

KÜRESEL İŞSİZLİK VE İSTİHDAMDA YENİ PERSPEKTİFLER*

Yrd. Doç. Dr. Mehmet DURUEL**
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARA***

ÖZET

İşsizlik, son yıllarda iş dünyası ve akademik çalışmalarda en çok tartışılan konulardan birisidir. 1950'lerden 1970'lere kadar süren "altın çağ" yerini günümüzde küreselleşen bir işsizlik sorununa bırakmıştır. İşsizliğin küresel bir boyuta dönüşmesi kadar önemli bir başka nokta da artık ekonomilerin büyümeye rağmen beklenen istihdamı yaratamamalarıdır. Ülkeler arasında işsizliğin nedenleri konusunda farklılıklar olsa bile, günümüzde işsizlik sorunu küreselleşmiş ve bütün ülkeleri tehdit eder hale gelmiştir.

Bu çalışmada öncelikle küresel işsizliğin boyutları ve genel özellikleri incelenmiştir. Daha sonra küresel istihdam ve istihdamın yapısı değerlendirilmiştir. Son olarak da küresel işsizliğe karşı geliştirilen istihdam politikalarındaki değişim ele alınmış ve başarısı uluslararası ölçekte genel kabul görmüş istihdam politikaları özetlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Küresel İşsizlik, İşsizlik, İstihdam, İstihdam Politikaları.

ABSTRACT

GLOBAL UNEMPLOYMENT AND NEW PERSPECTIVES IN EMPLOYMENT

Unemployment has been one of the most discussing issues both in business life and academic studies. "Golden Age" between 1950-1970s in labor market has been replaced by globalizing unemployment in recent years. The other issue as important as globalized unemployment is the job creating inability of economic growth that is called as "jobless growth". Despite countries has distinct antecedents as far as unemployment is concerned, today unemployment problem has globalized and became a threat to all countries.

In this study primarily, the general characteristics of unemployment and its dimensions were examined. Secondly, the global employment and its structure were evaluated. Finally, the changes in policies against global unemployment were examined and employment policies proved to be successful in international scale were summarized.

Key Words: Global Unemployment, Unemployment, Employment, Employment Policies.

GİRİŞ

İşsizlik ve istihdam politikaları, dün olduğu gibi bugün de gelişme seviyesi farklı olan tüm toplumların en önemli ortak sorununu oluşturmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde işsizlik oranındaki değişimi ve işsizliğin nedenlerini açıklamaya yönelik pek çok yaklaşım bulunmaktadır. Literatürdeki bu farklı görüşlere rağmen, küreselleşme eğilimleri, teknolojik gelişmeler, üretim ve yatırım düzeyi ile yatırımların yeryüzüne dağılımı, nüfus artışı gibi makro faktörlerin yanı sıra vasıf yetersizliği, iş dünyasının taleplerine cevap veremeyen eğitim politikaları (uyumsuz eşleşme), verimlilik düzeyi, kamu istihdam kurumlarının yetersizlikleri, işgücü piyasasındaki kurumsal yapı, artan girdi fiyatları gibi etmenler işsizliğin nitelik ve niceliğini açıklamada öne çıkan çevresel faktörleri oluşturmaktadır.

* Bu makale, 10-13 Haziran 2007 Kırgızistan'ın Celalabat kentinde yapılan 5. Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan bildirinin yeniden gözden geçirilerek ve geliştirilerek hazırlanmış halidir.

** Mustafa Kemal Üniversitesi, Reyhanlı Meslek Yüksekokulu.

*** Mustafa Kemal Üniversitesi, İskenderun Sivil Havacılık Yüksekokulu.

Küresel işsizlik sorunu, sadece ekonomik değil, sosyolojik ve psikolojik hatta siyasal sonuçları da olabilen küresel bir tehdit olarak algılanmaktadır. İşsizlik arttıkça ekonomik ve toplumsal sorunlar gittikçe yoğunlaşmakta, siyasal bunalımları besleyen ortamlar oluşmakta ve antidemokratik popülist eğilimler güçlenmektedir.

