



Uluslararası  
Çalışma  
Örgütü

# **KRİZ ve TÜRKİYE: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi**

**Hakan ERCAN  
Erol TAYMAZ  
Erinç YELDAN**



PARA İLE SATILMAZ

ILO Türkiye Direktörlüğü  
Ferit Recai Ertuğrul Cad. No:4  
06450 Oran - ANKARA



Uluslararası  
Çalışma  
Örgütü

# **KRİZ ve TÜRKİYE: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi**

**Hakan ERCAN**

**Erol TAYMAZ**

**Erinç YELDAN**

Copyright © Uluslararası Çalışma Örgütü 2010  
Birinci Baskı 2010

Uluslararası Çalışma Ofisi yayınları, Uluslararası Yayın Hakkı Sözleşmesi'nin 2 numaralı Protokolü altında yayın hakkından yararlanır. Bununla birlikte, kaynak belirtme koşuluyla, izin alınmaksızın kısa alıntılar yapılabilir. Çoğaltma veya çeviri hakları için başvurular, "ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland" veya [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org) adresine yapılmalıdır. Uluslararası Çalışma Ofisi, bu tür başvuruları memnuniyetle karşılar.

Kütüphaneler, kurumlar ve yayın hakkı olan diğer kuruluşlar kendilerine bu amaçla gönderilmiş olan lisansla kopya yapabilirler. Ülkenizdeki yayın hakkı olan kuruluşları öğrenmek için [www.ifro.org](http://www.ifro.org) web sitesini ziyaret edebilirsiniz.

---

ERCAN, Hakan, TAYMAZ, Erol, YELDAN, Erinç

*Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi*, Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2010

ISBN 978-92-2-024459-3 (print)  
ISBN 978-92-2-024460-9 (web pdf)

istihdam / istihdam politikası / motorlu kara taşıtları sanayii / iktisadi durgunluk / Türkiye  
13.01.3

ILO Cataloguing in Publication Data

---

Birleşmiş Milletler uygulamasına uygun olarak ILO yayınlarında kullanılan isimlendirmeler ve bu yayınlardaki bilgilerin sunuluşu, Uluslararası Çalışma Ofisi'nin hiçbir şekilde, herhangi bir ülke, saha ya da toprak veya bunların yetkililerinin yasal statülerine veya onun sınırlarını tahdide ilişkin görüş bildirmesini ima etmez.

İmzalı makaleler, çalışmalar ve diğer katkılarda belirtilen görüşlerin sorumluluğu, münhasıran bunların yazarlarına aittir ve yayınlama, bunları ifade edilen görüşlerin Uluslararası Çalışma Ofisi'nce onaylanması anlamına gelmez.

Firma, ticari ürünler ve işleme süreçlerine ismen atıf yapılması, bunların Uluslararası Çalışma Ofisi'nce onaylanması anlamına gelmeyeceği gibi, belirli bir firma, ticari ürün veya işleme sürecinden söz etmede ihmal, bir desteklememe işareti değildir.

ILO yayınları, başlıca kitapçılarından ya da birçok ülkedeki ILO yerel ofislerinden veya doğrudan doğruya "ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland"dan temin edilebilir. Yeni yayınların katalog veya listesi ücretsiz olarak yukarıdaki adresten veya elektronik-posta adresi [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) yoluyla gönderilecektir.

Web sitemizi ziyaret ediniz: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Türkiye'de basılmıştır.

# İçindekiler

Önsöz .....	1
Giriş ve Özet .....	3
Ümit Efendioğlu	

## **KÜRESEL KRİZ ve TÜRKİYE: Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirilmesi**

**Erinç Yeldan**

Özet .....	9
1. Giriş: Yüksek Büyüme, Zayıf İstihdam Performansı .....	11
2. 2001 Sonrası İşgücü Piyasalarının Evrimi .....	13
3. Büyük Durgunluğun Türkiye İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri .....	17
4. Toplam Harcamayı ve İstihdamı Arttıracak Teşvik Paketleri .....	20
4.1 Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP) .....	23
4.2 İstihdam Yaratıcı Diğer Programlar .....	24
4.3 Ücret Garanti Fonu .....	26
5. Önlemlerin Envanteri: Genel Bir Değerlendirme .....	27
5.1 Karşılaşılan Mali Yükün Hesaplanması .....	27
5.2 İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi .....	29
5.3 İstihdam Kazançlarının Değerlendirmesi .....	33
6. Genel Görünüm ve Mevcut Zorluklar .....	37
Referanslar .....	40

## **KRİZ TEDBİRLERİNİN ETKİNLİĞİ: Motorlu Kara Taşıtları Sanayii Örneği**

**Erol Taymaz**

Özet .....	43
1. Giriş .....	43
2. Krize Karşı Alınan Tedbirler .....	44
2.1. Krizin Boyutları ve Kriz Tedbirleri .....	44
2.2. Motorlu Kara Taşıtları Sanayiinin Konumu .....	46
2.3. Motorlu Kara Taşıtlar Sektörüne İlişkin Tedbirler .....	47
3. Tedbirlerin Etkileri: Sektörel Veriler .....	49
3.1. Destek Programlarının Etki Değerlendirmesi .....	49
3.2. Fiyatlar .....	50
3.3. Satışlar, Üretim ve Dış Ticaret .....	50
3.4. Uluslararası Karşılaştırma .....	53
3.5. Alt-Sektörlerde Üretim, İstihdam ve Ücretler .....	53
3.6. ÖTV İndiriminin Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz .....	54

4. Tedbirlerin Etkileri: Firma Verileri .....	56
5. Kriz, İstihdam Tedbirleri ve İşgücü .....	57
6. Vergi Gelirleri .....	59
7. Sonuçlar .....	60
Referanslar .....	62

## **KÜRESEL KRİZİN İSTİHDAMA ETKİSİ: TÜRKİYE**

**Hakan Ercan**

Özet .....	75
1. Giriş .....	76
2. İstihdam Açısından Kriz Değerlendirmesi .....	76
3. İstihdamda Büyüme ve İşsizlik: Genel Eğilimler ve Kriz .....	78
3.1 Demografik ‘Derin’ Eğilimler .....	78
3.2 Güncel Eğilimler ve Krizin Etkisi .....	79
3.3 İstihdam Eğilimleri .....	82
3.4 Vasıfsız Çalışanlara Olan Etkiler .....	83
3.5 Enformel Sektör .....	86
3.6 Kriz Sırasında Kendi Hesabına Çalışma .....	86
3.7 Mikroveri Kaynaklı Analiz Desteği: 2004-2009 .....	87
3.8 Kriz Önlemleri: Neden Etkisiz Kaldılar? .....	91
3.9 Türkiye’nin Açmazı: Kayıtdışı İstihdam .....	95
4. İstihdamda Toparlanma Açısından Bir Değerlendirme .....	96
5. Sonuç .....	98
Referanslar .....	99



## Önsöz

Bu kitap, ILO'nun Haziran 2009'daki Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, ILO üyesi devletlerin hükümetlerinin, işçi ve işveren taraflarının delegeleriyle yaptığı toplantıda oybirliğiyle benimsenmiş olan "Krizden Çıkış: Küresel İşler Paketi" uygulaması olarak ILO Ankara Ofisi tarafından geliştirilmiş olan "Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi ve Gelecek için Çıkarılacak Dersler" başlıklı araştırma projesinin ürünüdür. Araştırmanın temel hedefi, 2008 yılından itibaren krize karşı Türkiye'de alınan önlemlerin etki değerlendirmesini yapmak ve bu değerlendirme ışığında geleceğe yönelik somut politika önerileri belirlenmesine katkı sunmaktır. Bu hedef doğrultusunda geliştirdiğimiz bu proje ile küresel krizin Türkiye üzerindeki etkilerini ve krize karşı alınan çeşitli önlem paketlerinin etkinliğini hem makro ekonomik açıdan inceledik, hem de sektörel düzeyde ve istihdama katkıları yönleriyle değerlendirdik.

Bu araştırmanın yapılmasına yazılı olarak destek veren Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu TİSK'e katkıları ve destekleri için özellikle teşekkür ediyorum. Araştırma için yaptığımız mülakatlarda bizimle görüşlerini ve görüşlerini yansıtan raporlarını paylaşarak büyük destek veren TÜRK-İŞ'e, HAK-İŞ'e, DİSK'e, İstanbul Sanayi Odası'na ve İstanbul Ticaret Odası'na da şükranlarımı sunarım. 7 Temmuz, 21 Eylül ve 22 Ekim 2010 tarihlerinde yapılan proje toplantılarına katılarak değerli katkılarda bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı temsilcilerine; Devlet Planlama Teşkilatı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İstatistik Kurumu uzmanlarına; kamu çalışanları konfederasyonları T. KAMU-SEN, MEMUR-SEN ve KESK, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK), Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu (TÜRKONFED), Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye İhracatçılar Meclisi, Birleşmiş Milletler kardeş kuruluşları, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, AB Türkiye Delegasyonu temsilcilerine; ve değerli akademisyenlere çok teşekkür ederim.

Özellikle bu kitaptaki raporları kısa bir zaman diliminde ve büyük bir titizlikle hazırlayan çok değerli akademisyenlerimiz Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü öğretim üyesi Prof. Dr. Erinç Yeldan'a, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümü öğretim üyeleri Prof. Dr. Erol Taymaz'a ve Doç. Dr. Hakan Ercan'a teşekkürü borç bilirim.

Son olarak, özverili ve değerli çalışması için Kıdemli İstihdam Uzmanı ve Proje Koordinatörü Ümit Efendioğlu'na ve ayırdıkları zaman ve gayretlerinden dolayı ILO Ankara Ofisi çalışanları Özge Berber Ağtaş, Ozan Çakmak, İraz Öykü Soyalp ve proje stajyeri Çağdaş Özeniş'e müteşekkirim.

Gülay Aslantepe  
ILO Türkiye Direktörü

## Giriş ve Özet

### Ümit Efendioğlu<sup>1</sup>

Finans piyasalarında ciddi bir deprem yaratan ABD kaynaklı emlak piyasası çöküşü, önce gelişmiş ülkelere ve daha sonra Türkiye’yi de kapsayan yükselen piyasa ekonomilerine 2007-2008 yıllarında hızla yayılan küresel bir ekonomik kriz haline dönüştü. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) küresel krizi, öncelikle Haziran 2008’de Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 97. oturumunda kabul edilen *Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet ILO Bildirgesi* çerçevesinde, sonrasında da krizin etkilerinin en yoğun biçimde hissedildiği 2009 yılındaki Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 98. oturumunda oybirliğiyle benimsenmiş olan “*Krizden Çıkış: Küresel İşler Paketi*” başlıklı belge ışığında karşıladı.

Krizin nedenlerini küresel ölçekte anlamak, etkilerini ve çözüm yollarını da bu düzlemde tartışmak gerekliliğinin altını çizmek için son derece önemlidir. Özellikle de, küreselleşme sürecinin son dört onyılda izlediği seyir incelenmeden bugünlere nasıl gelindiğini kavrayabilmek pek de mümkün değildir. Bu bağlamda, ILO’nun Genel Müdürü Juan Somavia’nın şu sözleri akılda tutulmaya değerdir: “Biz şu anki finansal krizden çok önce de, yoğun küresel yoksulluğun ve artan sosyal eşitsizliklerin olduğu, kayıtdışılığın ve düzensiz işlerin artış gösterdiği; getirdiği önemli yararlarla birlikte bir çok kişi için dengesiz, adaletsiz ve sürdürülemez hale gelmiş olan bir küreselleşme sürecinin sonucu olan bir krizin zaten içindeydik.”<sup>2</sup>

Küreselleşme sürecinin 1980’lerden bu yana nasıl özellikler gösterdiğinin ayrıntılı bir analizi, ILO’nun önderliğinde 2002 yılında kurulan *Küreselleşmenin Sosyal Boyutu Dünya Komisyonu* tarafından hazırlanan ve 2004 yılında yayınlanan “Adil Bir Küreselleşme: Herkes İçin Fırsatlar Yaratılması”<sup>3</sup> başlıklı çalışmada güçlü bir biçimde gündeme taşınmıştır. Bu raporda vurgulanan eğilimler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Uluslararası mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin giderek serbestleştirilmesi sonucu küresel ekonomik bütünleşme süreci hızlanmış ve bu süreçte bazı ülkeler ve sektörler oldukça yüksek büyüme oranları yakalamıştır. Buna karşılık diğer bazı ülkeler ve sektörler ve de tüm ülkeler içindeki bazı gruplar bu canlanmadan yeterince yararlanamamıştır. Bunun doğal sonucu olarak da hem ülkeler arası hem de ülke içi dengesizlikler ve gelir eşitsizlikleri artmıştır.

- Yüksek ekonomik büyümenin yaşandığı sektörlerde ve ülkelerde bile, büyümenin istihdam yaratma kapasitesi işsizliği ve yoksulluğu önlemeye yetecek boyutlarda olamamıştır. Bunda teknolojik değişimin payı olduğu kadar, kişilerin ve dolayısıyla barındırdıkları becerilerin mobilitesindeki sınırlılıklar, kırdan kente göç ve modernleşmeyle birlikte ortaya çıkan eğitimsiz işgücü arzında ve kayıtdışı çalışmada görülen artış ve işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu becerilerle var olan beceriler arasındaki uyumsuzluklar da rol oynamıştır.

- Yeterli istihdam yaratamayan bir küresel büyümenin belki de en önemli nedenlerinden biri, finansal ve reel ekonomi arasındaki bağın giderek kopmasıdır. Hızlı teknolojik değişimin ve özellikle

1 Kıdemli İstihdam Uzmanı, “Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi ve Gelecek için Çıkarılacak Dersler” Projesi Koordinatörü, ILO Ankara Ofisi.

