

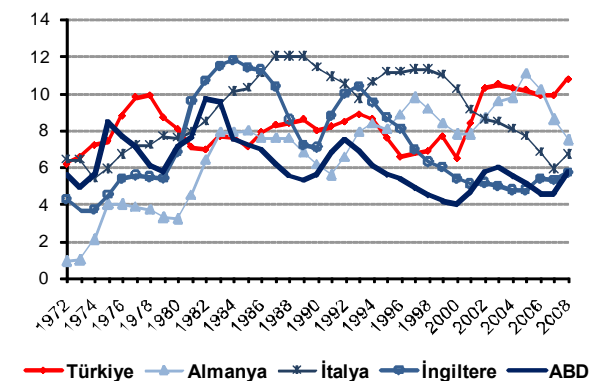


## İşsizliğe Karşı Politika Seçenekleri: Türkiye için Öneriler

Sumru Öz†

Türkiye’de 2001 krizinden sonra %10’un üzerine çıkan işsizlik oranı, 2002-2007 dönemindeki hızlı ekonomik büyümeye rağmen neredeyse hiç azalmadı. Son küresel krizin başlamasının ardından ise %16’ya kadar yükseldi. İlk şokun atlatılması ve hükümetin toplam talebi artıran politikaları sayesinde Ekim 2009’da %13’e kadar düşmekle beraber, işsizliğin bir önceki krizden sonra olduğu gibi bu kez de daha yüksek bir düzeyde dengeye oturması olasılığı var.

Şekil 1. Başlıca Avrupa Ülkeleri, ABD ve Türkiye’de İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: OECD

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

Şekil 1, benzer bir durumun 1970’lerdeki ekonomik krizlerden sonra, gelişmiş Avrupa ekonomilerinde de yaşandığını gösteriyor. ABD’de ve bir ölçüde İngiltere’de işsizlik oranları, iktisadi dalgalanmalara paralel bir şekilde denge ya da doğal işsizlik oranı olarak tanımlanan görece sabit bir değer etrafında salınarak makroekonomi ders kitaplarındaki tanıma uygun hareket ediyor. Oysa aynı dönemde Kıta Avrupası ülkelerinde işsizlik oranları, Türkiye’de 2001 krizinden sonra görüldüğü gibi kriz öncesine kıyasla daha yüksek bir düzeyde dengeleniyor. Örneğin Almanya’da 1973-74 krizinden sonra 3 puan yükselen işsizlik oranı, 1980’lerde 4 puan daha artarak %8 civarında ikinci bir denge buluyor. İtalya’da da 1984’te %10’u aşan işsizlik oranı 2000’lere gelinceye kadar bu düzeyin altına inmiyor.

1970’lerden itibaren birçok gelişmiş ülkede görülen, özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde uzun yıllar iktisadi genişleme dönemlerinde bile çözülmeyen yüksek işsizlik sorunu konusunda sayısı hızla artan akademik çalışmalar, Türkiye’nin bugün en önemli sorunlarından birisi olduğu kabul edilen yüksek işsizliğe çözüm bulmak için yol gösterici olabilir.

Piyasanın kendiliğinden işsizlik sorununu çözeceğini savunan yaklaşım bir yana bırakılırsa, bu soruna karşı uygulanabilecek dört farklı politika seçeneği var.

Farklı ekonomik teorilere dayanan çalışmalarda işsizliğe karşı önerilen politika seçeneklerinin ilki “bırakınız yapsınlar” şeklinde özetlenebilecek, hükümetlerin işsizliğe karşı neredeyse hiçbir önlem almaması gerektiğini, piyasanın kendiliğinden bu sorunu çözeceğini savunan yaklaşım (1).

