

BİR POLİTİKA DEĞİŞKENİ OLARAK İŞSİZLİĞİN ÖLÇÜLMESİ SORUNU VE TÜRKİYE' DE GERÇEK İŞSİZLİK ORANI

The Problem of Measurement of Unemployment as a Policy Variable and the Real Rate of Unemployment In Turkey

Yrd.Doç. Dr. Hüseyin Mualla YÜCEOL*

Özet

Bu çalışmada, ekonomik ve sosyal gelişmenin temel göstergelerinden biri olan ve işgücü piyasasına yönelik politika oluşturulmasında kritik bir öneme sahip işsizlik oranının ölçülmesi ve değerlendirilmesi konusu incelenmektedir. Türkiye' de işgücü piyasasına yönelik olarak esas kaynak kabul edilen, DİE' nin Hane halkı İşgücü Anketleri, DPT' nin çalışmaları ve İŞKUR' un yayınları işsizliğin miktar ve oran olarak tespit edilmesinde yetersiz kalmaktadır. Çalışma bu noktadan yola çıkarak, Türkiye' de gerçek işsizlik oranının hesaplanması konusunda üzerinde durulması gereken temel kavramları analiz etmektedir. Bu bağlamda ele alınan başlıca konular eksik istihdam, işgücü dışındakiler, kayıt dışı istihdam ve tarımsal istihdamdır. Tüm bu unsurlar işsizliğin ölçülmesi analizine dahil edildiğinde, işsizlik değişkeni miktar ve oran olarak değişmekte ve Türkiye' de işgücü piyasası alanındaki politikaların yeniden gözden geçirilmesi gündeme gelmektedir.

Anahtar sözcükler: İşsizlik, işsizliğin ölçülmesi, Türkiye' de gerçek işsizlik oranı

Abstract

In this study, the measurement and evaluation of unemployment rate which is one of the basic indicator of economic and social development and which has a critical role on making policy for the labor market is analyzed. The Survey of Labor Market of SIS (State Institute of Statistics), the studies of SPO (State Planning Organization) and the publications of İSKUR (Labor Organization of Turkey) taken as the main sources concerning the labor market in Turkey are insufficient for determining the amount and the rate of unemployment. Taking this result as a base, the study attempts to analyze the main subjects in measuring the real rate of unemployment in Turkey. In this respect, the main subjects considered are, underemployment, not in labor force, unregistered employment and agricultural employment. When all these issues are taken into consideration in the analysis of measurement of unemployment, the amount and rate of this instrument change and the revision of the policies concerning labor market in Turkey becomes necessary.

Key words: Unemployment, measurement of unemployment, the real rate of unemployment in Turkey,

* Mersin Üniversitesi İİBF maliye Bölümü, hyuceol@mersin.edu.tr

1. GİRİŞ

İşsizlik oranı işgücü piyasasının en kritik göstergelerinden birisidir ve genel olarak da ekonominin durumunun önemli bir ölçüsüdür. İşgücü piyasasına yönelik geliştirilebilecek iktisat politikalarının da en önemli başvuru kaynaklarından birisidir. Bununla birlikte, ekonominin genelini gerçekçi bir şekilde değerlendirebilmek için ve işgücü piyasası politikalarının başarısı için işsizliğin doğru bir şekilde tanımlanması ve ölçülmesi gerekmektedir. Uygulamada, işsizlik oranının tanımlanması ve ölçülmesi önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Her ne kadar teoride işsizlik oranı doğru bir şekilde tanımlanıyor görünse de uygulamada kişileri istihdam edilen, işsiz ve işgücü dışındakiler şeklinde sınıflandırmak zordur.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ülkeler arasında ve zaman içinde işsizlik oranlarıyla ilgili karşılaştırmaları etkinleştirebilmek ve bireyleri söz konusu emek piyasası durumları içinde sınıflandırabilmek için 1954' den itibaren kılavuzlar hazırlamakta ve tanımları revize etmektedir. Günümüzde bunlar en azından belirli bir düzeyde, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler tarafından adapte edilmiştir. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerin toplumsal ortamında, işsizlik oranı o ülkelerin emek kaynaklarından ekonominin kullanamadığı, değerlendiremediği bölümünü yeterli olarak yansıtabilirken, gelişmekte olan ülkelerin toplumsal ortamında, o ülkenin emek kaynaklarından ekonominin kullanamadığı değerlendiremediği bölüm, benzer tarif ve yöntemlerle ölçülse de açık işsizlik oranında yeterince yansımamaktadır. Çünkü, gelişmekte olan ülkelerde emek kaynaklarından ekonominin kullanamadığı, değerlendiremediği bölüm değişik ve karmaşık şekillere bürünmekte, çok az bir bölümü açık işsiz olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye de diğer gelişmekte olan ülkelere benzer bir şekilde, emek piyasası ve işgücü açısından sağlıklı ve güvenilir veri üretme konusunda önemli sorunlar yaşamaya devam etmektedir. Türkiye' de işsizlik oranıyla ilgilenen kişi ve kuruluşlar ve genel olarak kamuoyu, devletin resmi kurumlarının açıkladığı oranlara kuşku ile bakmaktadır. Bunun en önemli nedeni, resmi olarak açıklanan işsizlik oranlarının daima beklenenden daha düşük çıkmasıdır. Örneğin DİE' nin 1990'lı yılların sonlarına doğru kamuoyuna duyurduğu ve ortalama % 6-7 arasında değişen işsizlik oranları, aynı tarihlerde Avrupa Birliği ülkelerinin çoğundan ve Avrupa Birliği ortalamasından düşük çıkmıştır. OECD (1998) verilerine göre söz konusu dönemlerde işsizlik oranı Fransa ve İtalya' da ortalama % 11-12, Almanya ve Belçika' da % 8-9, İspanya' da ise % 20 civarında gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan, ülke ekonomisi göz önünde tutulduğunda, Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) çeşitli yıllarda açıkladığı kayıtlı işsiz sayısındaki azalış, açıklanması zor bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bunlara ek olarak, iş olanaklarının az olduğu bir yerde pek çok kişinin, kendilerine uygun bir iş bulamayacakları konusunda gerçekçi davranması ve bundan dolayı iş aramaktan vazgeçmesi bir başka sorunu ön plana çıkarmaktadır; gerçekte bu durumda olan insanların diğerlerine göre daha az işsiz olduğu anlamı mı çıkarılmalıdır.