2 “Restoring Trust – Time to rescue the real economy”, Opinion piece by Juan Somavia, Director-General of the International Labour Office, 28 October 2008. Çeviri yazar tarafından yapılmıştır. Orjinaline şu linkten erişilebilir: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/opedcrisis.pdf>

3 Bu çalışma Türkçeye 2006 yılında çevrilmiştir. İngilizce orijinali 2004 yılında “A Fair Globalization: Creating Opportunities for All” başlığıyla yayınlanmış olup, aşağıdaki linkten edinilebilir: <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>



de iletişim teknolojilerinin yayılmasının yarattığı sayısız olanaklarla da birleşerek, küresel finans sistemi denetimsiz bir şekilde piyasa ekonomisinin düzenleyiciliğine terk edilmiş ve kısa dönemli, spekülasyon sermaye buna izin veren ülkeler arasında özgürce dolaşır olmuştur. Özel finans kurumlarının rolü ve etkisi giderek artarken, kamunun sermaye akışı içindeki payı küçülmüştür. Hem yatırım hem de tüketim için elzem olan borçlanma özel finans kurumlarınca çeşitli ve yenilikçi yöntemlerle sağlanır olmuştur. Denetimsiz ve mükemmel olmayan piyasa koşullarında, bu kurumların risk analizi ve yönetimi kredilerde aşırı bir şişkinliğe neden olmuştur. Kurumların güvenilirliği sarsıldıkça da, küresel finans sistemi artan sıklıkta ve ağırlıkta bir dizi finansal krizle sarsılmıştır.

• Sonuç olarak, adil olmayan bir küreselleşme süreci “birçok ülke ve sektörü, gelir eşitsizliği, sürüp giden yüksek işsizlik ve yoksulluk oranları, ekonomilerin dış şoklara açıklığı ve istihdam ilişkilerini ve bu çerçevedeki koruma tedbirlerini etkileyecek güvencesiz işlerin ve kayıtdışı ekonominin büyümesi gibi sorunlarla karşı karşıya”<sup>4</sup> bırakarak insana yakışır iş açıklarının artmasına neden olmuştur.

ILO'nun 1944 tarihli *Philadelphia Bildirgesi* ve 1998 tarihli *Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi*'ni temel alarak geliştirdiği ve Uluslararası Çalışma Konferansı'nın kabul ettiği üçüncü genel ilkeler ve politikalar bildirgesi olan *Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet ILO Bildirgesi*'nin 2008 yılında gündemde olması bu arka plan ışığında değerlendirilmelidir. 2008 Bildirgesi, *Küreselleşmenin Sosyal Boyutu Dünya Komisyonu* raporu arifesinde gerçekleştirilen üç taraflı görüşmelerin ürünü olup, küreselleşme çağında ILO'nun çalışma alanlarına ilişkin çağdaş vizyonunu ortaya koymaktadır. Bu vizyon ise, adil bir küreselleşme ve sosyal adalet hedeflerine ulaşabilmek için ILO'nun 1999 yılından bu yana geliştirmekte olduğu *İnsana Yakışır İş Gündemi*'ni ekonomik ve sosyal politikaların merkezine yerleştirmenin gerekliliğidir.

İnsana yakışır iş açıkları küresel krizle birlikte kriz öncesi dönemdeki düzeyinden de daha kaygı verici bir noktaya ulaşmıştır. Bu gelişmeler ışığında ILO Haziran 2009'da Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 98. oturumunda *Küresel İşler Paketi*<sup>5</sup>'ni bütün üye ülkelerin hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinin tam desteğiyle kabul etmiştir. Paktin amacı, krizden çıkış sürecinde insana yakışır iş odaklı politika alternatiflerine vurgu yapmak; hem ulusal, hem bölgesel hem de küresel düzeyde, sağlıklı ve etkin işleyen sosyal diyalog mekanizmaları aracılığıyla, hükümet, işçi ve işveren kesimlerinin ortak iradesi ve kararlılığıyla, ekonomik canlanma ile sosyal toparlanma arasındaki zaman farkını en aza indirecek ve daha da önemlisi krize neden olan eşitsizlikleri ortadan kaldıracak politika önlem ve önerilerini üye ülkelerin hizmetine sunmaktır. *Küresel İşler Paketi, Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet 2008 ILO Bildirgesi*'nin tavsiyeleri doğrultusunda, ILO'nun *İnsana Yakışır İş Gündemi*'nin dört bütüncül ve ayrılmaz bileşeni olan yatırım ve istihdam yaratılması, sosyal korumanın genişletilmesi, çalışma koşullarının ILO sözleşmelerine dayanılarak iyileştirilmesi ve etkin sosyal diyalog mekanizmalarının hayata geçirilmesi yolunda, ve de adil bir küreselleşme hedefi yönünde politikalar geliştirilebilmesi için önlemler ve seçenekler içermektedir.

Bu belge 2009 yılında Amerika'nın Pittsburgh eyaletinde ABD Başkanı Obama'nın öncülüğünde toplanan G20 Liderleri Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nin 46. paragrafında da desteklenmiş; G20 ülkelerinin, *Küresel İşler Paketi*'nin vurgu yaptığı gibi kaliteli istihdama yönelik bir ekonomik topar-

4 Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet ILO Bildirgesi, Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 97. oturumunda 10 Haziran 2008 tarihinde oybirliğiyle kabul edilmiştir. İngilizce orijinaline aşağıdaki linkten ulaşılabilir: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

5 ILO (2009), *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, adopted by the International Labour Conference at its 98th session, Cenevre, 19 June 2009. Aşağıdaki linkten ulaşılabilir: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_115076.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115076.pdf)

lanma ve büyüme yoluna girme konusundaki kararlılıkları vurgulanmıştır. Ayrıca Pittsburgh G20 Zirvesi Sonuç Bildirgesi, krizden çıkış sürecinde ve sonrasında, insana yakışır iş gündemini desteklemenin, istihdamı korumanın ve artırmanın, ve de küreselleşmenin sosyal boyutlarında gelişme sağlanmasının önemine özel atıfta bulunmuş; ILO'yu Nisan 2010'da Washington'da yapılan G20 Çalışma Bakanları Toplantısına ülke raporları hazırlamaya ve krize karşı alınan önlemleri küresel boyutta incelemeye davet etmiştir. Yakın zamanda gerçekleştirilen G20 Seul Zirvesi'nde de istihdam-odaklı, dengeli ve sürdürülebilir bir büyümenin ve sosyal korumanın önemi bir kez daha vurgulanmıştır.

Ekonomik ve sosyal konuların birbirlerinden ayrıştırılamazlığı ve bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekliliği en son yaşanan kriz ile hem tüm dünyada hem de Türkiye'de inkar edilemez bir biçimde ortaya çıkmıştır. İşte bu nedendir ki ILO *Küresel İşler Paketi* çerçevesinde bir çok ülkede çeşitli projeler hayata geçirmektedir. ILO Ankara Ofisi de “Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi ve Gelecek için Çıkarılacak Dersler” başlıklı proje ile küresel krizin Türkiye üzerindeki etkilerini ve krize karşı alınan çeşitli önlem paketlerinin etkinliğini hem makroekonomik açıdan, hem sektörel boyutta hem de istihdama katkıları yönüyle değerlendirmeyi hedeflemiştir. Üç değerli akademisyen tarafından hazırlanan ve bu kitapta sunulan raporlar bu doğrultuda hazırlanmıştır. Ayrıca ILO Ankara Ofisi olarak sosyal ortaklarla yapılan çeşitli mülakatlar da proje sürecini aydınlatıcı bir rol oynamıştır.

İşçi ve işveren dünyasının paydaşları ile yaptığımız görüşmelerin sonunda ortaya çıkan çarpıcı bir nokta, alınan tedbirler arasında en etkin olanının Kısa Çalışma Ödeneği olduğunun düşünülmesidir. Bu görüş hem işçi hem de işveren kesimi tarafından desteklenmiştir. Hem kriz sonrası iş kayıplarının azaltılmasına katkıda bulunması açısından hem de “güvenceli esneklik” yaklaşımına olumlu bir örnek teşkil etmesi açısından, Kısa Çalışma Ödeneği yalnızca bir kriz tedbiri olarak değil, uzun vadede de uygulanabilecek bir istihdam politikası aracı olarak savunulmuştur.

İşveren kesimi tarafından sıklıkla vurgulanan bir nokta da sigorta işveren primlerinde yapılan 5 puanlık indirimle ilişkindir. Bu düzenlemenin esasen kriz öncesinde yapıldığı, ancak uygulamasının kriz esnasında başlaması nedeniyle, istihdamda beklenen olumlu etkiyi gösteremediği vurgulanmıştır. İşçi kesimi tarafından altı çizilen bir nokta ise hükümetin krizin etkilerini geç algılamış olması ve dolayısıyla da tedbir almakta geciktiğidir. Ayrıca, tedbirlerin çoğunun da işverenlere yönelik olduğunun altı çizilmiştir.

İzleyen bölümlerdeki üç çalışma, krizin ve krize karşı alınan önlemlerin Türkiye üzerindeki etkisini, ILO'nun insana yakışır iş perspektifinden yola çıkarak, öncelikle makro boyutuyla, sonra otomotiv sektörü örneğini kullanarak sektörel bağlamda ve sonra da mikro veri setlerini kullanarak işgücü piyasasının ayrıntılı bir resmini çekerek irdelemektedir. Üç çalışmanın da ortaklaştığı bir tesbit, Türkiye'de 2001 krizi sonrası dönemde gerçekleşen yüksek büyüme hızlarına karşın istihdam artışlarının işsizliği düşürecek boyutlarda gerçekleşmemiş olması ve işsiz-büyüme ya da istihdam-dostu olmayan büyüme olarak adlandırılan bir sürecin başlamış olmasıdır. Türkiye'de izlenen ekonomi ve finans politikaları nedeniyle kronikleşen bu sorun politika yapımcıları istihdamı artırmaya yönelik yeni tedbirler almaya yöneltmiştir. Son krizin olumsuz etkileri bu süreci daha da zora sokmuştur.

Erinç Yeldan'ın “Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirilmesi” başlıklı çalışmasında, Türkiye ekonomisinin ileri teknoloji ve yüksek büyümenin yakalandığı gelişmiş alanları ile durgunlaşan geleneksel ve kayıt dışı alanları biçiminde gözlenen ikili yapısı ve yüksek büyüme oranlarına rağmen yeterince istihdam yaratamaması, 2000'li yıllarda izlenen makro ekonomik politikaların yapısal koşulları ile ilintilendirilmiştir. Fiyat istikrarı ve mali güvenilirlik odaklı politikalar sonucu döviz kurundaki aşırı ucuzlama ve uyumsuzluğun genişleyen dış açıklara yol açtığı, cari işlemlerdeki açıkların ise dış borçlanmayı arttırıcı biçimde spekülasyon sermaye akımları ile finanse edildiğini savunan Yeldan, bu spekülasyon kaynaklı büyümenin ise istihdam kayıpları, büyüyen kayıt dışılık ve reel ücret gelirlerindeki düşüş gibi maliyetleri olduğunu vurgulamaktadır. Küresel krizin Türkiye ekonomisini 2008'in

Ekim ayından başlayarak olumsuz etkilemeye başladığını ve hükümetin buna karşılık bir dizi mali canlandırma tedbirini hayata geçirdiğini anlatan Yeldan, kısa çalışma ödeneği fonunun hükümetin işgücü piyasalarına yönelik olarak en yoğun olarak uyguladığı politika olduğunu da belirtmiştir. Türkiye’de alınan canlandırma tedbirlerinin istihdam yaratma kapasitesinin kıyaslanabilir OECD ülkelerine göre daha düşük kaldığını gösteren Yeldan, mevcut istihdam kazanımlarının da %65’inin herhangi bir sosyal güvenlik şemsiyesine dayanmayan biçimde kalitesiz ve kayıt dışı olduğunu vurgulamaktadır.

Sektörel düzeyde 2009 yılında krizin etkilerini hafifletmek ve istihdamı korumak amacıyla uygulamaya konulan özel tüketim vergisi (ÖTV) indirimi ve kısa çalışma ödeneği tedbirlerini inceleyen Erol Taymaz’ın “Kriz Tedbirlerinin Etkinliği: Motorlu Kara Taşıtları Sanayii Örneği” başlıklı çalışması, ÖTV indiriminin özellikle binek otomobil talebini artırdığını, ancak aynı oranda bir artışın otomobil ithalatında da görüldüğünü ortaya koymuştur. Dolayısıyla, ÖTV indirimi kısıtlı yerli üretim etkileri yaratmış, istihdam etkileri daha da az olmuş ve indirimlerin uygulandığı dönemde sektörde istihdam kayıpları devam etmiştir. Taymaz’ın analizlerine göre, kriz sonrasında otomotiv sektöründe işgücü uyumu, ÖTV indirimi ve kısmi çalışma ödeneğine rağmen, ortalama çalışma süresinde bir uyarılma yerine çalışan sayısında azalma yolu ile gerçekleşmiştir. ÖTV indirimi otomobil üretimini artırmakta kısmen başarılı olsa da, Taymaz’ın hesaplamalarına göre, bunun vergi kaybı olarak kamuya olan maliyeti oldukça yüksek olmuştur.