Giderek gelişen küreselleşme ve ticaretin serbestleşmesi süreçleri, çalışan pek çok kişi için daha güvensiz bir ortamın doğmasına yol açarken milyonlarca kişiyi de işgücü piyasasının dışına itmektedir (ILO, 2007: 4). 2007 yılı sonu itibarıyla, Dünya genelinde 190 milyon insan işsizlik sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Küresel oran olarak bakıldığında, bunun anlamı işsizlik oranının yüzde 6 olmasıdır.

Dünyada işsizlik sorunu tarihsel perspektifinden incelendiğinde zaman içinde oldukça değişim gösteren bir yapı gösterdiği anlaşılmaktadır. Birçok ülkenin 1930'larda yüksek işsizlik, 1950 ve 1960'lı yıllarda düşük işsizlik, 1970 ve 1980'li yıllarda ise tekrar yüksek işsizlik dönemleri yaşadığı görülmektedir. 1990'lı yıllarda işsizlik ülkeler arasında oldukça farklılık göstermeye başlamış olup, dünyada işsizlik sorunu karma bir hal almıştır (Smith ve Zoega, 2007: 433).

Literatürde işsizlik üzerine birçok araştırma yapılmıştır. Ancak işsizliğin bugünkü boyutlarını ortaya koyarak küresel ölçekte işsizliğe karşı geliştirilen istihdam politikalarını ve istihdamda yaşanan son gelişmeleri yansıtan çalışma sayısı sınırlıdır. Yine literatürde küreselleşme ve işsizlik kavramları yan yana getirilmesine karşın "küresel işsizlik" biçiminde bir kavramsallaşmaya gidilmemiştir (Çolak, 2006: 51).

Küresel işsizliğin düşürülmesi ya da daha fazla yükselmesinin önlenmesinde, ekonomik büyüme ile iş yaratma arasındaki bağlantının güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, insana yakışır ve üretken işler-herhangi bir iş değil-yaratılması, işsizliğin azaltılmasının ve çalıştıkları halde yoksulluk içinde yaşayan aile sayısının aşağıya çekilmesinde kritik bir yeri bulunmaktadır.

Bu çalışmada ilk olarak, işsizliğin nedenlerini açıklamaya yönelik literatür, küresel işsizliğin boyutları ve genel özellikleri incelenmiştir. İkinci bölümde küresel istihdam ve istihdamın yapısı

değerlendirilmiştir. Son bölümde küresel işsizliğe karşı geliştirilen istihdam politikalarındaki değişim ele alınmış ve başarısı uluslararası ölçekte kanıtlanmış istihdam politikaları özetlenmiştir.

1. KÜRESEL İŞSİZLİK

1.1. Literatür

İşsizliğin nedenleri ve günümüzde ülkelerin farklı işsizlik oranları yaşamalarını açıklamaya yönelik pek çok görüş bulunmaktadır: Nickell vd. (2005: 22), 20 OECD ülkesine (1960-1995 dönemi) yönelik çalışmasında, ülkeler arası işsizlik oranlarının farklılığını, ülkelerin sahip oldukları kurumsal değişkenler ile açıklanabileceğini ileri sürmüştür. Bean vd. (1986: 20), 19 OECD ülkesi (1956-1984 dönemi) ile ilgili çalışmasında, kurumsal yapının doğrudan doğruya işsizlik oranı üzerinde etkili olmadığını ancak makro ekonomik şoklara karşı kırılabilir ve duyarlı hale getirdiğini ileri sürmüştür. Phelps (1994: 3) dünyadaki yüksek reel faizlerin işsizlik oranını etkilediğini, yükselen reel faizlerin daha fazla işsizlik anlamına geldiğini belirtmiştir. Carruth vd. (1998: 627), 1954-1994 dönemine ilişkin ABD'ne yönelik çalışmasında, yüksek petrol fiyatlarının işgücüne olan talebi azalttığını ve işsizlik oranını yükselttiğini ifade etmiştir. Burda (2000: 19) işyeri kapatma ile ilgili yasal düzenlemelerin istihdamı baskı altında tutabileceğini, bu etkinin özellikle Almanya, İtalya ve İsviçre gibi Avrupa ülkelerinde geçerli olduğunu, ABD için ise bu etkinin gücünün zayıf olduğunu ileri sürmüştür.