İkinci politika seçeneği, Keynesyen ve Yeni Keynesyen teorilere olduğu kadar emek ve ürün piyasaları arasındaki geçiş mekanizması üzerine son zamanlarda yapılan çalışmalara dayanan “talep yönlü” politikalar. Bunlar, hükümetlerin kamu sektöründe doğrudan istihdam yaratarak işsizliği azalttığı kamu istihdam politikaları ile toplam talebi artırarak işsizliği azalttığı genişlemeci maliye ve para politikaları olmak üzere ikiye ayrılır (2). Ücret ve fiyatların talepteki dalgalanmalardan çok etkilenmediği kısa vadede, her iki politikanın da ardında Keynesyen teori vardır. Buna göre durgunluk, emek ve ürün talebindeki eksiklikten kaynaklanır ve birbirini besler. Çalışanlar işsizdir, çünkü şirketler ürettikleri mal ve hizmetlere yeterli talep olmadığı için kapasitelerinin altında üretim yapmaktadırlar, bu mal ve hizmetlere yeterli talebin olmamasının nedeni ise insanların işsiz olmasıdır. Ürün ve emek piyasaları arasındaki bu etkileşim, talep yönlü politikaların işlevsel olmasını sağlar. Örneğin kamu istihdamındaki artış, insanların satın alma gücünü artırarak toplam mal ve hizmet talebini, bu da şirketlerin emek talebini artırır. Benzer şekilde, vergi indirimleri gibi ürün talebini artıran teşvikler istihdamı, istihdam da satın alma gücünü artırarak mal ve hizmet talebinin daha da yükselmesi ile sonuçlanır.

Bu mekanizma, dolayısıyla “talep yönlü” politikalar ancak ürün ve emek piyasalarının birlikte hareket etmesi durumunda işe yarar. Kıta Avrupasında 1970’lerdeki talep şoklarının etkisiyle işsizlik artıyor, ancak krizin istihdam üzerindeki olumsuz etkisi, toplam üretim artmaya başladıktan sonra da devam ediyordu. Bir başka deyişle ürün ve emek piyasaları birlikte hareket

etmiyordu. Bu durumda, “talep yönlü” politikalarla işsizlik sorununu ortadan kaldırmak mümkün olmadı. Talep şoklarının etkisi yadsınmasa da Avrupa ülkelerinde işsizlikteki artışın asıl nedeni olarak arz tarafındaki sorunlar bulundu (3). OECD de, Avrupa’daki üyelerine yüksek işsizliğe karşı daha çok “arz yönlü” ve “kurumsal” politikalar önerirken “talep yönlü” politika olarak sadece büyümeyi teşvik edecek ancak bunun sürdürülebilir olmasını, yani enflasyonist olmamasını sağlayacak bir makroekonomik politika yürütmelerini tavsiye ediyordu (4).

“Arz yönlü” politikalar, altyapı yatırımları ile beşeri sermaye oluşumunu artırma, iş olanakları konusunda bilgi yayılımını geliştirme ve çalışanların hareket kabiliyetini artırmaya yönelik önlemleri kapsıyor.

Emek verimliliğini artırmayı hedefleyen “arz yönlü” politikalar ilk altyapı yatırımları ile kapasite kullanım oranını artırmaya, yeni iş kurmayı kolaylaştırmaya ve sermaye maliyetlerini düşürmeye yönelik politikalar yoluyla sabit sermaye oluşumunu hızlandırmaya dayanır. Üretim sürecinde emek ve sermayenin tamamlayıcı olduğu göz önüne alınca sermaye birikimini artıran bu uygulamalar sonuçta emek verimliliğini de artırır.

İkinci tür “arz yönlü” politika, doğrudan beşeri sermaye oluşumunu artırmayı hedefleyen önlemleri kapsar. Hükümetler tarafından uygulanabilecek bir diğer arz yönlü politika da özellikle uzun-sürelili işsizlere eğitim ve iş olanakları, şirketlere de işçi bulma konusunda bilgi ve destek veren bilgi yayılımını geliştirme

faaliyetleridir. Son olarak, daha çok Avrupa ülkelerinde görülen ve işsizlerin belli bir yerden taşınmalarını engelleyen barınma desteği yerine doğrudan gelir desteği gibi çalışanların hareket kabiliyetini artırmaya yönelik önlemler de “arz yönlü” politikalar arasında yer alıyor.