“Küresel Krizin İstihdama Etkisi: Türkiye” başlıklı çalışmasında Hakan Ercan, kriz sonrasında özellikle 2009 yılında yaşanan şiddetli büyüme ve istihdam kayıplarının 2010 yılında olumlu bir seyre girdiğini, ancak bu olumlu gelişmelerin ardında üç önemli bileşenin olduğunu göstermektedir. Birinci bileşen, ihracat ve üretimdeki gelişmeler sonucunda imalat sanayiinde ciddi bir işe geri dönüş olgusunun yaşanması ve böylece gerçek formel istihdam kazanımlarıdır ki bunlar ILO’nun insana yakışır iş tanımına uygun işlerdir. İkinci bileşen, erkeklerin işlerini kaybetmeleri sonucu kadınların kayıtsız olarak kendi hesabına çalışarak evlerinin geçimine katkıda bulunmaları olgusudur. Kriz esnasında kadınların işgücüne ve istihdama katılım oranındaki artış bu şekilde açıklanabilir. Üçüncü ve son bileşen ise tarımda yaşanan ‘sanal’ bir istihdam artışıdır. Ercan’ın çalışmasına göre, kriz sonrası toparlanma döneminde tarım sektöründe ciddi istihdam kazanımları olmuş, ancak bunların büyük bölümünü kentte işlerini kaybetmiş olanlardan yeniden kıra ve ücretsiz aile işçiliğine dönenler oluşturduğu için bu artış sanal bir artış olarak değerlendirilmiştir. Diğer bir deyişle, 2010 yılında gözlenen istihdam kazanımlarının son iki bileşeni, ILO’nun insana yakışır iş tanımına uygun olmayan işlerde olmuştur. Kriz tedbirlerinin etkileri bağlamında ise Ercan Türkiye’nin krize karşı önlem almakta gecikmiş olduğunu vurguluyor ve ilk geniş kapsamlı istihdam paketinin Mayıs 2009’da açıklandığının altını çiziyor. Aslında Mayıs 2008’de, krizden bağımsız olarak, özellikle gençlerin ve kadınların istihdamını hedefleyen ve işgücü maliyetini azaltıcı teşvikler içeren bir istihdam paketi açıklanmış idi. Ancak, Ercan’a göre, bu teşvikler yalnızca formel istihdama ulaşabildiği için ve kriz esnasında ve sonrasında formel istihdam enformel istihdama kıyasla çok daha yavaş arttığı için, teşviklerin etkileri de sınırlı olmuştur. Ercan’ın çalışmasındaki diğer bir ilginç bulgu ise yüksek ücretli meslekler ile düşük ücretli mesleklerin arasındaki kazanç makasının son yıllarda giderek daha çok açılmış olmasıdır.

Bu kitaptaki üç raporu bir ortak paydada toplamak istersek, tarihe ikinci büyük durgunluk olarak geçen 2007-2009 küresel krizi, farklı düzlemdeki politika ve tedbirlerin birbirlerinden bağımsız ve tek hedef gözeterek tasarlandığında ya etkisiz kaldıklarını ya da beklenmeyen yan etkiler doğurduklarını göstermiştir. Diğer bir deyişle, makroekonomik, sektörel ve mikro düzlemdeki politikalar, istihdam politikaları tasarlanırken göz önüne alınmazsa, ya da bunu tersinden okuduğumuzda, iş kayıplarını önlemeye veya kaliteli istihdamı artırmaya yönelik tedbirler, bunların maliyeti, makroekonomik ve sektör düzeyindeki etkileri düşünülmeden tasarlanırsa, kalıcı ve sürdürülebilir çözümler üretmek

gerçekçi değildir. Her sosyal politikanın bir ekonomik maliyeti ve her ekonomi politikasının da bir sosyal izdüşümü vardır. Bunların birbirleriyle bağlantıları, nerede birbirlerini besleyici, nerede birbirlerine tahripkar oldukları anlaşılmadıkça, yani yapısal sorunlar bütüncül bir yaklaşımla ele alınmadıkça, işsizlik sorununu aşmak ve insana yakışır iş açıklarını kapatmak ne Türkiye’de ne de küresel ölçekte mümkün değildir.

Hem Türkiye’de hem de ekonomik durgunluk yaşayan başka ülkelerde, ekonomik büyüme ile birlikte artık krizin atlatıldığı konuşuluyor. Oysa, ILO’nun yakın zaman önce yayımladığı *Emeğin Dünyası 2010* raporunun da vurguladığı gibi, ekonomik durgunluk atlatılmış görünürken, “işgücü piyasası durgunluğu” şiddetle devam etmektedir. Raporun başlığı da zaten bu vurguyu yapmaktadır: “Bir Krizden Diğere mi?”<sup>6</sup>.

Rapor, tam ve kaliteli istihdamın, enflasyon ve mali politika hedefleri ile aynı önemde bir makroekonomik politika hedefi olması gerekliliğinin altını çiziyor. Çünkü yaşanan kriz gösteriyor ki bu hedeflerden tümü birden yakalanmadan, hiç birisinin tek başına sürdürülebilirliği olmuyor.

Rapora göre, daha önce yaşanan krizler göstermiştir ki, kriz sonrası dönemlerde ekonomik canlanma ile istihdamki canlanma arasında ciddi zaman farklılıkları vardır. İstihdam düzeyinin kriz öncesi duruma gelmesi ortalama olarak 5 ila 8 yıl sürmektedir. Yani sosyal dengelerin kurulması ekonomik ve finansal dengelerin kurulmasından çok daha uzun zaman almaktadır. Kaldı ki krizin etkileri yalnızca işsiz veya çalışan sayısının çok ötesinde sosyal sorunlarla bezelidir. Kriz ve yüksek işsizlik ortamında, uzun dönemli işsizlik artar ve iş bulma umudunu yitirenler işgücü piyasasından çekilirler. Nitekim kriz sonrası işgücüne katılım oranlarında tüm dünyada gözlenen düşüşler, yarı-zamanlı, geçici, sosyal güvencesiz ve kayıtdışı işlerdeki artış, ücretlerde azalma, halen çok sayıda kişinin işsizlik ve sağlık sigortası gibi sosyal haklarından yoksun olması, yoksulluk ve çalışan yoksul sayısındaki yükseliş, ve eşitsizliklerin artması, küresel ekonomik krizin nasıl bir küresel iş krizine ve buna bağlı olarak da nasıl çok boyutlu bir sosyal krize neden olabildiğini açıkça ortaya koymaktadır.

Tam da bu kaygıdan hareket eden rapor, krizden kaliteli büyüme ve istihdam yaratarak çıkabilmek için üç temel politika önerisi sunar. Birincisi, istihdam odaklı politikaları; uzun dönemli işsizliği, yapısal kayıt dışılığı ve işgücü piyasası arz ve talebi arasındaki beceri uyumsuzluğunu gidermek üzere, güçlendirmek. Yani iyi tasarlanmış aktif işgücü piyasası politikaları, kırılgan gruplara, özellikle de gençlere ve kadınlara yönelik özel politikalar, ve istihdama yönelik sosyal koruma politikaları geliştirmek ve başarıyla uygulamak. Rapor böylesi politikaların başarıyla uygulandığı somut ülke örnekleri veriyor ve bu tür tedbirlerin kamuya maliyetinin fazla olmadığını vurguluyor. Çünkü bu tür politikalar, uzun dönemde bakıldığında, işgücüne katılımı ve kaliteli işleri artırdığı için, vergi gelirlerinin artışı sayesinde kamu maliyesine katkı sağlıyor.

Raporun ikinci önemli tavsiyesi, ücretler ve verimlilik arasındaki bağın güçlendirilmesi ve bu yolla sürdürülebilir istihdam yaratma kapasitesinin hızla artırılması. Verimlilik artışlarının ücretlere hızlı ve etkin yansımalarının ekonomik büyümeyi, döviz kuru politikalarından çok daha güçlü bir biçimde besleyeceği, rapor tarafından gösteriliyor.

Üçüncü ve son olarak ise, rapor, hem küresel hem de ulusal ölçekte, tasarrufların daha üretken yatırımlara ve bu yatırımların sürdürülebilir işlere dönüşebildiği, gerçek bir finansal reformun gerekliliğini vurguluyor.

Bu projedeki çalışmaların ulaştığı bulgular Emeğin Dünyası Raporu’nda altı çizilen bulguları ve kaygıları Türkiye örneğinden hareketle birebir yansıtmaktadır. Raporların ortak gözlemi şudur:

6 Rapora aşağıdaki linkten erişilebilir: [http://www.ilo.org/global/resources/WCMS\\_145078/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/resources/WCMS_145078/lang--en/index.htm)



istihdam artırıcı politikaların sadece yurtiçinde değil küresel ölçekte de izlenecek istihdam yanlısı bir görüşün hakim olduğu makroekonomik politika ortamı ile desteklenmesi gerekmektedir. Bu nedenledir ki, ILO üye devletleri tarafından imzalan Küresel İşler Paketi'nin üye devletler tarafından uygulanması yönünde atılacak her adım büyük bir öneme sahiptir.

# KÜRESEL KRİZ ve TÜRKİYE: Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirilmesi<sup>1</sup>

Erinç Yeldan<sup>2</sup>

## ÖZET

2000’li yıllarda gösterdiği, yüksek büyüme performansı ve artan ihracatına rağmen Türkiye ekonomisi istenilen düzeyde istihdam yaratamamıştır. Yüksek büyüme oranlarına yüksek işsizlik ve düşük işgücüne katılım oranları eşlik etmiş; 2001 krizi sonrası açık işsizlik oranlarının yüksek büyümeye rağmen sergilediği katılık, ekonominin ileri teknoloji ve yüksek büyümenin yakalandığı gelişmiş alanları ile durgunlaşan geleneksel (ve kayıt dışı) alanları arasında ikili bir yapının oluşmasına neden olmuştur.

*Büyük durgunluk* Türkiye ekonomisini 2008’in Ekim ayından başlayarak olumsuz etkilemeye başlamıştır. 2009’un ilk çeyreğinde sanayi üretimi %40 gerilemiş; açık işsizlik oranı 5 puan artarak %15.4’e ulaşmış ve gayri safi yurtiçi hasıla da 2009 boyunca %4.7 oranında daralma göstermiştir.

Küresel durgunluk karşısında Türk hükümeti vergi indirimlerinden, arttırılan kamu harcamalarına değin bir dizi mali canlandırma politikasını uygulamaya koymuştur. İşgücü piyasalarına yönelik olarak, hükümetin en yoğun olarak uyguladığı politika, *kısa çalışma ödeneği fonu* olmuştur. Hesaplamalarımıza göre, 2008 ve 2010’un ikinci çeyreği arasında Türk hükümetinin uyguladığı canlandırma paketinin toplam maliyeti 64.8 milyar TL (yaklaşık 45 milyar ABD doları) düzeyindedir. 2008 yılının gayri safi yurt içi hasılasına oran olarak bu tutar %6.8’e ulaşmakta; ve Türkiye’yi OECD ülkeleri arasında en yoğun canlandırma paketi uygulayan ülkeler arasına sokmaktadır. Canlandırma paketinin *istihdam çarpanı* ise 0.91 düzeyinde hesaplanmakta olup, karşılaştırılabilir OECD ülkeleri arasında Türkiye’yi göreceli olarak *daha düşük istihdam kazanan* ülkeler arasında değerlendirmektedir.

Haziran 2010 itibariyle toplam istihdamın Ocak ayına göre 2.324 milyon kişi arttığı tahmin edilmektedir. Ancak bu istihdam kazanımlarının *kalitesi* konusunda ciddi kuşklar mevcuttur. Söz konusu artışın %65’inin enformel ve herhangi bir sosyal güvenlik şemsiyesine dayanmayan biçimde *kayıt dışı* olduğu rapor edilmektedir. Dolayısıyla, canlandırma paketlerinin uygulama biçiminin işgücü piyasalarında kalitesiz istihdamı uyardığı ve enformelleşmeyi derinleştirdiği gözlenmektedir.

Türkiye ekonomisinde gözlenen söz konusu ikili yapının ve istihdamdaki kazanımların zayıf olmasının nedenlerini 2000’li yıllarda izlenen makro ekonomik politikaların yapısal koşullarına bağlamaktayız. Yoğunlukla fiyat istikrarı ve mali güvenilirlik üzerine odaklanan politikalar neticesinde, otoriteler döviz kurundaki aşırı ucuzlama ve uyumsuzluğun ve genişleyen dış açıkların yarattığı teh-

1 Bu çalışma Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Ankara Ofisince yürütülen “Krizle karşı istihdam politikalarının etki analizi ve ileriye yönelik dersler” konulu projenin makro ekonomik analiz bulgularını özetlemektedir. Çalışma boyunca öneri, yorum ve destekleri için Ümit Efendioğlu, Hakan Ercan, Ebru Voyvoda, Alena Nesporova, Marva Corley ve Bilkent Üniversitesindeki ve ILO Ankara Ofisindeki değerli meslektaşlarıma teşekkür borçluyum. Proje boyunca Bengisu Vural son derece yetkin araştırma asistanlığı sağlamıştır. Çalışmada geçen tüm görüş ve bulguların tüm sorumluluğu sadece şahsıma aittir.

2 Bilkent Üniversitesi, Ankara, yeldane@bilkent.edu.tr, Ekim 2010

likeleri gözden kaçırmışlardır. Cari işlemlerdeki açıklar dış borçlanmayı arttırıcı biçimde finanse edilebilmiştir. Türkiye'nin *yurtdışından* yüksek katma değerli ürünleri daha fazla tüketmesi ve bu yönde bir tüketim kalıbını, spekülâtif sermaye akımlarının finanse ettiği aşırı değerli kur ortamında daha kazançlı görmesi neticesinde, dış açık artmakta ve dış borcu çoğalmaktadır. Bu *spekülâtif kaynaklı büyümenin* maliyetleri, istihdam kayıpları, büyüyen kayıt dışılık ve reel ücret gelirlerindeki düşüş olarak yaşanmaktadır

İstihdamın arttırılabilmesi için söz konusu makroekonomik politikalar demetinin daha eşitlikçi ve dağılımcı bir perspektif ile yeniden ele alınması gerektiği kanısındayız. Bu çerçeve içerisinde kalınması halinde, işgücü piyasalarının *esnekleştirilmesini* öngören *mikro reform* politika gündeminin sağlıklı bir sonuca ulaşacağı konusunda kuşku duymaktayız. Esnekleştirmeye yönelik politikaların mevcut makro ekonomik çerçeve içerisinde Türk işgücü piyasalarındaki ikili yapının ve enformalleşmenin daha da derinleşmesine yol açacağını ve refah kayıplarını arttıracağını düşünmekteyiz.