İşsizliğin küresel bir boyuta dönüşmesi kadar önemli bir başka nokta da artık ekonomilerin büyümeye rağmen beklenen istihdamı yaratamamalarıdır. İstihdam ile büyüme arasında iktisat teorisinde Okun Yasası (1970) olarak bilinen doğrusal ilişki tartışmalı ve karmaşık hale gelmiştir Flaig ve Rottaman (2000), Huang ve Lin (2008), Virén (2001), Günçavdı ve Küçükçiftçi (2006), Aaronson vd. (2004), Groshen ve Potter (2003). Flaig ve Rottman (2000) Okun yasasını Almanya imalat sanayi 1968-1996 verilerini kullanarak test etmiştir. Yazarlar, bu konudaki literatürü, modele nispi fiyatları dahil etmediği için eksik olduğunu ifade etmiş ve modelin yetersiz olduğunu belirtmişlerdir.

Nisbi fiyatların yani ücret artışları, rekabetçi fiyattan üretim gibi faktörlerin işgücüne talebini olumsuz etkilediğini ileri sürmüşlerdir. Huang ve Lin (2008) Okun yasasını Amerika için 1948:Q₁-2006Q₁ dönemi çeyrek verilerini kullanarak test etmiştir. Yazarlar büyüme ile istihdam arasında yasağın iddia ettiği gibi her zaman geçerli, sabit bir ilişki olmadığını saptamıştır. Ayrıca sabit bir ilişkinin kabulünün yanlış olduğunu, uygun olmayan politik önerilere yol açtığını da belirtmiştir. Okun ilişki katsayısının zaman içinde değiştiğini ve bu ilişki katsayısını da verimlilik artışının etkilediğini ancak yasağın geçerliliğinin söz konusu dönem için geçerli olduğunu ifade etmişlerdir. Virén (2001) 20 OECD ülkesi için Okun yasasını 1960-1997 dönemi için incelemiştir. Virén, iddia edildiği gibi büyüme istihdam ilişkisinin doğrusal değil tam tersine doğrusal olmayan bir ilişki olduğunu saptamıştır. Eğer, büyüme oranı yüksek, işsizlik oranı düşük ise ekonomik büyümenin istihdam yaratma kapasitesi çok güçlü; tersi durumda ise çok zayıf olduğunu belirlemiştir. Günçavdı ve Küçükçiftçi (2006), Türkiye ekonomisinin 1973-1998 dönemi istihdam yaratma kapasitesini, sektörel ve ekonominin geneli düzeyinde ölçmüştür. Girdi-çıkı yöntemi kullanılarak yapılan hesaplamalarda, ekonomik büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin hem sektörel ve hem de ekonominin geneli düzeyinde oldukça düştüğü ve üretim süreçlerinin de daha az emek talebi yaratacak şekilde (emek/sermaye oranının, emek aleyhine geliştiği) geliştiği ifade edilmektedir. Emek/sermaye oranının emek aleyhine gelişmesinde, emek maliyetlerin yüksekliği ve işgücü piyasalarındaki katılıkların önemli rolü bulunduğu ileri sürülmüştür. Aaronson vd., (2004) ABD ekonomisi için 1990-2004 dönemi verilerinden hareketle büyümenin istihdam yaratması önünde başlıca engellerin, ücret, işçi sağlık giderleri, gibi işçi maliyetlerindeki artışlar olduğunu buna karşın yapısal değişimden kaynaklı işgücünün bazı sektörlerden kopup yeni sektörler geçişinin pek etkili olmadığını ileri sürmüştür. Oysa, Groshen ve Potter (2003), yine ABD için 2001-2003 dönemi için yaptığı analizde büyümenin istihdam yaratmada zorlanmasını; ekonomideki yapısal değişimle yani işgücünün bazı sektörlerden kopup, kalıcı ve sürekli bir şekilde yeni sektörler geçişi ile açıklamıştır.