Bu çalışmada, Türkiye'de işsizliğin ölçülmesiyle ilgili olarak ortaya çıkan sorunlar tartışılmakta ve gerçek işsizlik oranı vurgulanmaktadır. Son yıllarda yaşanan ekonomik krizler de dikkate alındığında artan işsizliğin gerçek boyutunu anlamaya çalışmanın, Türkiye' nin ekonomik ve sosyal sorunlarının çözümlenmesinde anahtar bir rol oynayacağı düşünülmektedir. Bu amaca hizmet etme anlamında çalışma öncelikle, Türkiye' de işsizliğin ölçülmesi yöntemlerini ele almakta ve işsizliğin genel kabul görmüş tanımlarını incelemektedir. Çalışmanın bundan sonraki bölümleri Türkiye' de potansiyel olarak gerçek işsiz sayısını ve işsizlik oranını ölçmek için üzerinde durulması gereken eksik istihdam, işgücüne dahil edilmeyen nüfus ve kayıt dışı istihdam konularını analiz etmektedir.

2. Türkiye' de İşsizliğin Ölçülmesi

İşsizlik sorunuyla ilgili olarak ön plana çıkan en önemli konulardan birisi işsizliğin ölçülmesidir. Literatürde, emek iktisadının; teorik ve ampirik çalışmalar arasındaki bağı kurma, geniş ölçekte veri elde edebilme ve bu verilerin analizinde ilerleme gibi konularda üzerinde en çok tartışılan alanlardan birisi olduğu kabul edilmektedir[1]. Konunun gelişmekte olan ülkelere açısından önemi gelişmiş ülkelere göre daha dikkate değer görülmektedir ve bu alanda sürekli çalışmalar yapılmaktadır[2]. İşgücü piyasasının gelişimini izlemek için gerekli istatistiki bilgilerin alt yapısını, iktisaden faal nüfus, istihdam, eksik istihdam ve işsizlik ile ilgili veriler oluşturmaktadır. Bu veriler hem istihdam hem de diğer ekonomi politikalarının yönlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Türkiye'de işgücünün bütünü kapsayan ana veri kaynaklarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- ❖ Genel Nüfus Sayımı Sonuçları (GNS)
- ❖ DİE Hanehalkı İşgücü Anketleri (HİA)
- ❖ Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Yayınları
- ❖ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

Buna göre Türkiye’de üç kamu kuruluşu piyasanın tümünü içeren farklı emek piyasası serileri oluşturmaktadır. Bunların yanında, kurumsal bazda daha dar kapsamlı veriler de söz konusudur [3]. Bununla birlikte, kurum ve kuruluşlar arasında tam anlamıyla bir tanım ve kavram bütünlüğü bulunmamaktadır. Bu durum verilerin birbirleriyle karşılaştırılabilirliğini zorlaştırmakta ve hangi veri kaynağının daha güvenilir olduğu konusunda tereddütler ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde işgücü piyasasına konu olan verilerin en güncel ve en çok kullanılan veri kaynağı, DİE’ nin altı ayda bir[4] uygulamakta olduğu Hanehalkı İşgücü Anketleridir[5]. Ancak, 2000 yılına kadar derlenen bilgilerin altı aylık olması ve ara dönemlere ilişkin bilgilerin bulunmaması, bu konudaki en büyük eksikliklerdir. Yurtiçi İşgücü Piyasasına yönelik verilerle ilgili ikinci önemli kurum DPT’ dir. DPT 1962-1989 arasında düzenli bir şekilde işgücü fazlası tahminleri yapmış[6], ancak DİE’ nin 1988’ den sonra başlattığı Hanehalkı İşgücü Anketlerinden (HİA) sonra anket verilerini Genel Nüfus Sayımlarına göre revize etmek ve çalışma yaşını 12 yerine 15 kabul ederek yayınlamak dışında önemli bir çalışma yapmamıştır.

İşsizlik konusunda diğer önemli bir kaynak da İŞKUR (eski adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu) tarafından aylık olarak yayınlanmakta olan kayıtlı işsizlik verileridir. Türkiye İş Kurumu verilerini, kuruma yapılan başvurulardan derlemektedir. Verilerin derlenmesi süreci, İş İstek Formundaki bilgilerin toplanarak tablolara, tablolardaki değerlerin ise bilgisayarlara aktarılmasından ibarettir. Bununla birlikte tabloların tutarlılığının sağlanması ve diğer işlemlerin uzun zaman alması, yayınlanan verilerin güncelliğini kaybetmesine neden olmaktadır. Ayrıca, iş bulmak isteyenlerin hepsinin, iş bulmak için İŞKUR kanalını kullanmaması kayıtlı işsizlerde gerçek bir rakama ulaşılmasını engellemektedir[7].

3. İşsizliğin ILO ve HİA Tanımları

İşsizliğin uluslararası standart tanımının (Onüçüncü Uluslararası Çalışma İstatistikleri Konferansı, 1983) üç ölçütü vardır;

- a-İşi olmama; Referans döneminde, ücretli ya da ücretsiz olarak veya kâr karşılığı hiçbir işte bir saat bile çalışmamış ve bir iş bağlantısı da yok,
- b-İş arıyor olma; kendi hesabına bir iş kurmak ya da ücretli olarak çalışmak amacıyla son 6 ay içinde bir iş aramış,
- c- İşbaşı yapmaya hazır; Onbeş gün içinde işbaşı yapmaya engel bir hali yok

Her üç ölçütün de kapsamı gereken zaman dilimi anketin temel referans dönemidir. Bununla birlikte iş arama süresi geriye doğru, işbaşı yapmaya hazır olma süresi ise ileriye doğru uzatılabilir. Referans edilen zaman dilimlerinin işsizliğin büyüklüğüne olan etkisi genellikle göz ardı edilmektedir. Ancak, referans döneminin bir gün yerine bir hafta olması işsizliği azaltıcı yönde, iş arama ve işbaşı yapmaya hazır olma sürelerinin uzun tutulması ise daha fazla kişinin bu ölçülere uymasını sağlayacağından işsizliği arttırıcı yöndedir[8].