Tüm bu gözlemler, istihdam arttırıcı politikaların, sadece yurtiçinde değil küresel seviyede de izlenecek *istihdam-yanlısı* bir görüşün hakim olduğu makroekonomik politika ortamı ile desteklenmedikçe başarıya ulaşamayacağı yorumunun altını çizmektedir. Dış finansmana aşırı bağımlılık, her ne kadar baştan çekici gelse de, çok yüksek maliyetler yaratabilir. Bu maliyetler, sadece konjonktürel dalgalanmaların maliyetleriyle sınırlı kalmayarak, gelecekteki büyüme patikasını ve kalitesini kötü yönde etkileyen stratejik maliyetleri de içerecektir.

## 1. Giriş: Yüksek Büyüme, Zayıf İstihdam Performansı

2000'li yıllarda gösterdiği, yüksek büyüme performansı ve artan ihracatına rağmen Türkiye ekonomisi istenilen düzeyde istihdam yaratamamıştır. 2000'de %6,5 olan açık işsizlik oranı, Şubat 2001 finansal krizi sonrası 2002'de %10,3'e çıkmıştır. O tarihten beri Türkiye'nin gayri safi yurtiçi hasılası reel olarak %30 büyüme kaydetmiştir. Ancak, bu büyümenin istihdam yaratma kapasitesi oldukça sınırlı kalmış ve açık işsizlik oranı 2007 sonunda, son küresel krizle birlikte gelen çöküşün hemen öncesinde, %9'un altına indirilememiştir. Pek çok sektörde yaşanan üretimdeki hızlı genişlemeye rağmen istihdam en iyi ihtimalle az bir büyüme sergilemiş, işgücüne katılım oranları 1990larda gözlenen seviyesinin altında kalmıştır. Halen (Haziran 2010 verilerine göre)<sup>23</sup> Türkiye, açık işsizlik oranında %10,5'le OECD ülkeleri arasında en üst sıralardadır.

Türkiye ekonomisinin IMF tarafından yakından izlenmesinin ve kontrolünün sağlanması amacıyla Türkiye ve IMF, 1998 yılında bir *Yakın İzleme Anlaşması* imzalamıştır. Türkiye, IMF tarafından tasarlanan ve uygulanan bir *kur bazlı enflasyonu düşürme programı*<sup>4</sup> izlediği dönemde öncelikle Kasım 2000'de ardından da Şubat 2001'de ağır bir ekonomik kriz yaşamıştır. 2001 yılı içerisinde gayri safi milli hasıla reel olarak %7,4 düşmüş, tüketici fiyatlarında yaşanan enflasyon %54,9'a sıçramış ve yerli para birimi (Türk Lirası, TL) önemli yabancı paralar karşısında %51 değer kaybına uğramıştır. Krizin ardından gelen intibak sürecinin yükü işçiler üzerine hakkaniyetsiz bir şekilde yıkılmış, işsizlik oranı %10'a tırmanırken 2001'de reel ücretler birden bire %20 düşürülmüştür.

Türkiye ekonomisinin kriz sonrası intibak süreci küresel ekonomide mevcut, o döneme özgü koşullara denk gelmiştir. Öncelikle, büyüme, her ne kadar hızlı da olsa, kendine has karakteristikler göstermekteydi.

3 2006 yılından itibaren Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) işgücü piyasalarına ilişkin tahmin verilerini 3 aylık hareketli ortalamalar şeklinde raporlamaktadır. Bu durumda, "Haziran" 2010 verisi "Mayıs-Haziran-Temmuz" aylarının ortalamasını yansıtmaktadır.

4 Programın özellikleri ve takip eden krizin altında yatan nedenler Akyüz ve Boratav (2004), Ertuğrul ve Yeldan (2003), Yeldan (2002) ve Bağımsız Sosyal Bilimciler (2006) çalışmalarında detaylarıyla tartışılmaktadır.

Büyüme, ağırlıklı olarak, yurtiçindeki yüksek faiz oranlarının cezbettiği yabancı finans sermayesinin yüksek hacimli girişlerine bağlı durumda, bu nedenle de *spekülatif* kaynaklıydı (Gabel v.d., 1995).

Ana mekanizma şu şekilde idi: Türkiye'deki varlık piyasalarında oluşan yüksek faiz oranları kısa vadeli finans sermayesini çekmekte, bunun karşılığında ülkede yaşanan göreceli döviz bolluğu Lira'nın aşırı değerlenmesine neden oluyordu. Yabancı para bazındaki maliyetlerin ucuzlaması tüketim ve yatırım mallarının ithalatında bir patlama yaşanmasına neden oldu. Lira'nın aşırı değer kazanması ve yatırımcıların, küresel finansal piyasalarda yaşanan sınır tanımaz bir bolluk içerisinde olduğu bir dönemde arbitraj gelirleri kazanma yönündeki beklentileri, Türkiye'nin dış açığında aşırı bir artışa ve bu takiben de yüksek dış borçluluğa yol açmıştır.

2001 sonrası dönemi karakterize eden bir başka özellik ise Türkiye'nin *zayıf istihdam yaratma kapasitesidir*. Yüksek büyüme oranlarına yüksek işsizlik ve düşük işgücüne katılım oranları eşlik etmiştir. 2001 krizi sonrası açık işsizlik oranlarının yüksek büyümeye rağmen sergilediği katılık, ekonominin ileri teknoloji ve yüksek büyümenin yakalandığı gelişmiş alanları ile durgunlaşan geleneksel (ve kayıt dışı) alanları arasında ikili bir yapının oluşmasına neden olmuştur. 1998 sonrası IMF denetiminde izlenmekte olan (ve *Vaşington Oydaşması* (Washington Consensus) tedbirlerini temel alan) makroekonomik politikaların altında yatan mantık bu ikili yapının daha da şiddetli yaşanmasına neden olmuştur. Görece ucuz olan yabancı kredinin getirdiği refahla birlikte ithalat talebi yükselmiş ve Türkiye sürdürülemez bir yüksek tüketim ve yatırım kalıbı içine sıkışmıştır. Dış finansın sahip olduğu spekülatif yapı nedeniyle Türkiye'nin yabancı ekonomilerde üretilen malları yüksek hacimlerde tüketiyor olması yurt içinde düşük katma değerli üretime yol açmıştır. Bu nedenle, istihdam yaratma konusundaki kötü performans ve cari işlemler açığının getirdiği kırılganlık, çözüm bekleyen ortak bir problemin yansımaları olarak algılanmalıdır.

Bu döneme ilişkin bir başka karakteristik ise faiz oranlarındaki katılıktır. Bu döneme kadar ulaşılmış olan başarılı bir makroekonomik performansın mali yansıması olması açısından bakıldığında reel faiz oranlarındaki katılığın anlaşılması güçtür. Her ne kadar reel faiz oranlarının genel seyrinde bir düşüş izlenebiliyor olsa da, Türkiye'deki faiz oranları gelişmekte olan pek çok ekonomideki faiz oranından açıkça daha yüksekte seyretmektedir. Özellikle kredi faiz oranları, 2008'deki küresel daralma ile yaşanan fiyat enflasyonundaki gerilemeye rağmen %16 seviyesinde sabit kalmıştır.

Yüksek faiz oranları Türkiye'deki finansal piyasalara yüksek miktarda sıcak para akışı sağlamada yardımcı olmuştur. Bu dönemdeki yabancı finans kapitalin akışlarındaki artışın direk etkisi döviz piyasalarında hissedilmiştir. Pozitif kar arayan yabancı finans yatırımcıları tarafından sistem içine sokulmuş olan yüksek hacimli döviz Türk Lirası üzerinde önemli değerlenme baskılarına yol açmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası izlemekte olduğu para politikasını sadece enflasyon hedeflemesiyle sınırlamış ve yerli para biriminin değerini piyasa güçlerinin kontrolüne bırakmış olduğundan, Lira reel olarak ABD doları karşısında %60, Euro karşısında ise %25 değer kazanmıştır (üretici fiyatları paritesine göre).

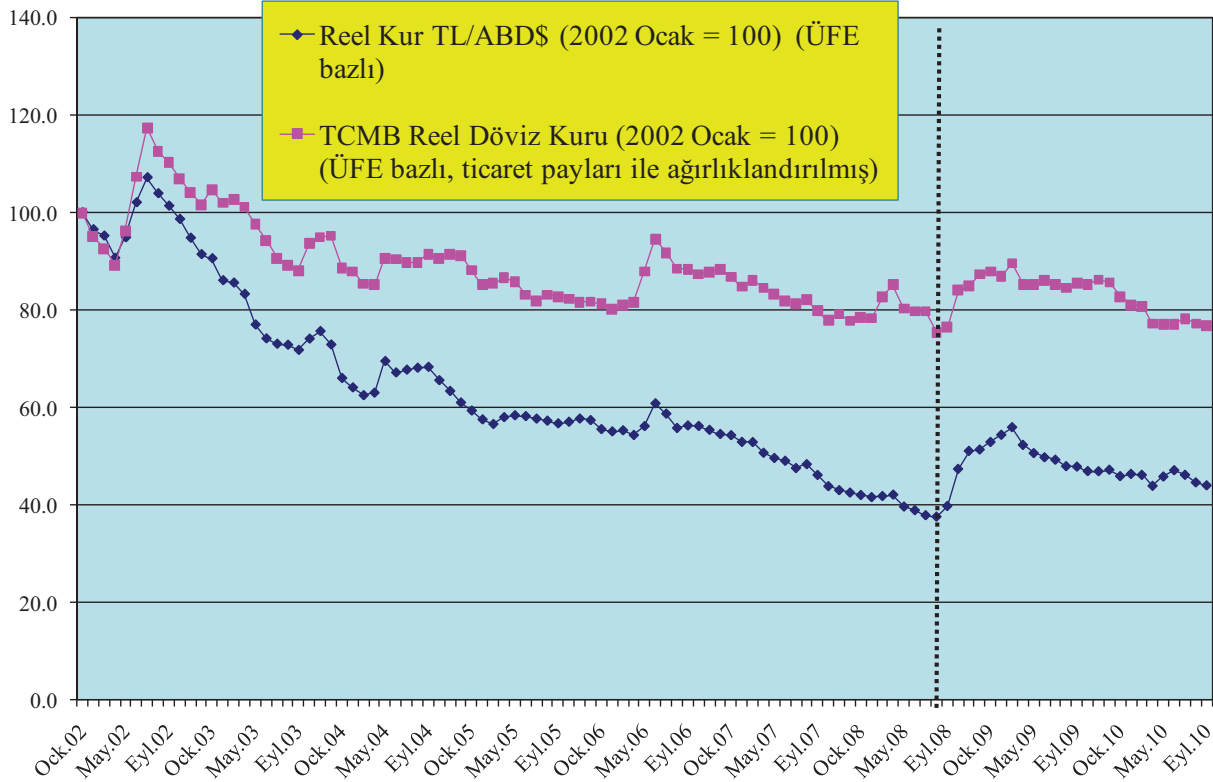
Şekil 1, ikili (ABD doları karşısında) ve dış ticaret paylarıyla ağırlıklandırılmış reel döviz kurunun<sup>5</sup> 2002-2010 yılları arasında izlediği patikayı sergilemektedir. 2008'in sonlarında yaşanmış olan kısa dönemli hareketlenmenin ise reel döviz kuru üzerinde çok az bir etkisi olmuş ve bu etki yaşanmakta olan reel değerlenme eğiliminde bir değişikliğe yok açmamıştır.

5 PPP ile ölçülmüş, üretici fiyatları deflatör olarak kullanılmıştır



TL'deki yapısal aşırı değerlenme, doğal olarak, kendisini mal ticareti ve cari işlemler hesabı açıklarında yaşanan artış olarak göstermiştir. Türkiye'nin geleneksel ihracat malları rekabetçiliğini kaybetmiş, yeni ihracat sektörleri oluşmuştur. Ancak, bu sektörler otomotiv yan sanayi ve dayanıklı tüketim malları gibi genellikle ithalata dayalı, montaj hattı sektörleri olmuştur. Bu ürünler, ucuz ithal ara girdi kullanarak Türkiye'de düşük katma değerle üretilmekte ve ihraç edilmektedir. İthal bağımlılığı nedeniyle yüksek katma değer ve istihdam yaratmada sınırlı kapasiteye sahiptir. Geleneksel sektörler daralırken, yeni ortaya çıkan ihracat sektörleri ticaret açığını kapatmada ve istihdam yaratmada yeterince etkin olamamıştır.

**Şekil 1. İkili ve Dış Ticaret Paylarıyla Ağırlıklandırılmış Reel Döviz Kuru Endeksleri**



**Kaynak: TCMB ve TÜİK.**

Sonuç olarak, 2003'ten itibaren Türkiye büyüyen cari işlemler açığıyla karşı karşıya kalmıştır. Cari işlemler açığı 2007'de 38,1 milyar \$'la rekor bir seviyede gerçekleşmiş, gayrisafi milli hasılanın %6,7'sine ulaşmıştır. Bu noktada Türkiye'nin geleneksel olarak cari işlemler açığına eğilimli bir ekonomi olmadığının vurgulanması gerekmektedir. Geçtiğimiz 20 yıl içinde (80'ler ve 90'lar) cari işlemler dengesi % +/- 1,5-2,0 seviyelerinde gerçekleşmiş, açıklar ise kriz öncesi dönemler haricinde %3'ü aşmamıştır. Bu durum 1994 ve 2001'de yaşandığı gibi önemli düzeltmelere işaret etmektedir. Aslında, 2001 sonrasında zirve yapmış olan cari işlemler açığının arkasındaki mekanizma ancak ödemeler dengesinin finans hesabında yaşanmış olan spekülatif hareketlerle anlaşılabilir.