Büyüme-istihdam ilişkisinin, ülke ve sektörler göre değiştiği, her sektörün ve ülkenin istihdam esnekliğinin farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Ekonomik büyümenin, beklenen istihdam yaratamadığı bu yapı, literatürde “istihdamsız büyüme” ya da “istihdam dostu olmayan büyüme” olarak tanımlanmaktadır Aaronson vd. (2004), Groshen ve Potter (2003) Bluestone (2003). Dünya ekonomisinin son yıllarda farklı oranlarda da olsa istikrarlı büyümesine rağmen işsizlik oranlarının artmaya devam etmesi akademisyenleri, politikacıları, işçileri ve işverenleri sorunun çözümü noktasında genel bir karamsarlığa itmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün, bütün toplumları ve hükümetleri tehdit eden küresel işsizlikle ilgili çalışmaları son yıllarda artmıştır. ILO'nun çalışmalarında dünya genelinde çalışan insan sayısının artmasına karşın, işsizliğin hızla arttığı, güçlü büyümenin işsizlik sorununu çözmeye yeterli olmadığı, ülkelerin insana yakışır işler yaratmada başarılı olamadığı vurgulanmaktadır (ILO, 2005) (ILO, 2008a).

1.2. Küresel İşsizliğin Boyutları

Son yıllarda başta Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) olmak üzere sınırlı sayıda çalışmada işsizliğin küresel boyutta bir tehdit olarak algılandığı ifade edilmektedir. (Çolak, 2006: 51).

ILO'nun “Küresel İstihdam Eğilimleri 2008” başlıklı raporunda dünyada çalışan insan sayısının artmasına karşın işsiz sayısının rekor düzeye ulaştığı vurgulanmaktadır. Aşağıdaki tabloda dünya işgücü piyasasında gelişmeleri ortaya koyan göstergeler yer almaktadır. Tabloya göre dünya genelinde 1997 yılında % 6.1 olan işsizlik oranı 2007 yılında % 6.0 olarak gerçekleşmiştir. Aynı süreçte istihdam oranı % 62.6'dan % 61.7'ye düşmüştür. Ekonomik büyüme artışı yıllık yaklaşık % 4 civarında gerçekleşmiştir. “Son beş yılda görülen güçlü ekonomik büyüme, aileleriyle birlikte yoksulluk içerisinde yaşayan çalışan sayısının azaltılması bakımından çok sınırlı bir etki yaratmıştır ve bu olumlu etki de ancak sınırlı sayıda ülkede görülebilmektedir. Özetle büyüme, küresel işsizliği azaltmayı başaramamıştır. Dahası, küresel ölçekte büyüme 2007

yılında da güçlü biçimde sürmesine karşın insana yakışır işler yaratılması ve çalışan yoksulluğunun azaltılması açısından beslenen ciddi kaygılar sürmektedir" (ILO, 2008a: 11).

Bölgesel eğilimlere bakıldığında Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesinin işsizlik bakımından en yüksek bölgeler olduğu görülmektedir. Bu bölgelerde 1997 yılında sırasıyla % 13.0 ve 11.7 olan işsizlik oranı 2007 yılında ciddiyetini korumaya devam etmiştir. 2007 yılında işsizlik bakımından Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesinden sonra en yüksek işsizlik rakamları Sahra Afrika'sında görülmektedir. Bu bölgede işsizlik oranı % 8.5'den % 8.2'ye düşmüştür. Güneydoğu Asya ve Pasifik ülkelerinde işsizlik oranları on yıllık süreçte önemli derecede artış göstermiştir. Bu ülkelerde 1997 yılında % 4.0 olan işsizlik oranı 2007 yılında % 6.2'ye yükselmiştir. Düşük düzeylerde de olsa Güney Asya ile Latin Amerika ve Karayipler bölgelerinde de işsizlik oranı artış gösterirken; Kalkınmış Ekonomiler ve Avrupa Birliği ülkeleri ile Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik oranları düşmüştür (Tablo 1).