DİE' nin Hanehalkı İşgücü Anketlerinde (HİA) işsiz;

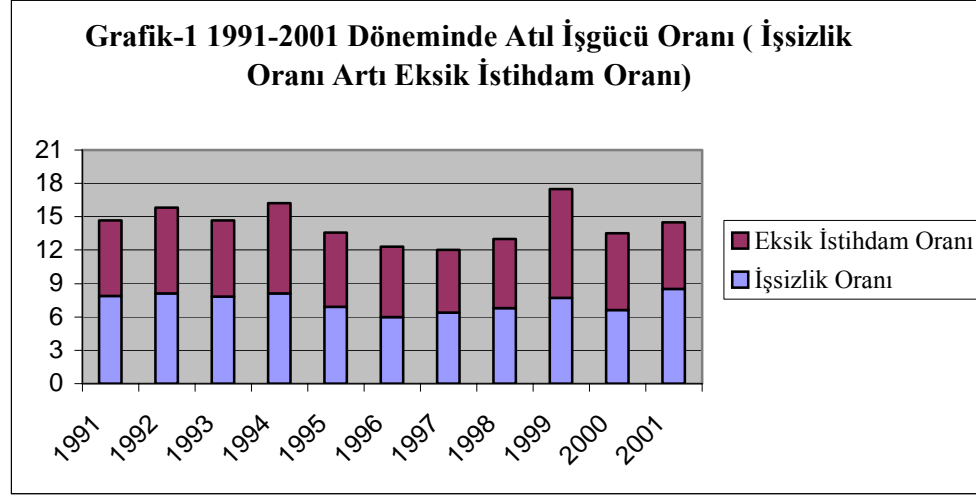
- a) Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kar karşılığı, ücretli ya da ücretsiz bir iş ile ilişkisi de olmayan) kişilerden iş aramak için son altı ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan 12 ve daha yukarı yaştaki tüm kişiler,
- b) Ayrıca, iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş, ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak için bekleyenlerden 15 gün içinde işbaşı yapabilecek kişiler de işsiz nüfus kapsamına dahil edilmiştir.

Genel olarak bakıldığında HİA' nın kullandığı tanım ve soru kağıdında işsizliğin ölçülmesiyle ilgili genel nitelikler ILO tarafından önerilen standartlara uygun görünmekte, sadece ayrıntılarda farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte ILO' nun kendisi dahi şunu vurgulamaktadır: işsizliği tanımlamak için geliştirilen işgücü çerçevesi “baskın istihdam tipinin düzenli, tam zaman ödenmiş istihdama uygun olması” gerçeğine tam uyum sağlamaktadır. Bununla birlikte, mevcut ülkedeki istihdam durumu bu özelliğe göre daha çok ve daha az derecede farklılık gösterebilir (ILO, 1983).

Ülkeler arasında istihdamın durumu açısından ortaya çıkabilecek farklılıklarla ilgili üzerinde durulan temel konu verilerin doğurduğu kısıtlardır. Bu alanda iki önemli kısıttan söz etmek mümkündür (Liu ve Wu, 1999: 8). Birinci olarak; verilerin bir takım bürokratik kurallara ve düzenlemelere bağlı olması, ülkeler açısından kuralların ve dolayısıyla kavram ve tanımların değişebilmesini beraberinde getirmekte, hatta bu durum ülkeler arasındaki karşılaştırmaları zorlaştırmaktadır. İkinci olarak; konuyla ilgili istatistiklerde sadece nüfusun “istihdam değişimleri” kanalını kullanan ya da “işsizlik sigortasından” yararlanan kesimler kapsam içinde tutulmaktadır. Bu durum, özellikle çalışabilir durumda olan nüfusun önemli bir kesimini bu kapsam dışında tutmaktadır.

4. İşsizlik Oranları ve Eksik İstihdam

İşsizlik oranının özellikle tarımda istihdam edilenlerin çoğunun kendi hesabına ve ücretsiz aile işçisi olduğu Türkiye’de, işgücü durumunun değerlendirilmesinde yeterli bir gösterge olmadığı düşüncesi, *eksik istihdam* sorununu ön plana çıkarmaktadır. Eksik istihdamın ölçülmesinde şu anda DİE’ nin kullandığı iki ayrı grup vardır (DİE, 1998:528). Birinci gruptakiler, “*görülebilir eksik istihdam*” olarak kabul edilmekte ve referans döneminde, ekonomik nedenlerle 40 saatten daha az süre çalışıp mevcut işinde ya da ikinci bir işte daha fazla süre çalışmaya müsait olan kişiler ele alınmaktadır. İkinci gruptakiler, “*görülemeyen eksik istihdam*” olarak kabul edilmekte ve mevcut işinden elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmediği gibi nedenlerle mevcut işini değiştirmek istediğini ya da ikinci bir iş aradığını bildiren kişilerdir. Burada görülebilir işsizlik kavramı istatistiksel bir kavram olarak görülürken, görülemeyen işsizlik kavramı analitik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.



Bu durumda eksik istihdamda bulunan işgücünü, işsizlik açısından önemli bir potansiyel olarak görmek yanlış olmayacaktır. Grafik-1 işsizlik oranlarıyla eksik istihdam oranını birlikte değerlendirmektedir. Buna göre 1991-2001 aralığında atıl işgücü olarak da ifade edilebilecek işsizlik oranı artı eksik istihdam oranı ortalama % 14 olarak gerçekleşmekte, ancak bazı yıllarda örneğin 1999 yılında % 17.5 gibi bir değere ulaşmaktadır.

Tablo-1 işsizlik oranı ve eksik istihdam oranını rakamsal olarak göstermektedir. Bunun yanında tablonun ikinci bölümü 1994-1999 arasında HİA verilerini altı aylık, 2000-2003 arasında ise üçer aylık olarak sergilemektedir. Mevsimlik dalgalanmalardan arındırılmış olan üçer aylık veriler incelendiğinde, son dönemlerde işsizlik oranlarının yükseldiği buna karşın eksik istihdam oranının % 5’ lere düştüğü görülmektedir.