Avrupa’da 1970 ve 1980’lerde görülen işsizlik oranı artışının nedenleri üzerine yapılan çalışmalar, bunun tek başına ne iktisadi dalgalanmalarla ne de arz tarafındaki sorunlarla açıklanabildiğini gösterdi. İkinciye ilişkin olarak bu çalışmalarda ticaret hadlerinde iki petrol fiyatı şokuna bağlı bozulmalar, vergi oranlarındaki değişimler, verimlilik artış hızında yavaşlama, yüksek asgari ücret, faiz oranındaki artış, demografik bozulma gibi etkenler de ele alındı. Ancak bu sorunlardan bazılarının, işsizlik artışından bir ölçüde sorumlu bulunmakla beraber tek başına ya da grup olarak sürekli hale gelen yüksek işsizlik oranını bütünüyle açıklayamamaları üzerine Avrupa ülkelerinde görülen yüksek işsizliğe karşı “kurumsal” politikalar gündeme geldi. Bu politikaları önerenler, işsizliğin en temel nedenlerinden birisinin istihdam politikalarının kendisi olduğu fikrinden hareketle, emek piyasasındaki kurumlarda yapılacak reformlarla işsizliğin azaltılabileceğini savunuyor. İşçi sendikalarının gücünü azaltmak, ücret belirleme mekanizmalarında ve işsizlik sigortası sisteminde reform bu başlık altında ele alınıyor.

Avrupa’da 2000’lere kadar düşürülemeyen yüksek işsizlik oranlarının nedenleri üzerine yapılan çalışmalarda ortaya çıkan son politika seçeneği “sözleşmelere yönelik” politikalar başlığı altında toplanabilir (2). Bu politikalar, iş paylaşımı ve

erken emeklilik, işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması, kar paylaşımı, istihdam vergilerinin azaltılması ve düşük ücret desteği, işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri gibi önlemleri kapsıyor.

Yukarıda kısaca açıklanan işsizliğe karşı bu beş farklı politika seçeneğinden Türkiye’de hangilerinin uygulanması gerektiğine baktığımızda piyasanın kendiliğinden bu sorunu çözeceğini savunan yaklaşımın, özellikle son küresel krizden sonra bir politika seçeneği olmaktan çıktığını belirtmek gerek.

Hükümetlerin işsizlik sorununa karşı aktif bir şekilde önlem alması gerektiğini savunan diğer politika seçeneklerinden ilki olan “talep yönlü” politikaların %10’un üzerinde seyreden ve iktisadi dalgalanmalara paralel hareket etmeyen işsizlik oranını düşürücü etkisinin sınırlı olduğu ve genişlemeci makroekonomik politikalarla istihdamın artırılamayacağını kabul etmek gerek. Ancak son küresel krizde olduğu gibi toplam talepte büyük bir daralma olması durumunda Keynesyen teorilere dayalı makroekonomik politikalar uygulamanın etkili olduğu yönünde bulgular var. Ayrıca, yeni istihdam yaratmakta yetersiz kalsalar da özellikle direnç mekanizmaları harekete geçmeden hızla uygulamaya koyulması durumunda “talep yönlü” genişlemeci politikalar, ani talep daralmasını engelleyerek mevcut istihdamı korumada etkili olabilirler. Çünkü işe alma ve işten çıkarma maliyetinin yüksek olması, uzun süreli işsizliğin neden olduğu vasıf kaybı ve şoklar karşısında hızla düşen sermaye stokunun aynı hızla toparlanamaması gibi nedenlerle ortaya çıkan

direnç mekanizmaları, histeri hipotezine<sup>‡</sup> uyumlu bir şekilde, ekonomik krizlerin istihdam üzerindeki etkilerinin uzun sürmesine, hatta kalıcı hale gelmesine yol açıyor.

