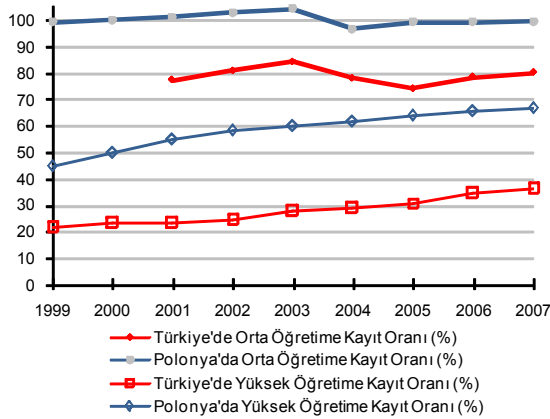
**Şekil 4. Türkiye'de İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (milyon kişi)**



Kaynak:TÜİK

Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerin belli bir gelişme düzeyinin üzerine çıkmasıyla birlikte, büyümenin görece olarak eğitilmiş işgücüne olan talebi artırdığını ve işgücünü teknolojik gelişmelere yönelik olarak eğitemeyen ülkelerde işsizliğin arttığını savunabiliriz. Şekil 5, Polonya ve Türkiye’de işgücünün eğitim düzeyini orta ve yüksek öğretime kayıt oranlarını karşılaştırarak veriyor. Polonya orta öğretimde tam okullaşmayı incelenen dönemin başında zaten sağlamış, Türkiye’de ise eğitimin bu aşamasına devam oranı %80’ler civarında seyrediyor. Beklendiği gibi yüksek öğretime devam edenlerin oranında da Polonya Türkiye’den çok daha iyi durumda. Üstelik Türkiye’de açılan yeni üniversitelerle birlikte yüksek öğretime devam eden öğrenci sayısındaki çok övünülen artışa rağmen 1999 yılından bu yana Polonya’nın zaten 23 puan olan aradaki farkı 30’a çıkarması, Türkiye’de çabaların yeterli olmadığına işaret ediyor.

Şekil 5. Polonya ve Türkiye’de Orta ve Yüksek Öğretime Kayıt Oranı (%)

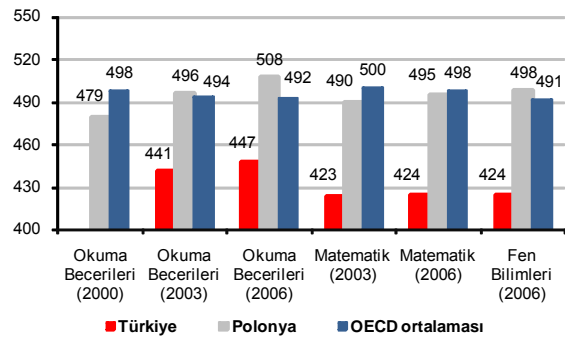


Kaynak: Dünya Bankası

Ülkelerin eğitim düzeyini yalnızca nicelik olarak değil nitelik olarak da karşılaştırmak mümkün. Bu alanda ülkeler arası karşılaştırma yapma imkanı sağlayan bir veri setini OECD Uluslararası Öğrenci

Değerlendirme Programı (PISA) sunuyor. 1997’de geliştirilen bu değerlendirme programı, 2000 yılından bu yana uluslararası çapta 15 yaş grubu öğrencilerin zorunlu eğitim sonunda, katılacakları günümüz bilgi toplumunda karşılaşılabilecekleri durumlar karşısında ne ölçüde hazırlıklı yetiştirildiklerini belirlemeyi amaçlıyor. Ölçülmeye çalışılan nitelik, öğrencilerin okulda müfredat kapsamında ele alınan konuları ne dereceye kadar öğrendikleri değil, gerçek hayatta karşılaşılabilecekleri durumlarda sahip oldukları bilgi ve becerileri kullanabilme yeteneği, öğrencilerin düşüncelerini analiz edebilme, akıl yürütme ve okulda öğrendikleri fen ve matematik kavramlarını kullanarak etkin bir iletişim kurma becerisine sahip olup olmadıklarıdır (7). Üç yılda bir verilen sınavlarda öğrenciler diğer ana derslerden de sınanmakla beraber her dönemde belli bir derse yoğunlaşıyor. Okuma becerilerini ölçen test 2000 yılından itibaren üç dönem tekrarlandığı için Polonya’nın eğitim reformunun başarısını daha iyi ortaya koyuyor (Şekil 6).