Gerçekte, Türkiye’ de 2000 yılından sonra yaşanan krizlerin bir sonucu olarak hem işsizlik hem de eksik istihdam oranlarının yükselmesi bekleniyordu.

Tablo-1 HİA Sonuçlarına Göre İşsizlik ve Eksik İstihdam Rakamları

Dönem	İşsiz (Bin)	Eksik İstihdam (Bin)	İşsiz Artı Eksik İstihdam (Bin)	İşsizlik Oranı (Mevsimlik Arındırılmış)* (%)	Eksik İstihdam oranı (%)	İşsizlik Oranı (Mevsimlik Arındırılmış) artı Eksik İstihdam oranı (%)
1991	1703	1456	3159	7.9	6.8	14.7
1992	1735	1661	3396	8.1	7.7	15.8
1993	1665	1478	3143	7.8	6.9	14.9
1994	1802	1806	3608	8.1	8.1	16.2
1995	1568	1512	3080	6.9	6.7	13.6
1996	1382	1440	2822	6.0	6.3	12.3
1997	1439	1256	2695	6.4	5.6	12.0
1998	1028	1378	2406	6.8	6.2	13.0
1999	1774	2043	4057	7.7	9.8	17.5
2000	1452	1520	2972	6.6	6.9	13.3
2001	1902	1338	3240	8.5	6.0	14.5
1994 Nisan	1864	1680	3544	8.4	7.6	16.0
1994 Ekim	1740	1931	3671	7.9	8.7	16.6
1995 Nisan	1613	1573	3186	7.2	7.0	14.2
1995 Ekim	1522	1450	2972	6.6	6.3	12.9
1996 Nisan	1431	1440	2871	6.3	6.3	12.6
1996 Ekim	1332	1439	2711	5.8	6.2	12.0
1997 Nisan	1334	1150	2484	5.9	5.1	11.0
1997 Ekim	1544	1362	2906	6.9	6.1	13.0
1998 Nisan	1518	1409	2927	6.9	6.4	13.3
1998 Ekim	1537	1346	2883	6.7	5.9	12.6
1999 Nisan	1858	1755	3613	7.9	7.5	15.4
1999 Ekim	1690	2331	4021	7.4	12.0	19.4
2000 / I	1720	1884	3604	7.06	9.1	16.16
2000 / II	1414	1675	3089	7.18	7.4	14.58
2000 / III	1295	1282	2577	5.95	5.6	11.55
2000 / IV	1366	1298	2664	6.19	6.0	12.19
2001 / I	1809	1270	3079	7.30	6.0	13.30
2001 / II	1567	1369	2936	6.95	6.0	12.95
2001 / III	1907	1351	3258	8.50	5.7	14.20
2001 / IV	2335	1354	3689	10.41	6.1	16.51
2002 / I	2462	1218	3680	8.41	5.8	14.21
2002 / II	2217	1331	3548	11.47	5.0	16.47
2002 / III	2373	1199	3572	12.11	5.1	17.21
2002 / IV	2636	1183	3819	10.42	5.4	15.82
2003 / I	2844	1161	4005	10.42	5.0	15.42

* Verinin mevsimlik dalgalanmalardan arındırma süreci sadece üç aylık veriler için geçerlidir. Yıllık ve altı aylık veriler bu kapsam dışındadır.

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, 2003.

5. İşgücüne Dahil Olmayanlar

Hanehalkı işgücü anketlerinde, işgücüne katılmama nedeni olarak en büyük payı sırasıyla ev kadını, öğrenci, emekli, özürü, yaşlı veya hasta olanlar oluşturmaktadır. Bunların işgücüne dahil olmayanlar içindeki payı ise dönemlere göre pek değişmemektedir. Buna göre istihdama dahil olmayanlar içerisinde ilk sırayı sırasıyla ev kadını, öğrenci, özürü, yaşlı ve hasta ve emekliler almaktadır. Tablo-2 1995-2000 yılları arasında işgücüne dahil olmayanları işgücüne dahil olmama nedenlerine göre göstermektedir.

Tablo-2 İşgücüne Dahil Olmama Nedenlerine Göre İşgücüne Dahil Olmayanlar (Bin)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
İş aramayıp işbaşı yapmaya hazır*	279	295	398	447	509	477
Mevsimlik çalışan	223	136	253	109	184	597
Ev kadını	11.016	11.713	11.986	12.420	11.512	12.238
Öğrenci	5.291	5.439	5.448	5.906	6.040	5.987
Emekli	1.648	1.886	1.979	2.048	2.120	2.278
İrad sahibi	379	379	388	300	317	518
Özürü, yaşlı veya hasta	2.049	1.885	2.059	2.049	2.294	2.175
Ailevi ve kişisel nedenler	648	554	657	467	755	1.282
Diğer	65	48	235	123	128	64

* Anketlerde iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar, iş bulma ümidi yok ve diğer şeklinde sınıflandırılmıştır.

Kaynak : Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2001.

Bu noktada işgücüne dahil olmayan grupları potansiyel olarak işgücü havuzuna girebilecek yeni işsizler olarak düşünmek makul görünmektedir. Özellikle, iş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar, iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar ki bunlar ankette iş bulma ümidi olmayanlar ve diğerleri olarak tanımlanmaktadır ve mevsimlik çalışanlar bu bağlamda ilk olarak ele alınabilecek gruplardır.

Tablo-3 bu düşünceden yola çıkarak hazırlanmış olup, bu konuda daha farklı uygulamalar için de bir örnek teşkil edebilecek niteliktedir. Tablo Türkiye' de gerçek işsiz sayısı ile gerçek işsizlik oranını bulabilmek için, öncelikle eksik istihdamı daha sonra da yukarıda söz konusu edilen kavramları ele almaktadır. Buna göre işsiz sayısına bu gruplar sıra ile eklendiğinde 2001

yılı için potansiyel işsiz sayısı 5 milyona yaklaşmakta ve işsizlik oranı % 22.3' e yükselmekte, 2002 yılı için ise işsiz sayısı 5.5 milyona ve işsizlik oranı % 24.7' ye yükselmektedir.