Makroekonomik politikalara yeni alan açan bir başka çalışma da ekonomilerde var olan katılıklar göz önüne alındığında emek piyasasında alınan önlemlerin genişlemeci makroekonomik politikalarla birlikte uygulanması durumunda başarı şansının artacağını savunuyor. Bu çalışma, yapısal önlemlerle gerçekleşecek arz yönlü iyileştirmelere talep tarafının ücret ve fiyat ayarlamalarıyla kendiliğinden uyum göstermesini beklemek gibi klasik bir yaklaşımın arz tarafında başlangıçta acı verici olabilen reformların yararları ortaya çıkmadan seçmen baskısıyla geri alınma riskini artırdığı görüşüne dayanıyor. Buna göre yapısal reformlara enflasyonu bir miktar artırmaya göz yumulacak gevşek bir makroekonomik politikanın -tercihan para politikasının- eşlik etmesi durumunda işsizlikte daha hızlı bir düşüş sağlanabilir. Çalışmada, genişlemeci maliye politikalarının kamu borcunu, dolayısıyla faiz oranlarını artırarak toplam talebi düşürme riski taşıması nedeniyle tercih edilmemesi gerektiği de savunuluyor.

**İşe alma ve işten çıkarma maliyetinin yüksek olması yanında uzun süreli işsizliğin neden olduğu vasıf kaybı gibi direnç mekanizmaları, ekonomik krizlerin istihdam üzerindeki etkilerinin kalıcı hale gelmesine yol açıyor.**

Türkiye açısından baktığımızda, makroekonomik politikaların tek başına istihdam artışı sağlamakta etkili olmamakla beraber yukarıda sıralanan

<sup>‡</sup> Hipotezin Türkiye için geçerli olduğu bulunuyor (6).

direnç mekanizmalarının Türkiye’de de geçerli olması nedeniyle bu politikalardan istihdamı korumak için yararlanılabileceğini savunabiliriz. Ayrıca sürdürülebilir, yani enflasyonist olmayan bir büyümeyi sağlamak ve yapısal reformların etkisini artırmak için makroekonomik politikalardan destek alınabilir.

OECD’nin 1994 yılında özellikle Avrupa ülkelerinde istihdamın artırılmasına yönelik yaptığı 59 politika önerisinden sadece üçü makroekonomi alanındaydı (5). İşsizlik oranını kabul edilebilir düzeylere indirmek için gerekli diğer politikalar emek piyasasının daha iyi çalışmasını sağlayacak yapısal önlemleri içeriyordu. Bunlar arasında altyapı yatırımları ile beşeri sermaye oluşumunu artırma, iş olanakları konusunda bilgi yayılımını geliştirme ve çalışanların hareket kabiliyetini artırmaya yönelik önlemlerden oluşan “arz yönlü” politikaların özellikle ilk ikisi Türkiye’de işsizliği azaltmada etkin olabilir. İlkine ilişkin olarak liman ve demiryolları başta olmak üzere Türkiye’nin altyapısının Avrupa ülkelerinin çok gerisinde olması, bu alanlara yönelik yatırımların işsizliği azaltmada çok daha etkili olabileceğini gösteriyor. İkinciye ilişkin olarak, beşeri sermaye oluşumunu artırmayı hedefleyen önlemlerin, 1980’lerde zaten beşeri sermayenin yüksek olduğu Avrupa’nın gelişmiş ülkelerinde görülen yüksek işsizliğe çare olmadığı konusunda çalışmalar var. Oysa özellikle lise mezunlarına yönelik meslek edindirme kursları, kişi ve şirketlere istihdam ve meslek içi eğitim desteği, genel olarak eğitimin kapsamı ve kalitesini artırmaya yönelik bu politikalar Türkiye gibi gelişmekte olan ve beşeri sermaye düzeyi zayıf ülkelerde etkili olabilir (7).