Sonuçta, yerli sanayinin yoğunlaşan ithal bağımlılığı, sermaye-yoğun teknolojilerin yurt dışından artarak uyarlanmasına neden olmuş ve bu durum da istihdam üzerinde olumsuz etkiler doğurmuştur. Şimdi bu konuya değineceğiz.

## 2. 2001 Sonrası İşgücü Piyasalarının Evrimi

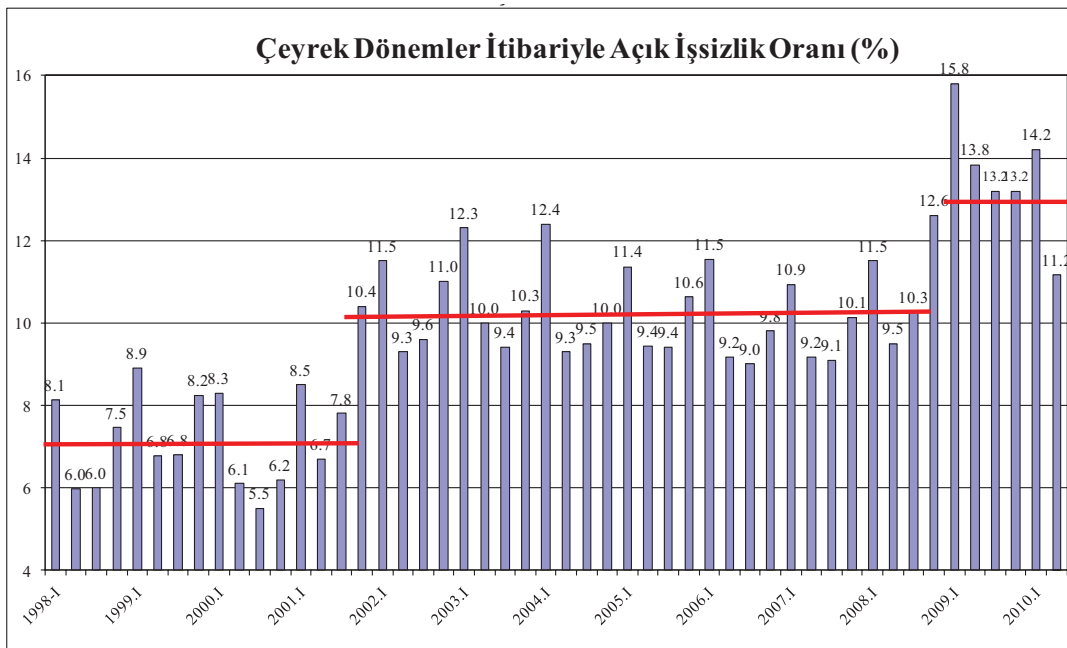
Bu bölümde öncelikle Türkiye ekonomisinde 2001 sonrasında ortaya çıkan istihdam modellerinin karakteristiği genel hatlarıyla sunulmaktadır. Tablo 1 Türkiye işgücü piyasasına ilişkin verileri özetlemektedir.

**Tablo 1**

	Yeni Seri											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Haziran	
<b>İşgücü Piyasasında Gelişmeler (1,000 kişi)</b>												
15+ Yaş Nüfus	46,209	47,158	48,041	48,912	49,906	50,826	51,668	48,485	49,994	50,772	51,686	52,503
Sivil İş Gücü	23,078	23,491	23,818	23,640	24,289	24,565	24,776	23,250	23,114	23,805	24,748	26,239
Toplam İstihdam	21,581	21,524	21,354	21,147	21,791	22,046	22,330	20,954	20,738	21,194	21,277	23,488
Açık İşsizler	1,497	1,967	2,464	2,493	2,498	2,520	2,446	2,295	2,376	2,611	3,471	2,751
Açık İşsizlik Oranı (%)	6.5	8.4	10.3	10.5	10.3	9.9	9.9	9.9	10.3	11.0	14.0	10.5
Gizli İşsizler <sup>a</sup>	1,139	1,060	1,020	945	1,223	1,714	2,087	1,959	1,805	1,850	2,061	1,857
Toplam İşsizlik Oranı <sup>b</sup> (%)	10.9	12.3	14.0	14.0	14.6	16.1	16.9	16.9	16.8	17.4	20.6	16.4
<b>İstihdamın Sektörlere Dağılımı</b>												
Tarım	7,769	8,089	7,458	7,165	7,400	6,493	6,088	5,713	4,867	5,016	5,240	6,233
Sanayi	3,810	3,774	3,954	3,846	3,987	4,284	4,407	4,136	4,314	4,441	4,079	4,536
İnşaat	1,364	1,110	958	965	1,030	1,173	1,267	1,189	1,231	1,241	1,306	1,580
Hizmetler	8,637	8,551	8,984	9,171	9,374	10,096	10,569	9,918	10,327	10,495	10,650	11,139
Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Hanehalkı İşgücü İstatistikleri												
a. İş aramayıp çalışmaya hazır nüfus: İş arayıp, 15 gün içinde işbaşı yapmaya hazır olan, ancak son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar; artı iş bulma ümidi olmayanlar.												
b. Toplam (açık + gizli) işsizlik. ("İşgücü piyasasına dahil olmayanlar" ilave edilerek).												
İşgücüne dahil olmayanlar: İşsiz veya istihdamda olmayan kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfustur. Bu grup da kendi arasında gruplara ayrılır. İş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar: İş aradığını ve 15 gün içerisinde işbaşı yapabileceğini, ancak referans döneminde son üç ayda aktif olarak herhangi bir iş arama kanalı kullanmadığını belirten kişilerdir. İş aramayıp, işbaşı yapmaya hazır olanlar: Ankette iki ayrı grupta ölçülmektedir. 1) İş bulma ümidi olmayanlar: Bölgede iş bulunmadığına veya bölgede kendisine uygun iş olmadığının inandığı ya da nereden iş arayacağını bilmediği için iş aramayıp, ancak iş başı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerdir. 2) Diğer :Mevsimlik çalışma, ev kadını olma, öğrencilik, irad sahibi olma, emeklilik ve çalışamaz halde olma gibi nedenlerle iş aramayıp ancak işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerdir.												

Sivil işgücünün (15 yaş üstü) Haziran 2010 (bu raporun hazırlandığı sırada yayımlanmış olan en güncel veri) itibarıyla 52,5 milyona ulaştığı görülmektedir. Toplam istihdam ise 23.488 milyona ulaşmıştır. Açık olarak işsiz olduğu raporlanan kişi sayısı 2.751 milyon olup, bu da açık işsizlik oranının %10,5 olması anlamına gelmektedir. Açık işsizlik oranı 2000'de %6,5 seviyesindeyken, 2002'de artarak %10,3'e ulaşmış ve GSYH'taki ve ihracattaki büyümeye rağmen bu seviyede seyretmiştir. Aslında, 2001 sonrası yaşanan intibak döneminden 2008/2010 küresel krizine kadar açık işsizlik eğilimlerinde sıçramalar görmekteyiz. Tablo 1'de sunulmuş olan veriler çeyrek dönemlik olarak incelendiğinde, işsizliğin gelişimi açıkça izlenebilmektedir (Şekil 2).

**Şekil 2**

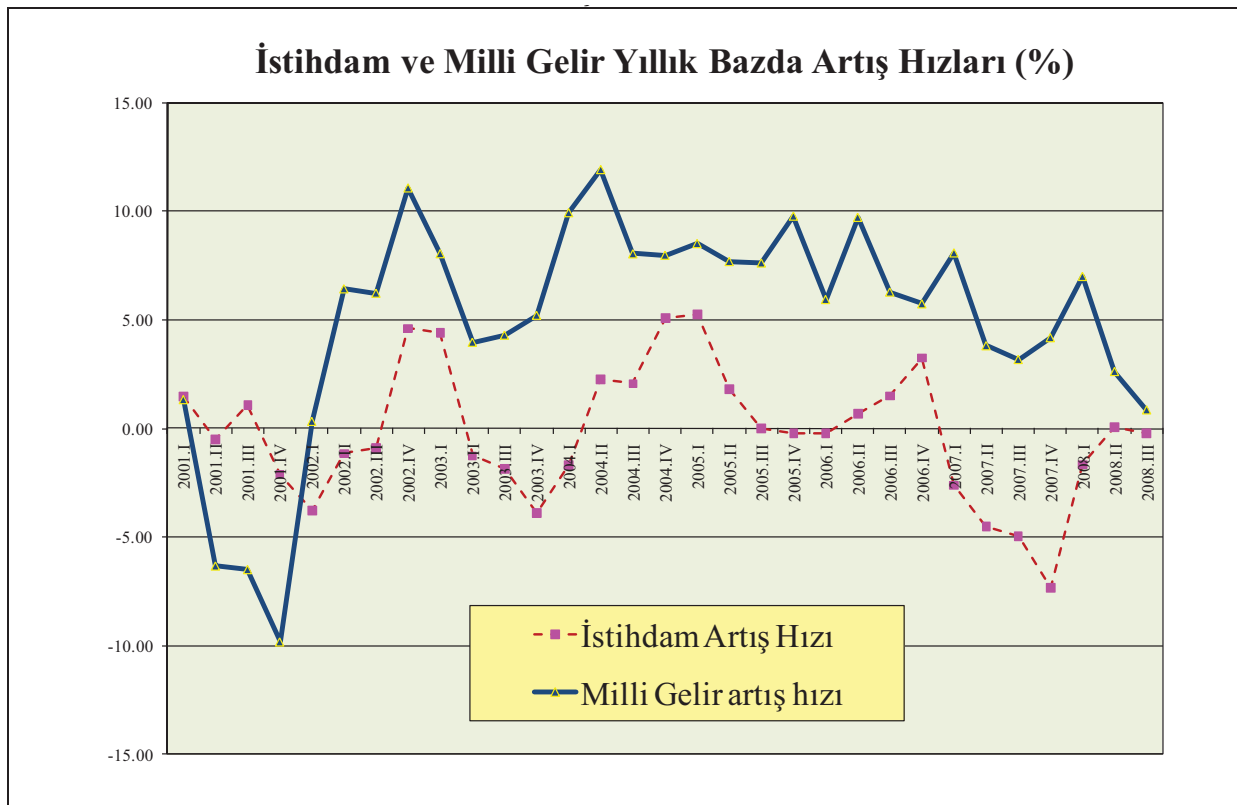


Kaynak: TÜİK, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

Bu verilerde içerilmeyen önemli bir grup “umudunu kaybetmiş” işçilerdir. TÜİK verilerinde ayırt edildiği şekliyle bu grup “İş aramayan ancak teklif edildiği durumda çalışmaya hazır: (i) İş arayan ve 15 gün içerisinde çalışmaya hazır ama son 3 ay içerisinde iş arama kanallarından hiçbirini kullanmamış olan; ve (ii) umudunu kaybetmiş işçiler” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma uyan kişiler işgücüne dahil edilmemekte ve açık işsizlik hesabı dışında tutulmaktadır. Bu rakam 2000’lerden itibaren istikrarlı bir şekilde yükselmekte olup, TÜİK Hanehalkı Anketi’nin Haziran 2010 verilerine göre 1.857 milyona ulaşmıştır. TÜİK’in gizli işsizlik tanımını alarak bu rakamı verilere dahil edecek olursak, fazla işgücü arzının (işsiz + gizli işsiz) işgücünün %16,4’ü seviyesine ulaştığı görülecektir.

Açık işsizlik özellikle gençler arasında akut bir problem haline gelmiştir. Haziran 2010 verilerine göre genç (15-24 yaşlar arası) işsizliği %19,1 seviyesinde gerçekleşmiştir, bu rakam kentsel alanlarda %23,1’e çıkmaktadır. İşgücüne katılım oranları da mevcut %49 oranıyla oldukça düşüktür. Bu oran özellikle kentsel alandaki kadınlar arasında %24,9 gibi çok daha düşük bir seviyededir.

Şekil 3



Kaynak TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri.

Ancak, Türkiye işgücü piyasalarında 2001 krizi sonrasındaki döneme ilişkin en çarpıcı gözlem, ekonominin istihdam yaratma konusundaki yavaş performansdır. Sanayi ve hizmetlerde yaşanan yüksek büyüme performansına rağmen istihdamdaki büyüme zayıf kalmıştır. Bu değerlendirmeyi daha açık hale getirmek için reel GSYH’deki çeyrek dönemlik büyüme oranları ile istihdam oranlarındaki yıllık gelişme karşılaştırmalı olarak Şekil 3’te verilmektedir. Bu karşılaştırmayı anlamlı kılmak için istihdamdaki değişiklikler bir önceki yılın aynı çeyreğine oranla hesaplanmıştır.

Şekilde, 2002 1. çeyreğinden 2008 3. çeyreğine kadarki 27 çeyrek boyunca GSYH’taki reel büyümenin ortalama %6,5 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. Buna karşılık istihdamdaki gelişme aynı dönemde ancak %0,8 artış şeklinde olmuştur. Şekilde sunulmuş olan 27 çeyrek boyunca GSYH büyümesi her dönemde pozitifken istihdamdaki gelişme 27 çeyreğin 14’ünde negatiftir.

Bu olgunun başka bir yansıması, dikkat çekici orandaki *düşük istihdam esnekliğinde* (GSYH'taki birim değişim kayanıklı istihdam artışının düşük olması durumu) görülmektedir (Tablo 2). Daha geniş zaman dilimlerinde incelendiğinde ekonominin istihdam yaratma performansının özellikle 2000'li yıllarda daha düşük olduğu görülmektedir. Tarım sektöründe çözülme meydana gelmiş, tarım-dışı sektörlerde ise istihdam esneklikleri düşük kalmıştır. Tablo 2'deki hesaplamaların gösterdiği gibi, 1990'larda 0,39 olarak gerçekleşen istihdamın üretim esnekliği 2002-2008 yılları arasında 0,14'e düşmüştür. <sup>6</sup> Bu durum istihdam yaratma performansının 2001 sonrasında neredeyse yarı yarıya düştüğüne işaret etmektedir. Aynı yorum, sektörel hesaplamalarda da geçerli olacaktır. Tarım-dışı sektörlerde istihdamın üretim esnekliği 0.68'den 0.48'e düşerken, tarım sektöründe ise bu rakam *eksi* 0.42'den, tarım sektöründeki istihdamdaki düşüşün üretimdeki artıştan daha hızlı gerçekleştiğini yansıtacak şekilde, *eksi* 1.66'ya düşmüştür.