Tablo-3 Resmi İşsizlik Oranları ve Gerçek İşsizlik Oranı*

	2001		2002	
	Bin	%	Bin	%
Resmi işsiz	1.902	8.5	2.412	10.8
Resmi işsiz + Eksik İstihdam	1.338	6.0	1.231	5.4
İş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar	672	3.1	833	3.7
İş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar (iş bulma ümidi olmayanlar ve diğerleri)	341	1.5	342	1.5
Mevsimlik çalışanlar	719	3.2	751	3.3
Gerçek İşsizlik Oranı (Toplam)	4.972	22.3	5.569	24.7

* Yüzdeler oranlar söz konusu değişkenin toplam işgücüne oranlanması

sonucu bulunmuştur.

Kaynak : Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2000, 2001.

6. Kayıtdışı İstihdam ve İşsizlik

Kayıt dışı ekonomi ile yakından bir ilişkisi olan kayıt dışı işçilik olgusu, Türkiye' nin en önemli sorunlarından birisidir. Türkiye'de ve dünyada yaşanan ekonomik ve sosyal olayları, kayıt dışı işçiliğin başlıca nedenleri arasında saymak mümkündür. Bununla birlikte, artan nüfus ve kentleşme olgusu, eve iş verme, taşeronlaştırma, işçi ve işveren üzerindeki istihdamla ilgili mali yükümlülüklerin yüksekliği ve ücretten yapılan kesintiler, sendikalı işçi sayısının giderek azalması, SSK'nın örgüt yapısından kaynaklanan sorunlar informel işçiliğinin yaygınlaşmasında rol oynayan diğer unsurlardır (Karadeniz, 1999:252).

Türkiye'de, "rekabet baskısının şirketleri firma içi rekabeti kabul etmeye, küçülmeye, kaynakları dışarıda aramaya ve üretim birimlerini bağımsız kâr merkezleri olarak yeniden düzenlemeye itmesinin bu konuda önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir (Çetik ve Akkaya, 1990:60). Çünkü artan işsizlikle birlikte bu gelişmeler, geçici ya da yarı-zamanlı işçilere olan ihtiyacı artırmaktadır. Bu durum ise, işgücünün marjinalleşmesi ve kaçak hale gelmesine yol açabilmektedir. TİSK' in Türkiye ile Avrupa Birliği ve OECD ülkelerini, net ücret artışları ve kesinti oranları açısından karşılaştıran bir çalışmada; Türkiye diğer tüm ülkelere göre net ücret artışları en düşük, kesinti oranları ise en yüksek ülke olarak görünmektedir[9].

Türkiye’de kayıt dışı istihdama yönelişin göstergelerinden birisi de çalışanların toplumsal güvenliği konusudur. Türkiye’ de toplumsal güvenliğin üç ana ögesi bulunmaktadır: Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur. Ancak, toplumsal güvenin sayısal gelişmelerinin kapsam olarak yetersiz olduğu bilinmektedir. İşgücünün yaklaşık yarısını oluşturan tarımsal işgücünün sigorta kapsamı dışında tutulması bunun önemli bir kanıtıdır[10].

Bu çerçevede, kayıtdışı istihdamın işsizliğin ölçülmesi konusunda önemli bir unsur olduğunu söylemek mümkündür. Bu çalışmada kayıtdışı istihdamı işsizlik konusu açısından değerlendirmek için, Genel Nüfus Sayımı sonuçlarındaki işgücü rakamlarıyla Hanehalkı İşgücü Anketi’ ndeki işgücü rakamları karşılaştırılmaktadır. Burada amaç, sayımlar arasında ortaya çıkacak bir farklılığı yakalayarak, hem kayıtdışı istihdam konusunda bir fikir edinmek hem de sayımlarda işsiz sayıları arasında ortaya çıkan farklılığı irdelemektir.

Tablo-4 1990 ve 2000 yıllarında toplam, kadın ve erkekler için sayım sonuçlarını göstermektedir[11]. 1990 yılında sayım sonuçları karşılaştırıldığında, GNS’ de yer alan 3 milyon 434 bin kişinin HİA’ nın istihdam rakamları içinde yer almadığı, dolayısıyla kayıtlı olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak GNS’de çıkan işsizlik oranı (% 5.8), HİA’ da çıkan işsizlik oranına göre (% 8.1) oldukça düşük görülmektedir. Bununla birlikte kadın ve erkek açısından bir karşılaştırma yapıldığında; kadınlarda kayıtlı olmama durumunun (1 milyon 864) erkeklere (1 milyon 302) göre çok daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır.

2000 yılındaki sayım sonuçlarına bakıldığında ise GNS’ de istihdam edilen sayısı ile HİA’ da istihdam edilen istihdam arasındaki fark 5 milyon 063 bine yükselmekte dolayısıyla kayıtsız istihdam durumu artmış olmaktadır. Bununla birlikte 1990 sayımlarındaki durumun aksine 2000 yılındaki sayımlarda GNS’ deki işsizlik oranı % 8.9, HİA’ daki işsizlik oranı ise % 6.5 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılı sayımlarında dikkat çekici bir diğer nokta, istihdamda kadınlar için sayımlar arasındaki farklılık 4 milyon 275 bine, erkekler için ise 1 milyon 867 bine yükselmiştir.

Tablo-4 Genel Nüfus Sayımı (GNS) ve Hanehalkı İşgücü Anketi' ne (HİA) Göre İşgücü Sayıları ve İşsizlik

1990									
	<i>Toplam</i>			<i>Erkek</i>			<i>Kadın</i>		
	İşgücü (GNS)	İşgücü (HİA)	Fark	İşgücü (GNS)	İşgücü (HİA)	Fark	İşgücü (GNS)	İşgücü (HİA)	Fark
Toplam	24.727	21.562	3.165	16.074	14.772	1.302	8.653	6.789	1.864
İstihdam Edilenler	23.381	19.947	3.434	14.973	13.669	1.304	8.408	6.277	2.131
Sayımdaki İşsizler	1.345	1.616	271	1.100	1.103	2	245	512	267
İşsizlik Oranı (%)	5.4	7.5	2.1	6.8	7.5	0.7	2.8	7.5	4.7
2000									
	<i>Toplam</i>			<i>Erkek</i>			<i>Kadın</i>		
	İşgücü (GNS)	İşgücü (HİA)	Fark	İşgücü (GNS)	İşgücü (HİA)	Fark	İşgücü (GNS)	İşgücü (HİA)	Fark
Toplam	28.544	22.401	6.503	18.379	16.512	1.867	10.164	5.889	4.275
İstihdam Edilenler	25.997	20.934	5.063	16.567	15.425	3.009	9.429	5.509	3.920
Sayımdaki İşsizler	2.547	1.466	1.081	1.812	1.086	726	734	380	354
İşsizlik Oranı (%)	8.9	6.5	2.4	9.9	7.0	2.9	7.2	6.5	0.7