Şekil 6. OECD Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) Sonuçları



Kaynak: OECD

2000 yılında OECD ortalamasının altında olan Polonya’nın puanı, sonuçları açıklanan son iki okuma becerisi ölçen testte düzenli bir şekilde artarak ortalamasının üstüne çıkıyor. Şekil 6, ilk kez 2003 yılında yapılan matematik alanındaki

testte OECD ortalamasını yakalayamamakla beraber Polonyalı öğrencilerin 2006'daki testte ilerleme kaydettiğini gösteriyor. Son olarak, 2006 yılında yapılan ve fen bilimleri alanında yoğunlaşan PISA testinde Polonya OECD ortalamasının üstünde bir puan elde etmeyi başarıyor.

Türkiye'de ise ilk kez 2003 yılında uygulanan PISA testlerinde tüm alanlarda OECD ortalamasının çok gerisinde (yaklaşık 66) puanlar elde edebilen 15 yaş grubu öğrencileri, bu ülkelerden sadece Meksikalı öğrencilerden daha başarılı görünüyor. Konunun uzmanları, bu düzeydeki öğrencilerin, sadece temel formülleri ve basit işlemleri kullanabilecek, sonuçlar üzerinde görünenin ötesine geçemeyen yorumlar yapabileceklerini belirtiyor (8). Bu da Türk Eğitim Sistemi'nin, çoğu öğrenciyi başarısız kıldığı, en temel amaç olan etkin düşünme, algılama, iletişim kurma ve problem çözme yeteneği gelişmiş bireyler yetiştirmekten uzak olduğunu gösteriyor.

Sonuç olarak, ekonomik durgunluğun ardından Polonya'da 2003, Türkiye'de ise toplam işsizliği düşürecek boyutta olmamakla beraber 2005 yılından itibaren artmaya başlayan istihdamın tamamının lise ve üstü eğitim düzeyinde olması, her iki ülkenin de ancak eğitimli işgücünün istihdam edilebileceği bir teknolojik gelişme aşamasına ulaştığını gösteriyor. Polonya'da 1999'da uygulanmaya başlanan eğitim reformunun 2003'ten itibaren PISA testine de yansıyan sonuçlarının alınmaya başlamasıyla işsizlik oranının düşmeye başladığı yılın aynı olması tesadüf olamaz.

Polonya'nın aksine işgücünü teknolojik gelişmelere uygun şekilde eğitemeyen Türkiye'de

işsizliğin azalmasının mesleki eğitim gibi aktif istihdam politikaları yanında bütüncül ve kapsamlı bir eğitim reformuna bağlı olduğunu savunabiliriz. İlki mevcut vasıfsız işsizlerin iş bulma şansını artırırken, ikincisi yeni kuşakların günümüzün hızlı teknolojik değişimine ayak uydurabilecek becerilere sahip olacak şekilde yetişmesini sağlar.

Son olarak, eğitim reformunun ancak çok uzun vadede etkili olduğu konusundaki genel kanının aksine sadece dört yıl sonra sonuçların alınmaya başlandığı Polonya deneyimi, gerekli siyasi irade gösterilirse Türkiye'de de işsizliğin birkaç yıl içinde azalmaya başlayabileceği konusunda umut veriyor.

## Kaynaklar

- (1) Ceylan-Ataman, B., 2003, "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu", İşveren, [www.tisk.org.tr](http://www.tisk.org.tr)
- (2) Boeri T. ve M. C. Burda, 1996, "Active Labour Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle", European Economic Review, V. 40, 3-5
- (3) Boeri, T., 1997, "Learning from the Transition Economies: Assessing Labor Market Policies across Central and Eastern Europe", Journal of Comparative Economics, V. 25-3
- (4) Brown, D. L., 2007, "Persistent Unemployment and Passive Policies: Politics and Institutional Change in Post-communist Poland", Human Relations, Vol. 60, No. 10, 1467-1491
- (5) Woycicka, I., 2005, "Polonya'da Sosyal Politika ve İşgücü Piyasası", [www.konrad.org.tr](http://www.konrad.org.tr)
- (6) Gürsel, S., 2006, "Yapısal İşsizlik", Vatan Gazetesi 9 Mayıs 2006
- (7) T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Basın Bildirisi, OECD'nin PISA Projesine Türkiye'nin Katılımı, 2009, [www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular/pisa/pisaraporu.htm](http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular/pisa/pisaraporu.htm)
- (8) Uysal, Ş., A. Aydın ve Y. Sarıer, "2003-2006 PISA Matematik Sonuçlarının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi (Sınavda En Başarılı Beş OECD Ülkesi-Türkiye Örneği)", XVIII. Ulusal Eğitim Bilimleri Kurultayı, [www.pegem.net](http://www.pegem.net)