Türkiye’de işsizlik oranını düşürmek için işçi sendikalarının gücünü azaltmak, ücret belirleme mekanizmalarında ve işsizlik sigortası sisteminde reform gibi “kurumsal” politikaların işe yaraması pek mümkün gözüküyor. Başta İngiltere olmak üzere bazı Avrupa ülkelerinde üye işçi sayısındaki düşüşle işçi sendikalarının gücü azalmakla birlikte işsizliğin azalmaması yanında benzer bir sürecin Türkiye’de de yaşanmasıyla günümüzde işçi sendikalarının zaten güçlü olmaması, bunu Türkiye’de işsizliğin düşürülmesi için bir politika seçeneği olmaktan çıkarıyor. Benzer şekilde, zaten işçi sendikalarının pek söz sahibi olmadığı ücret belirleme mekanizmalarında ve dar kapsamlı işsizlik sigortası sisteminde reformun işsizliğe çözüm olamayacağını savunabiliriz.

İş paylaşımı ve erken emeklilik, işe giriş ve işten çıkış maliyetlerinin azaltılması, kar paylaşımı, istihdam vergilerinin azaltılması ve düşük ücret desteği, işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri gibi önlemleri kapsayan “sözleşmelere yönelik” politikalar ise Türkiye’de gerekli görünüyor. Küresel krizle birlikte uygulanmaya başlanan işe alım desteği ve uzun süreli işsizler için sosyal yardım ödemeleri bir yana bırakılırsa, bunlar arasından Türkiye’de işsizliği azaltmak için en etkili olacak politika istihdam vergilerinin azaltılmasıdır.

Sonuç olarak, işsizliğin her krizden sonra daha yüksek bir düzeyde dengeye oturması Türkiye’de de ekonomik krizlerin etkilerinin uzun sürmesine hatta kalıcı hale gelmesine yol açan direnç mekanizmalarının geçerli olduğunu ortaya koyuyor. Bu mekanizmalar arasında yer alan işten çıkarma maliyetinin yüksekliği, işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesiyle

dengelenen ve hak edilmiş olana dokunmamakla beraber bundan sonraki çalışmalar için daha az maliyetli bir kıdem tazminatı getirilmesiyle aşılabilir. İşe alım maliyetlerini düşürmenin en etkin yolu ise istihdam vergilerinin azaltılması gibi görünüyor. Bir diğer direnç mekanizması olan uzun süreli işsizliğin neden olduğu beceri kaybı yanında genel olarak gelişmiş ülkelere göre çok düşük olan beşeri sermaye düzeyini yükseltecek tüm politikalar, Türkiye’de işsizliğe karşı alınabilecek etkili önlem olarak nitelenebilir. Bir ülkede işsizliğe karşı hangi politikaların uygulanması gerektiğinin o ülkede, o zaman diliminde işsizliğin nelerden kaynaklandığına bağlı olduğu göz önüne alındığında, gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye’de, ekonomik büyümeyle yükselen teknoloji düzeyinin, daha eğitilmiş işgücüne olan talebi artırdığı, dolayısıyla işgücünün ülkedeki teknolojik gelişmeye paralel bir şekilde eğitilmesi gerektiği açıktır.

## Kaynaklar

- (1) Dehesa, G., 1997, “Introduction: Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market”, CEPR, Cambridge
- (2) Snower, D. J., 1997, “The Role of Demand Management in Reducing Unemployment”, Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market”, CEPR, Cambridge
- (3) Bean, C. R., 1997, “Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us?”, Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market”, CEPR, Cambridge
- (4) OECD, 1997, “Implementing the Jobs Strategy; Member Countries’ Experience”, Paris
- (5) OECD, 1994, “The OECD Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies”, Paris
- (6) Yılcı, V., 2009 “Yapısal Kırımlar Altında Türkiye İçin İşsizlik Histerisinin Sınanması”, Doğu Üniversitesi Dergisi
- (7) Öz, S., 2010, “Yapısal İşsizliği Düşürmek Mümkün: Polonya Deneyimi”, EAF Politika Notu 10-02