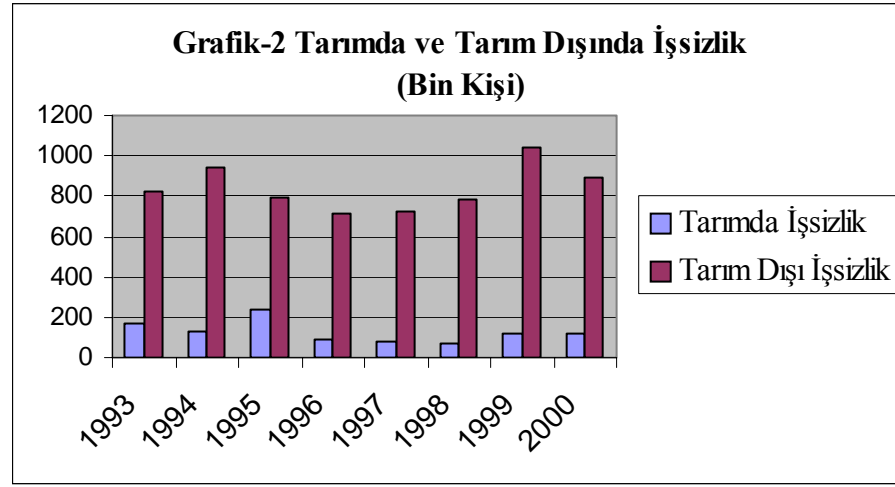
Kaynak : DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, 1990, 2000.

6. Tarımsal İstihdam ve İşsizliğe Etkisi

Tarımsal istihdamın toplam içinde ortalama % 5' lik bir paya sahip olduğu gelişmiş sanayi ülkeleri ile istihdamın % 45' nin tarım sektöründe bulunduğu gelişmekte olan ülkeler arasında işsizlik açısından bir karşılaştırma yapıldığında önemli bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Tarımı çok büyük bir paya sahip ülkelerde toplam işsizlik oranları genellikle çok düşük çıkmaktadır (**Gürsel ve Ulusoy**, 1999:82). Gerçekte, bu tür ülkelerde işsizlik sorunun ciddi boyutlarda olduğu ve sorunun çözümlenemediği konusunda genel bir kanı oluşmuştur.

Tarım kesiminde işsizliğin düşük çıkmasının en önemli nedeni tarımsal yapının küçük üreticilerden oluşması ve tarımla geçinen bir ailenin işgücüne dahil fertlerinin işsizler kategorisinde yer almamasıdır. Kaldı ki bu kişiler işsizliğin tanımında yer alan ve “referans döneminde birkaç saat bile olsa çalışmış olma” koşulunu yerine getirmiş olmaktadır. Türkiye’deki tarımsal yapı incelendiğinde buna benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Grafik-2 Türkiye’de 1993-2000 döneminde tarım sektöründeki ve tarım dışı sektörlerdeki (sanayi ve hizmetler) işsiz sayılarını göstermektedir. Buna göre tarım sektöründeki işsizlik, tarım dışındaki sektörlerde göre çok düşük olmakta ve tarımın toplam işsizlik içindeki payı oldukça düşük çıkmaktadır. Diğer taraftan Tablo-5 tarım sektöründe yine 1993-2000 döneminde, işteki durumlarına göre istihdam edilenleri göstermektedir. Tabloya göre tarımda istihdam edilenlerin sadece yaklaşık % 1’ i ücretli-maaşlı ve % 4’ ü yevmiyeli, yaklaşık % 35’ i kendi hesabına çalışan ve % 1’ i işveren, yaklaşık % 55’ i de ücretsiz aile işçisidir. Tabloda görülen işsiz sayıları ve istihdam açısından ortaya çıkan bu durum, Türkiye’de işsizlik hesaplamalarını önemli ölçüde etkileyebilecek bir boyuttadır.



Tarım-5 Tarım Sektöründe İşteki Durumlarına Göre İstihdam Edilenler (Bin)*

	Toplam	Ücretli veya maaşlı	Yevmiyeli (Mevsimlik, arizi, geçici)	İşveren	Kendi Hesabına	Ücretsiz Aile İşçisi
1993	8.016	122 (1.5)	265 (3.3)	49 (0.01)	2.850 (35.6)	4.730 (59.0)
1994	8.941	88 (0.01)	296 (3.3)	57 (0.01)	3.082 (34.5)	5.419 (60.6)
1995	9.099	76 (0.01)	390 (4.3)	67 (0.01)	3.122 (34.3)	5.444 (59.8)
1996	9.201	97 (1.05)	485 (5.3)	84 (0.01)	3.002 (32.6)	5.533 (60.1)
1997	8.657	78 (0.01)	449 (5.2)	81 (0.01)	3.128 (36.1)	4.922 (56.9)
1998	8.824	87 (0.01)	401 (4.5)	71 (0.01)	3.160 (35.8)	5.105 (57.9)
1999	9.185	71 (0.01)	402 (4.4)	53 (0.01)	3.204 (34.9)	5457 (59.4)
2000	7.449	59 (0.01)	343 (4.6)	71 (0.01)	2.992 (40.2)	3.984 (53.5)

* Parantez içindeki değerler toplam tarım istihdamı içindeki yüzde payları göstermektedir. Yuvarlamalardan dolayı toplam 100 değerine ulaşlamıyabilir.

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2001.