Tüm bu olgular Türkiye için kısaca işsiz büyüme olarak adlandırılmaktadır (bkz, Telli, Voyvoda, Yeldan, 2006; Taymaz, 2007).

**Tablo 2**

**Sektörler İtibariyle İstihdamın Milli Gelir Esnekliği (Yıllık Ortamalar)**

	1989-2008	1989-2000	2002-2008
Toplam	0.25	0.39	0.14
Tarım	-1.19	-0.42	-1.66
Tarım-Dışı	0.54	0.68	0.48
Sanayi	0.43	0.49	0.39
Hizmetler	0.55	0.76	0.47
Kaynak: TÜİK ve DPT verilerine dayanarak yazarın hesaplamaları			

Kriz sonrası dönemdeki istihdam verilerinin sektörel dağılımına bakıldığında, kırsal bölgedeki yüksek oranlı çözülme göze çarpmaktadır. Tarımdaki işgücünde, 2001-2008 yılları arasında yaklaşık 3.073 binlik bir azalma yaşanmıştır. Buna karşılık hizmetlerde yaklaşık 1.944 bin, sanayide ise sadece 677 binlik bir işgücü artışı görülmektedir. Bu gelişmelerle eş zamanlı olarak, genel işgücü arzında 2001'deki 47.155 bin seviyesinden 2008'de 50.772 bin seviyesine bir yükseliş yaşanmış, bu da işsizlik problemini daha da derinleştirmiştir. Bu tabloya bakıldığında açıkça görülmektedir ki, işgücü yapısı kırsal kesimden kentsel alanlara doğru yaşanmakta olan hareketle birlikte değişmekte, ancak, sanayideki işgücü artışı tarımdaki daralmayı karşılayamamakta ve açığa çıkan fazla işgücü arzı hizmetlerdeki "*marjinalleşmiş/kayıt dışı işgücü*" haline dönüşmektedir.

Tarım-dışı sektörlerdeki üretkenlik ve istihdam ilişkileri bağlamında güncel veriler yetersiz, yapılan çalışmalar ise sınırlıdır. Alt sektörler detayında imalat sanayi üretiminde ve istihdamındaki büyümeyi inceleyen Taymaz ve Voyvoda (2009) çalışmasında imalat sanayi sektörleri odaklı veriler raporlanmaktadır.

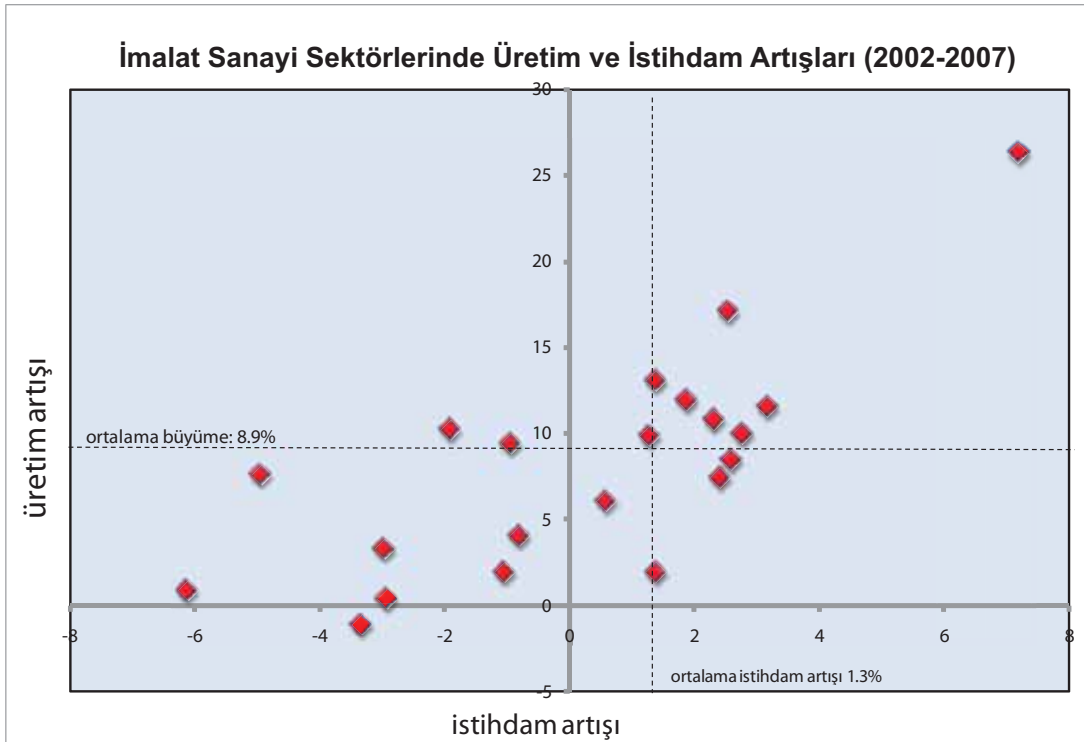
Şekil 4 Taymaz ve Voyvoda çalışmasının bulgularını kısaca özetlemektedir. 2002-2007 periyodunda imalat sanayi genelinde yıllık %8,9 büyüme kaydedilmiştir.

6 Söz konusu elastikiyet üretimde meydana gelen yüzde değişimin istihdamda yarattığı yüzde değişim olarak hesaplanmaktadır;

$$\epsilon = \frac{\Delta L / L_t}{\Delta Q / Q_t}$$

yani, Formülde L ve Q sırasıyla istihdamı ve üretimi ifade etmektedir. Bu hesaplama göre, 1990lar boyunca, üretimde meydana gelen bir birimlik artışın, istihdama 0.39 birimlik genişleme olarak yansıdığı görülmektedir. 2001 yılından sonra ise üretimde meydana gelen aynı büyüklükteki artış, istihdama sadece 0.14 birimlik bir artış sağlamaktadır.

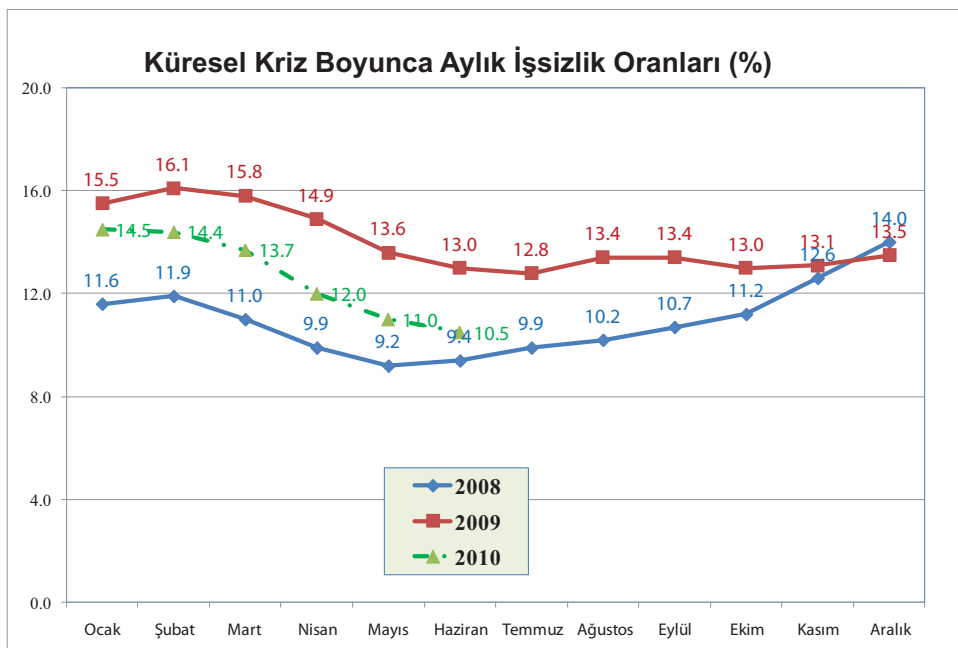
Şekil 4



Kaynak: Taymaz ve Voyvoda (2009)

Buna karşılık imalat sanayindeki işgücü artışı %1,3 seviyesindedir. Sektörler arasında bir karşılaştırma yapıldığında, 21 sektörün sadece biri dışında hepsinin pozitif büyüme oranlarını yakaladığı görülmektedir. Ancak bu sektörlerin istihdam performansları konusundaki bulgular oldukça karışıktır, raporlanan 21 sektörden dokuzunda istihdamın azaldığı göze çarpmaktadır. İstihdamdaki azalmanın özellikle gıda işleme, tekstil ve madencilik ve taş ocakçılığı gibi geleneksel sektörlerde yaşandığı görülmektedir.

Şekil 5



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

Bu resmi tamamlamak açısından, tarımdaki artık işgünün küçük ölçekli, aile işletmelerine düşük kalite, düşük ücret ve güvencesiz “işler” olarak kaydedildiği, böylelikle de kırsal alandaki işgücü piyasalarında yaşanan kayıt dışılık probleminin şiddetini arttırdığı konusundaki bulguların oldukça zengin olduğu söylenebilir (ayrıca bkz, Ercan ve Tansel, 2006; Taymaz ve Özler, 2005; Agénor v.d., 2007).

### 3. Büyük Durgunluğun Türkiye İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri

Küresel krizin etkileri Türkiye üzerinde özellikle 2008’in üçüncü çeyreğinden sonra artarak hissedilmeye başlanmıştır. GSYH’deki büyüme 2008’in tamamı için ortalama %0,9’a düşerken, 2009’un ilk yarısında %6,8’lik ek bir düşüş daha kaydetmiştir. İntibakın yükü reel ekonomide, özellikle sanayi sektörlerinde ve işgücü piyasasında hissedilmiştir. Sanayi üretimi Ocak 2009’da %24 düşüş kaydetmiş ve kriz öncesindeki seviyesine ancak Haziran 2010’da ulaşabilmiştir. Açık işsizlik oranı 2008’in ikinci yarısından itibaren istikrarlı bir şekilde artış göstermiş ve 2009’da yeni bir düzeye sıçramıştır. Ücretlerde meydana gelen önemli ölçüdeki aşınma ve yaygınlaşan kayıt dışılıkla birlikte açık işsizlik sonunda kriz öncesi seviyesine inmiştir (Şekil 5).

Bu dönemde işsizlik probleminin göze çarpan bir özelliği *uzun dönemli işsizlerin* (6 ay ya da daha uzun süre işsiz olanlar) sayısında yaşanan hızlı artıştır. 2008’de 6 ay ya da daha uzun süredir işsiz olanların sayısı 1.112 bindi, bu da toplam açık işsizliğin %42’sine denk gelmekteydi. 2009 yılında ise bu oran %45’e, yani 1.560 bin kişiye yükselmiştir. Haziran 2010’da uzun dönemli işsizlerin oranı %49 seviyesindedir. Şekil 6 uzun dönemli işsizlik sayılarındaki değişimleri aylık olarak göstermektedir.

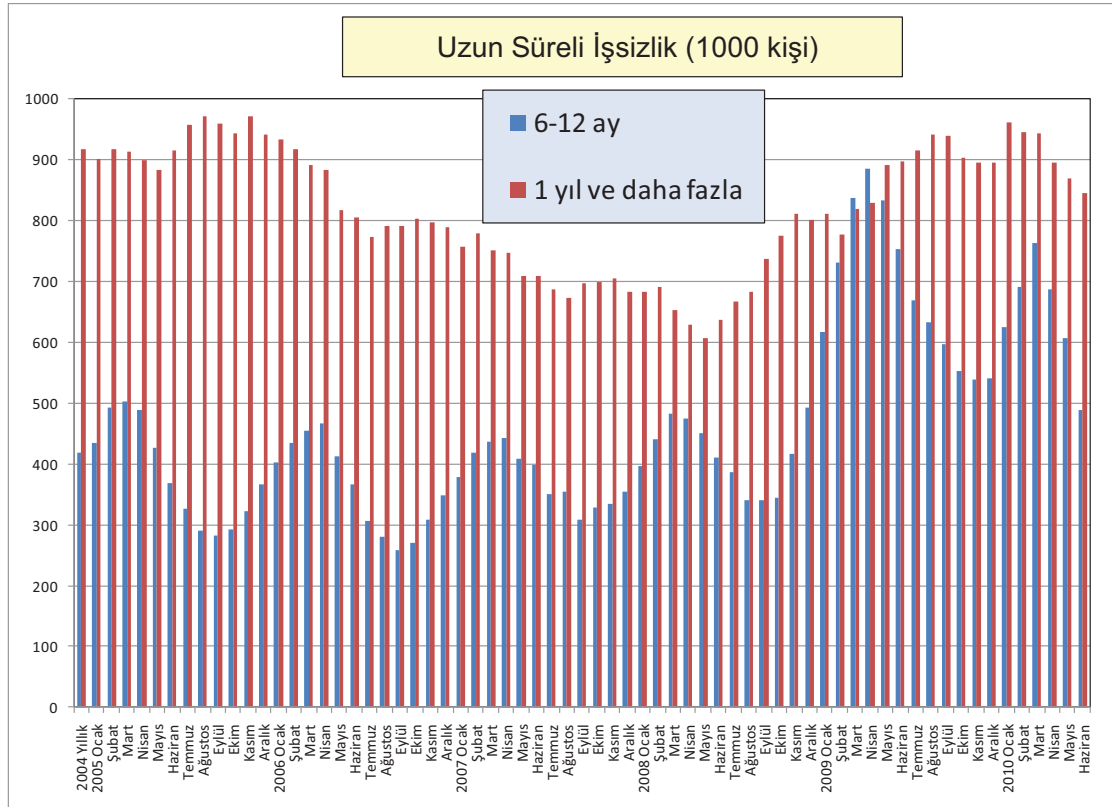
Seçili belli başlı OECD ekonomileriyle karşılaştırıldığında Türkiye’nin uzun dönemli işsizlikte orta sıralarda olduğu görülmektedir. ILO-IMF ortak çalışmasındaki verilerin işaret ettiği üzere, uzun dönemli işsizlik özellikle Almanya ve İtalya’da %60’a varan oranlarla önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Şekil 7). ILO-IMF çalışmasında ortaya konan görüş “bariz bir konjonktürel yapının gözlenmesine rağmen işsizlik süresinde istikrarlı bir artış eğiliminin açık olduğu” yönündedir. Bu durum, söz konusu ülkelerde küresel kriz öncesinde mümkün olan yeniden-istihdam olanaklarının bazı yapısal faktörler nedeniyle engellendiğine işaret etmektedir.