7. Sonuç

İşsizlik oranı bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de doğrudan bir politika değişkeni olarak ele alınmamakta, daha çok istihdam konusu üzerinde durulmaktadır. Türkiye, istihdam ve işsizlik sorunları açısından, planlı dönemden bugüne, yaklaşık 40 yıllık süreçte, işsizliğin miktar ve niteliğini tam anlamıyla ortaya koyamadığı gibi, üstesinden nasıl gelineceğine yönelik istihdam politikalarını da yeterli açıklılıkla ortaya koyamamıştır. Bu konuda politika geliştirilememesinin önemli nedenlerinden birisi de işsizliğin miktar ve oran olarak gerçek anlamda tespit edilememiş olmasıdır.

İşgücü piyasası ve işsizlik konusunda Türkiye’ nin önündeki en temel sorunlardan birisi kuşkusuz, bu alandaki veri toplama, ölçme ve değerlendirme sorunlarıdır. Çalışmanın da üzerinde durduğu üzere, bugünkü yaklaşımı ile İLO standartlarına uygun tanım ve ölçümler yapan DİE Hanehalkı İşgücü Anketi, DPT Çalışmaları ve İŞKUR istatistikleri, istihdam ve işsizlik sorunlarının boyutlarını açıkça ortaya koymaktan uzaktır. Türkiye’ de en çok kullanılan Hanehalkı İşgücü Anketi’nin ortaya koyduğu işsizlik araştırmaları, tüm iyileştirmelere rağmen, olduğundan düşük bir oran ortaya koymakta ve işsizliğin gerçek boyutlarını ortaya koymamaktadır. DİE’ nin yaklaşımında işsizlik yaklaşık % 7-8, eksik istihdam ise yaklaşık % 5-6 çıkmakta ve toplam % 14’ lere varan bir oranda atıl bir işgücü ortaya çıkmaktadır.

İşsizlik konusunda bu kısır döngünün aşılması amacıyla bu çalışmada, eksik istihdamın dışında, işgücü dışındakiler, kayıtdışı istihdam ve tarımsal istihdam üzerinde durulmuştur. İşgücü dışındakiler iş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar, iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar (iş bulma ümidi olmayanlar ve diğerleri) ve mevsimlik çalışanlar olanlar ele alınmış ve bunların işsizliği miktar ve oran olarak ne kadar büyütebileceği araştırılmıştır. Buna göre tüm bu değişkenler dikkate alındığında işsizlik oranının % 20’ nin üzerinde olabileceği anlaşılmıştır. Aslında, emeklilik yaşının diğer bir çok ülkeye göre düşük olduğu, özürsüz, yaşlı veya hasta insanların bir kısmının iş aradığı ve kendi becerilerine ya da aldığı eğitime uygun iş olmadığını düşünen bir çok kişinin olduğu Türkiye’ de, işgücü dışındaki grupları daha iyi analiz ederek bu insanları işgücü havuzunda ele almak gerekmektedir. Eğer verilerin ayrıntısına ulaşılabılırsa bu durum büyük olasılıkla işsizlik oranını daha da

yukarı çekecektir. Kayıtdışı istihdam ise hem işsizliğin hem de istihdamın tam anlamıyla ölçülmesi ve değerlendirilmesi konusundaki önemli bir engeldir.

Diğer taraftan halen istihdamın yaklaşık % 40' ını oluşturan tarım sektörünün yapısı işsizlik hesaplamalarını perdeleyen bir görüntü içindedir. Az veya çok belirli bir toprağa sahip insanlar genellikle işsiz kabul edilmemektedir. Halbuki, Türkiye' de tarım sektöründe istihdam edilenlerin yaklaşık % 4.5' i ücretli-maaşlı ve yevmiyeli, yaklaşık % 35' i kendi hesabına çalışan ve işveren, yaklaşık % 55' i ücretsiz aile işçisidir. Bu durumda işsizlik sorunu tarım ve tarım dışı şeklindeki bir ayrımla incelendiğinde sorunun boyutları büyük ölçüde değişmektedir.

Bu çerçevede işsizlik değişkenini daha iyi ölçmek ve ulusal hedefler doğrultusunda değerlendirebilmek için çeşitli öneriler getirilebilir. Bunlar içerisinde birden fazla işsizlik tanımı geliştirmek, anket dizaynını daha iyi oluşturarak görüşme için açık bir kullanım kılavuzu hazırlamak, iletişim için daha etkili kanallar kullanmak ve işgücü mobilitesini düzenli olarak araştırmak gibi öneriler vurgulanabilir. Bununla birlikte işsizlik konusunda gerçek rakamlara ulaşmanın en makul yolu, kişilere anket yoluyla gitmekten çok, kişilerin gelip kayıt yapmasını sağlamaktır. Bunun için de iki önemli mekanizmanın geliştirilmesi gerekmektedir. Birincisi, işsizlik sigortasının tam anlamıyla hayata geçirilmesi, ikincisi İŞKUR' un etkinliğinin artırılmasıdır. İkincisinin etkinliğinin artırılması ve kişiler için cazip hale getirilmesi ise işgücüne becerilerini geliştirecek, özgeçmişlerine yeni öğeler katacak ve işgücü piyasası için daha iyi bir donanım sağlayacak eğitim ve eğitim programlarının sunulmasına ve iş-işçi eşleştirme misyonunun topluma iyi anlatılmasına bağlıdır.

Dipnotlar

[1] Bu konu için; NBER (1990), Fifty Years of Economic Measurement; The Jubilee of The Conference On Research in Income and Wealth, Ed. By E.R: Berndt – J.E. Triplett, The University of Chicago Press.

[2] Bu çalışmalardan bazıları; Liu ve Wu (1996), Jones ve Riddel (1996), Byrene ve Strobl (2002), Beatty ve Fothergil (2002).

[3] SSK (Çalışma hayatı istatistikleri, sendikali işçiler, toplu iş sözleşmeleri, grev ve lokavt konuları), Bağ-Kur (Bağımsız çalışanlar ya da serbest çalışanlar), Devlet Personel Dairesi (memurlar) ve DİE (Yıllık İmalat Sanayii Anketleri ile tüm kamu ve 10 ve daha fazla kişi çalıştıran imalat sanayii çalışanları, bunlara ek olarak madencilik, otel, lokanta ve benzeri hizmet alt sektörlerine ilişkin işgücü sayıları), Yüksek Denetleme Kurumu (KİT çalışanları) (**Kepenek**, 1996:37).

[4] 2000 yılından itibaren üçer aylık olarak düzenlenmektedir.