Başka bir yapısal kırımla ise işsizliğin eğitim seviyesi kompozisyonunda yaşanmıştır. Küresel kriz tüm eğitim seviyelerini aşağı yukarı eşit oranda etkilemiş, ancak üniversite mezunları üzerindeki etkisi biraz daha fazla hissedilmiştir. 2009 ortalamasına göre, toplam işsizliğin %59’unu en fazla ortaokul mezunu olanlar (1,670 bin kişi), %26’sını lise mezunları (744 bin kişi) ve %13’ünü ise üniversite mezunları (360 bin kişi) oluşturmaktadır.

Spekülatif kaynaklı, işsiz büyüme döneminin olumsuz bir başka etkisi işgücüne katılım oranlarında görülmüştür. Her ne kadar Avrupa Birliği’ne üye bezer ülkelere oranla daha düşük olsa da, işgücüne katılım oranları 1990’lar boyunca genellikle %50 seviyesinin üzerinde seyretmiştir. İşgücüne katılım oranları %50’nin altına ilk kez 2000’lerde uygulanmış olan kur bazlı enflasyon düşürücü program döneminde düşmüştür. Şekil 9’dan da görülebileceği gibi bu düşüş, takip eden dönemler boyunca da istikrarlı bir şekilde devam etmiştir. Küresel kriz koşullarında işgücüne katılım oranlarında bir yükselme izlenmektedir. Bu durum çoğunlukla hanehalkı gelirlerindeki düşüşün baskısıyla işgücüne dahil olmayan aile fertlerinin -genellikle de kadınların- işgücüne katılımıyla ortaya çıkmıştır.

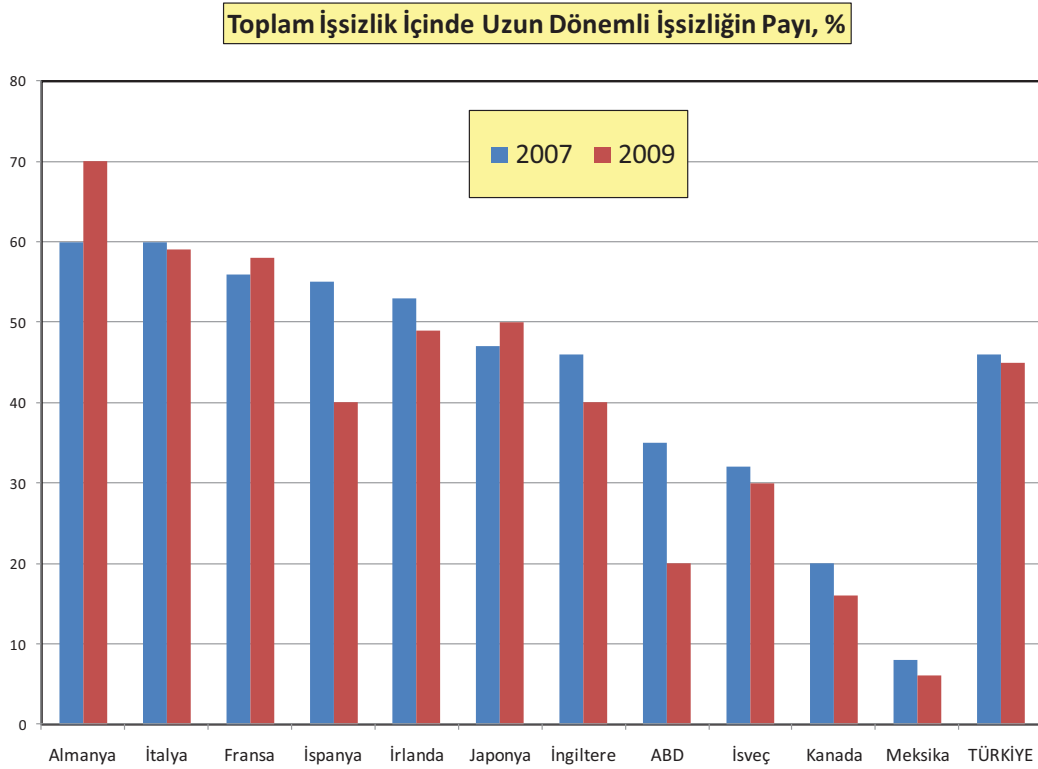
Şekil 9’da işgücüne katılım oranları toplam işsizlik oranlarıyla karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Buradaki işsizlik oranları açık işsizleri, iş aramayan ancak teklif edildiği durumda çalışmaya hazır olanları, iş arayan ve 15 gün içerisinde çalışmaya hazır olan ancak son 3 ay içerisinde iş arama kanallarından hiçbirini kullanmamış olanları ve umudunu kaybedenleri kapsamaktadır.

Şekil 6



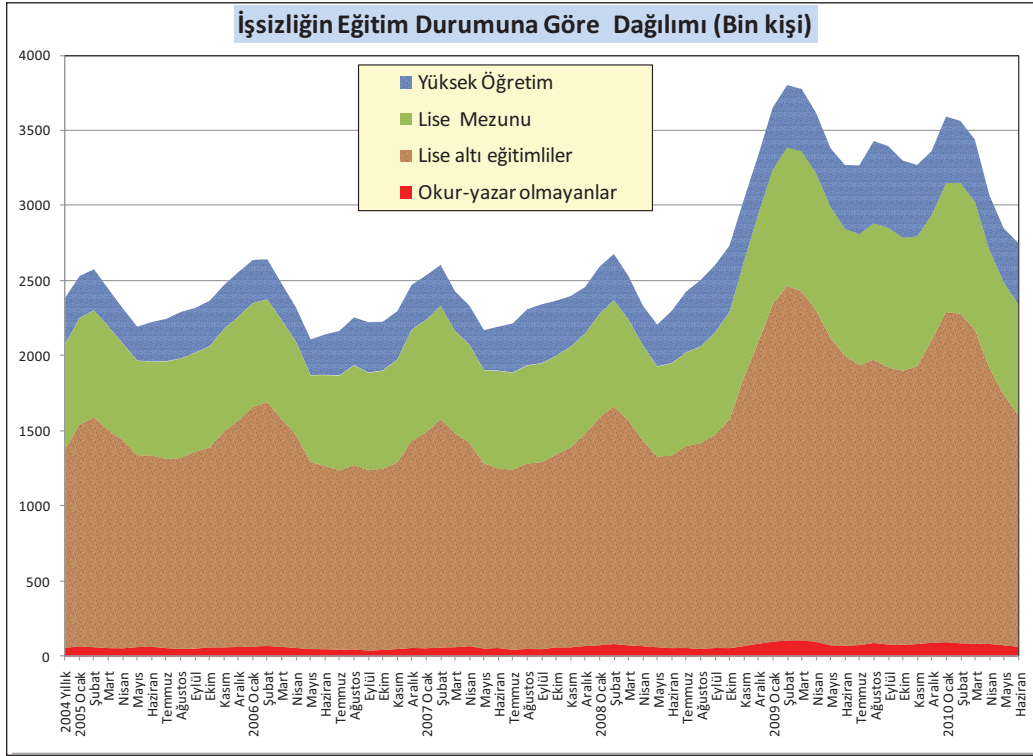
Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

Şekil 7



Kaynak: IMF ve ILO (2010); Türkiye: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

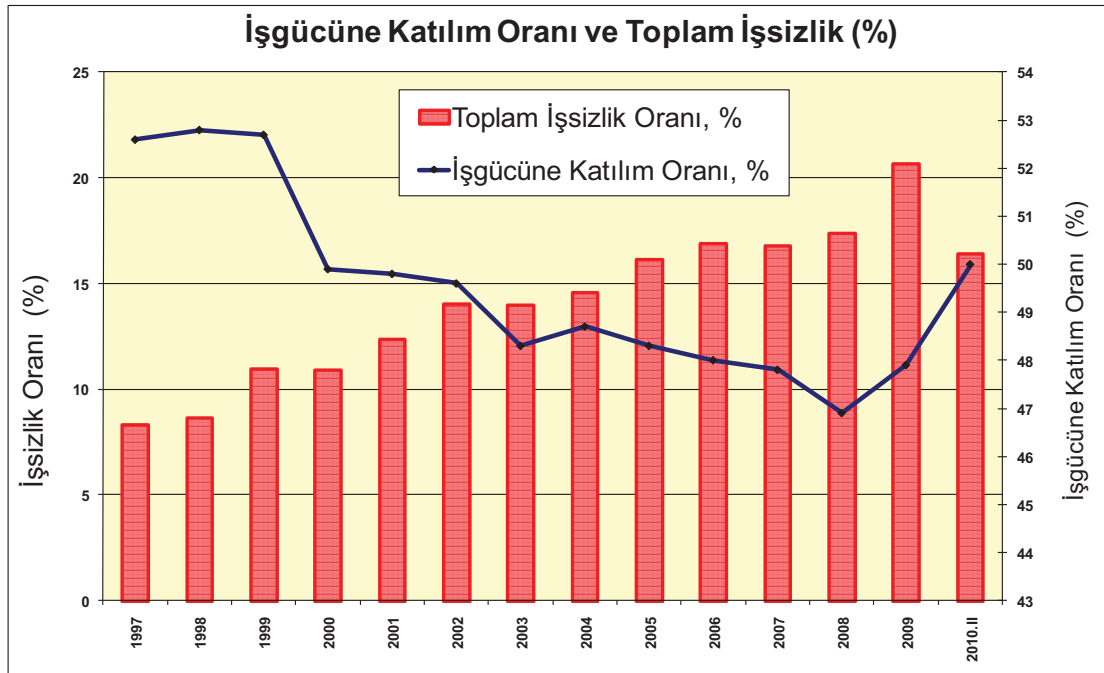
Şekil 8



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

9 No'lu Şekilde istihdam yaratma performansının artan nüfusun hızına yetişemediği açıkça görülmektedir. Haziran 2010'daki %50 seviyesi halen dünyadaki en düşük istihdam seviyelerinden bir tanesidir. Dünyadaki pek çok ülkede, istisnalar özellikle Orta Doğu bölgesinde yoğunlaşmaktadır, istihdam oranları %50'nin üzerindedir (Dünya Bankası, 2004).

Şekil 9



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri



Şekil aynı zamanda Türkiye işgücü piyasasının en çarpıcı özelliklerinden birini de ortaya koymaktadır: *yetişkin nüfus ve işgücü arasındaki büyük ve giderek artan fark*. İşgücünün büyük bir oranı, öncelikle kadınlar, işgücü piyasasının dışında kalmaktadır. Anket verilerine göre 2008'deki 24 milyonluk işgünün ancak 6,5 milyonunu kadınlar oluşturmaktadır. Bu durum Türkiye'deki pek çok tartışmanın da konusu olmuştur (bkz, Tunalı, 2003). Duruma ilişkin açıklamalardan biri Türkiye'de yaşanan kentleşme sırasında kentlere gelen kadınların, özellikle de düşük eğitim seviyesine sahip olanların, para kazanma şansını çok da fazla bulamamaları olabilir. Bir başka olasılık ise işgücü piyasalarındaki düzenlemelerin, kadınların işgücüne katılmalarına izin verecek yarı-zamanlı ve diğer esnek çalışma biçimlerini sınırlandırmasıdır. Ancak, kadın istihdamını artırmak için öne sürülen esnek istihdam ile insan onuruna yakışır iş imkanlarının yaratılabileceği konusunda ciddi endişeler mevcuttur. Duruma katkıda bulunan diğer faktörler ise umudunu kaybederek işgücünden çekilen erkek çalışanlar ve kayıt dışılığın yaygınlaşması nedeniyle çalışan sayılarının resmi istatistiklerde olduğundan daha düşük görünmesidir. Tansel (2001) ve Tunalı (2003) çalışmalarındaki bulgular kadın işgücüne katılım oranlarındaki düşüşün azaldığı yönündedir. Bu da Türkiye'deki kadınların işgücüne katılım oranlarının, diğer ülkelerle de tutarlı bir şekilde, U-şekilli bir eğrinin alt bölümünde bulunduğu ve katılım oranlarının, özellikle eğitimin yaygınlaştırılmasıyla, zaman içerisinde artacağına işaret etmektedir. Yine de, Tunalı (2003) çalışması şehirlerdeki kadınların işgücüne katılım oranlarındaki kalıcı düşük seviyenin dikkat çeken bir durum olduğunun altını çizmektedir. Ecevit (2003) ise talep yönlü konuların, işsizlik probleminin zaman içinde kendi kendine çözülemeyeceğine işaret ettiğini belirtmektedir.