[5] *Bulutay' a* (1995) göre Türkiye'de işsizlik rakamlarının hesaplanması girişimleri, 1988 Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA) öncesi dönem ve 1988 HİA sonrası dönem şeklinde incelenebilir.

[6] Birinci ve İkinci Kalkınma Planlarında işgücü fazlasıyla ilgili yapılan hesaplamaların yetersiz olduğu DPT tarafından ifade edilmiştir (DPT:1970:1)

[7] Kayıt dışı ekonomi sorunuyla birlikte İŞKUR etkinliğini yitirmektedir. İŞKUR' un verilerine göre 1950'li yıllardan sonra hızlanan kentleşme süreciyle İŞKUR' a yapılan başvurular artmış ve işe yerleştirme oranları yükselmiş, 1980'li yıllardan ise başvurularda azalmalar ortaya çıkmıştır.

[8] Türkiye için Referans haftadan kastedilen yılda iki kez yapılan araştırmaların (1988-99) dönemine göre Nisan ya da Ekim ayının belirlenmiş bir haftasıdır. 2000 yılından bu yana yılda dört kez yapılan araştırmalar ise, referans haftanın araştırmanın zamanlamasına göre değiştiği süreklilik temelindeki örneklemelere dayanmaktadır.

[9] Çalışmaya göre, Avrupa Birliği'nde net ücretler ortalama % 82,9 ve kesinti oranı % 17,1, OECD ortalamasında net ücretler % 85,5 ve kesinti oranları % 14,5 iken, Türkiye'de net ücret artışı % 68,8 kesinti oranı ise % 31,2 dir (TİSK, 1997).

[10] DİE' nin 1999 HİA sonuçlarına göre, tarım sektöründe istihdam edilenlerin % 90' ının herhangi bir güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalıştığı, sanayi sektöründe bu oranın % 30,8, hizmetler sektöründe ise % 22 olduğu görülmektedir (DPT, 2001: 51).

[11] 1990 yılı için rakamlar, "DİE, Çalışma İstatistikleri 1997" isimli çalışmadan alınmış olup, HİA sonuçları 1990 yılının Ekim ayına aittir. 2000 yılı için rakamlar "DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı" isimli çalışmadan alınmıştır. HİA sonuçları ise 2000 yılının Ekim ayına aittir.

Kaynakça

- Beatty**, Christina – **Fothergil**, Stephen, “Hidden Unemployment In East Midlands”, Centre For Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, www.eastmidlandsobservatory.org.uk/loosefiles/hu_index.pdf, 2002, Er.Tar.: 23.04.2003.
- Biçerli**, M.Kemal, *Çalışma Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul-2000.
- Bircan**, İsmail, *Beşinci Plan Öncesinde İstihdam Yaklaşımları* (1963-1984), DPT, Ankara-1987.
- Byrene**, David – **Strobl**, Eric, “Defining Unemployment In Developing Countries: The Case of Trinidad and Tobago”, CREDIT Research Papers, No: 01/09, www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/cp.01.09.pdf, 2000, Erişim Tarihi: 12.06.2003.
- Bulutay**, Tuncer, *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, International Labour Office, State Institute Of Statistics, Ankara-1995.
- Çetik**, Mete - **Akkaya**, Yüksel, *Türkiye’de Endüstri İlişkileri*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul-1999.
- DİE**, *Çalışma İstatistikleri 1997*, Ankara-1999.
- DİE**, *Hanehalkı İşgücü Anketi (Nisan-1999)*, Ankara-1999.
- DİE**, *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, Nisan-Mayıs, Ankara-1999.
- DİE**, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2001, Ankara-2002.
- DİE**, *Türkiye Ekonomisi, İstatistik ve Yorumlar*, Şubat-Mart, Ankara-2003.
- DİE**, *2000 Genel Nüfus Sayımı: Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri*, Ankara-2003.
- DPT**, Türkiye’de İşgücünün Arzı Talebi ve İşgücü Fazlası Tahminleri, Ankara-1970.
- DPT**, *İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik*, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-1994.
- DPT**, *VII. Beş yıllık Kalkınma Planı Stratejisi*, Ankara-1995.
- DPT**, *Kayıtdışı Ekonomi*, SBYKP, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-2001.
- Gürsel**, Seyfettin. – **Ulusoy**, Veysel, *Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1999.
- ILO**, The Key Indicators of the Labor Market: Time Related Underemployment, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/kilm12.htm>, 2002, Erişim Tarihi: 20.04.2003.
- ILO** “Thirteenth International Labor Conference of Labour Statisticans, Resolution Concerning Statistics of the Economically Active Population, Employment, Underemployment, Underemployment” Bulletin Of Labor Statistics, ILO, Ceneva-1983, 1983-3, pp.xi-xv.
- İİBK**, *Cumhuriyetimizin 75. Yılında Türkiye’de İstihdam Sorunları*, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Yayın No.303, Ankara-1999.
- Jones**, Stephen R. GS. – **Riddell**, W. Craig, “The Measurement of Unemployment: An Emirical Approach”, Canadian International Labor Network, McMaster University, www.arts.ubc.ca/cresp/measpap.pdf, 1996, Erişim Tarihi: 12.05.2003.
- Karadeniz**, Oğuz, “Türkiye’de Kayıt Dışı İşçilik ve Nedenleri”, *Ekonomide Durum* (Güz):245-270, Ankara-1999.
- Kepenek**, Yakup, “Kullanıcı Gözüyle Türkiye’nin İşgücü Piyasası Verileri”, *ODTÜ Gelişme Dergisi* 23 (1): 35-57, Ankara-1996.
- Liu**, Eva – **Wu**, Jackie, The Measurement of Unemployment and Underemployment, Research and Library Services Division Legislative Council Secreteriat, Hong Kong, www.legco.gov.hk/yr98-99/english/sec/library/989rp05.pdf, 1999, Er.Tar.:12.05.2003.
- OECD OBSERVER**, “For The Record: The OECD Employment Outlook”, No.208, October/Novamber, Paris-1997.
- OECD** *Employment Outlook*, June, Paris-1997.
- TİSK**, *Küresel Eğilimler ve Türkiye Çalışma Hayatı*, Türk İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 164, Ankara-1997.