İşgücüne katılım kararının arkasında yatan mekanizmlara etki eden faktörlerle ilgili daha detaylı bir analiz bu projenin "mikro analizler" bölümünde sunulmaktadır. Şimdi ekonomiyi canlandırmak amacıyla hayata geçirilmiş makro politikaların analizine dönüyoruz.

#### 4. Toplam Harcamayı ve İstihdamı Arttıracak Teşvik Paketleri

Hükümet, etkileri 2008'in son çeyreği ve 2009'un ilk yarısına yayılmış olan yüksek işsizlik ve üretim kayıplarına karşı bir seri teşvik paketini uygulamaya koymuştur. Küresel kriz karşısında Türkiye'nin tepkisi daha çok vergi indirimleri ve istihdam ve yatırımı teşvik edecek desteklemelere dayanmaktadır. Uygulamaya konulan bu teşvik paketlerinin mali yükünün GSYH'a oranla 2008'de %0,99, 2009'da %3,41 ve 2010'da %2,23 olduğu hesaplanmaktadır (özet için bkz. Tablo 3).

İşgücü piyasaları ile ilgili olarak ilk paket Ekim 2008'de açıklanmıştır (kamuoyunda *ilk istihdam paketi* olarak bilinmektedir, Kanun No 5763). Ekim paketi ile hükümet aşağıdaki önlemleri almıştır:

- Sosyal güvenlik primlerinde %5'lik bir indirim,
- Genç (18-29 yaş grubu) ve kadın çalışanlar için sosyal güvenlik primlerinde ek indirim,
- İşsizlik ödeneklerinde %11'lik artış,
- Malul ve sakatlar için Hazine'den ödenen teşviklerde artış,
- Özel işletmelerin spor salonu ve revir kurma ve eski hükümlülere istihdam sağlama gibi idari yükümlülüklerinin kaldırılması.

Bu önlemler, Şubat 2009'da açıklanan kısa dönemli istihdamı (kısa çalışma ödeneği) 3 aydan 6 aya çıkararak ve ödemeleri %50 arttıran yeni bir paketle (Kanun No 5838) bütünlenmiştir.

Mayıs 2009'da yeni bir paket daha hayata geçirilmiştir. Bu paketle birlikte, Nisan 2009'dan itibaren yaratılan her fazladan istihdam için ödenecek olan sosyal güvenlik primlerinin işveren payı işsizlik sigortası fonundan karşılanmaya başlanmıştır. Ayrıca, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin yatırım maliyetlerini karşılamak üzere daha önceden belirlenmiş olan bir meblağ işsizlik sigortası fonundan Hazine'ye aktarılmıştır.

Altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere kamunun geçici mahiyette işçi istihdam etme Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP) adı altında Temmuz 2009'da hayata geçti. Bu paket ilk etapta 1 milyar TL (646 milyon ABD doları) bir bütçeyle, Haziran 2009'da uygulanmaya başlamak üzere, iki ana bileşenli olarak duyurulmuştur. Bileşenlerden birini doğrudan yaratılacak olan geçici kamu istihdamı (okulların ve hastanelerin yenilenmesi, kamusal alanların yeniden düzenlenmesi vs.), diğerini ise istihdamı artırmak amacıyla meslek liselerine, staj programlarına ve işbaşında eğitime verilecek olan destek oluşturmaktaydı. Her ne kadar program ilk etapta bu iki bileşenin homojen bir bileşimi olarak açıklanmış olsa da, pratiğe geçildiğinde birbirinden bağımsız iki ayrı programın uygulaması olarak ortaya çıkmış ve işbaşı eğitimleri daha büyük bir ağırlık kazanmıştır.

Tablo 3

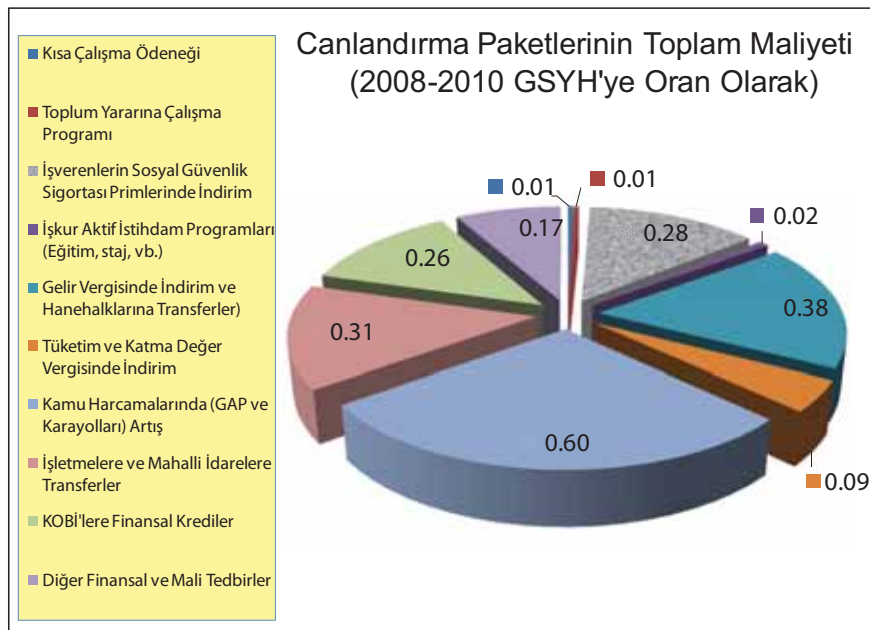
<b>İşgücü Piyasalarına Yönelik Canlandırma Programları ve Toplam Maliyeti</b>				
	<b>Tahmini Mali Harcamalar (Milyon TL)</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010 (planlanan / tahmini)</b>	<b>2008-2010</b>
İstihdam maliyetlerini düşürmek üzere, işverenlerin sosyal güvenlik prim katkıları düşürülmüş ve Hazine ve İşsizlik Sigorta Fonu tarafından üstlenilmiştir (Ekim 2008 istihdamı canlandırma paketinin parçası)	17	3,726	4,327	8,070
İŞKUR tarafından düzenlenen Aktif İstihdam Programları genişletilmiştir (Mesleki eğitim, staj eğitimi, vb. )		152	343	495
Genç ve kadın istihdamında sosyal güvenlik sigorta primleri düşürüldü (Mayıs 2008)	16	66	137	219
İşsizlik sigortası ödemeleri net yerine gayrisafi olarak hesaplanacak ve miktarı yüzde 11 oranında arttırılacaktır	40	119	87	246
Kısa çalışma ödeneği yüzde 50 arttırılmış ve yararlanma süresi 3 aydan 6 aya çıkartılmıştır		162	106	268
Toplum yararına çalışma programları (TYÇP) uygulaması		78	151	229
<b>İstihdama yönelik tedbirlerin toplam maliyeti</b>	<b>73</b>	<b>4,303</b>	<b>5,000</b>	<b>9,527</b>
<b>GSYH'ye oran olarak (%)</b>	<b>0.01</b>	<b>0.45</b>	<b>0.49</b>	<b>..</b>
Diğer tedbirler ile birlikte genel toplam	9,365	32,612	22,889	64,866
GSYH'ye oran olarak toplam canlandırma paketi (%)	0.99	3.42	2.23	..
GSYH tahminleri (2010 için: son dört çeyrek dönem toplamı)	950,000.1	952,635.0	1,025,500.0	..

*Kaynaklar: Yazarın hesaplamaları, DPT Katılım Öncesi Program Tablo 3.1 (metnin tamamı için bkz. [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)); İŞKUR Bülteni, 2009, No 41; İŞKUR (2009) V. Genel Kurul Raporu; Hazine Müsteşarlığı*

Bu paket, diğer taraftan da ihracatçı KOBİleri hedeflemiştir. Hükümet, bu işletmelere faizsiz kredi imkanı sağlamış ve borçlarını 1 yıl yerine 2 yılda geri ödeme opsiyonu sunmuştur. Diğer paketler, talebi arttırmak ve işten çıkarmaları önlemek üzere alınan ekonomik önlemlerden oluşmaktadır. Bu önlemlerden bir tanesi otomobil, elektronik ve ev gereçleri sektörlerinde Eylül 2009 sonuna kadar uygulanan özel tüketim vergisinin %18'den %8'e çekilmesidir.

Şekil 10 tüm bu bileşenleri bir araya getirmektedir. Şekilde mali uyarıcı paketlerin tahmini maliyetlerinin toplam GSYH'ya oranı 2008-2010 Haziran dönemi için sunulmaktadır. İşbaşında eğitim, teknik eğitim ve stajyerlik gibi *aktif* işgücü programlarının uygulandıkları 2,5 yıl boyunca maliyetinin GSYH'ya oranının %0,17 olacağı hesaplanmaktadır. *Pasif* işgücü politikalarında öne çıkan sosyal güvenlik primi işveren payındaki azalışın 2009 GSYH'nın içindeki payı %0,28, kısa çalışma ödeneği ve kamuda TYÇP altında yaratılan geçici istihdamın maliyetinin payının ise %0,01 olacağı tahmin edilmektedir.

Şekil 10



Kaynak: Tablo 3'teki veriler temel alınarak yapılan hesaplamalar.

Her ne kadar mali bileşeni çok fazla olmasa da, "kısa çalışma ödeneği" (KÇÖ) fonu işgücüyle ilgili en yaygın şekilde uygulanmış ve görünürlüğü en fazla olan önlemlerden biridir. Bu program ilk etapta kriz ya da diğer olumsuz dışsal sebepler dolayısıyla üretim ve istihdam süreleri kısalmış ya da tamamen durmuş işletmelerde çalışan işçilere yönelik olarak hayata geçirilmiştir. Çalışma Bakanlığı'ndan alınan onayla, bu çalışanlar KÇÖ fonundan pay almaya hak kazanmaktadırlar. Bir işçinin bu fona hak kazanabilmesi için işverenin başvurusunun Bakanlık tarafından onaylanması ve çalışanın *işsizlik sigortası* için belirlenmiş olan kriterleri (toplamda en az 120 gün aralıksız çalışmış olmak, son 3 yıl içerisinde sigorta primlerinin en az 600 gün için ödenmiş olması) sağlıyor olması gerekmektedir.

KÇÖ ödemeleri, haftalık kayıp çalışma saatlerini karşılamak üzere düzenli ödemeler şeklinde verilmektedir. Hak eden işçilere yapılacak olan günlük ödemeler ise işsizlik sigortası fonu kapsamında yapılmaktadır. Bu miktar, işçinin istihdam edildiği son 4 ay içerisindeki günlük ortalama brüt kazancının %40'ı olarak hesaplanmaktadır. 16 yaşın üzerindeki için ayrıca, ödemenin yasal brüt asgari ücretin %80'ini geçmemesi şeklinde bir limit belirlenmiştir. KÇÖ uygulaması başında en fazla 3 ay için verilirken Şubat 2009'dan itibaren ödemeler %50 arttırılarak ödeme süresi 6 aya çıkarılmıştır.

Tablo 4

<b>Kısa Çalışma Ödeneği: Harcamalar ve İstihdam Kazançları</b>		
	<b>Yararlanan Kişi Sayısı</b>	<b>Ödemeler (bin TL)</b>
2005	21	10.6
2006	217	64.4
2007	40	22.1
2008	0	0
2009	503,279	162,473.1
2010 (*)	120,948	36,387.9

(\*) Eylül 2010 itibariyle  
Not: 2008'de hak edilen ödemeler 2009 yılında sağlanmıştır.

**Kaynak: İŞKUR**

Bu program 2005'te ilk hayata geçirildiği dönemde oldukça etkisiz kalmıştır. 2005'te sadece 21 kişi 10.567TL'ye (8.000 \$) hak kazanmıştır. 2007'de 40 çalışan programdan yararlanmaya uygun bulunmuş ve kendilerine 22.051 TL (18.000\$) ödeme yapılmıştır. Başvurular Mart 2009'dan itibaren artmaya başlamış ve Haziran'da 3.439 kişinin başvurusuyla zirveye ulaşmıştır. Eylül 2010 verilerine göre 2008 ile 2010 eylül arasında 3.582 işletmeden toplam 259.998 çalışan yararlanmış ve programdan toplam 198.8 milyon TL (yaklaşık 150 milyon \$) ödeme almıştır. KÇÖ'den yararlanan çalışanların dağılımı ve sistemden aldıkları ödemeler aylık bazda Şekil 11'de ve tablo 5'de sunulmaktadır.

**4.1 Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP)**

Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP) *aktif işgücü programının* ek bir parçası olarak Temmuz 2009'da uygulanmaya başlanmıştır. Ekonomik krizde işlerini kaybetmiş, özelleştirmeler, ekonomik yeniden yapılanma veya doğal afetler nedeniyle işten çıkarılmış çalışanları hedef alacak şekilde tasarlanmıştır. Bu program kapsamında, kamusal iş ya da hizmet karşılığında geçici istihdam ve bunun yanında eğitim ve stajyerlik imkanları sağlanması amaçlanmaktadır. Fazla talep olması durumunda katılımcılar kurayla belirlenecek ve yasal asgari ücret seviyesinde bir gelir alacaklardır. Sosyal güvenlik primleri de ayrıca program tarafından karşılanmaktadır. Bu program ilk etapta *işsizlik sigortası fonundan* toplamda 250 milyon TL (yaklaşık 165 milyon \$) bir pay almıştır. Bu miktar Temmuz ayında kamunun işsizlik sigortası fonuna katkısının yaklaşık %50'sine denk gelen oranda bir miktarla desteklenmiştir. Bu ek destekle birlikte fonun toplam varlığı 511 milyon TL (yaklaşık 370 milyon \$) olmuştur.

Programa dahil olabilmek için aşağıdaki kriterler aranmaktadır:

- İşsiz olmak ve Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) resmi olarak kayıtlı olmak,
- En az 18 yaşında olmak,
- Daha önceki TYÇP'lerden yararlanmamış olmak,
- Emeklilik ya da yetim maaşı almıyor olmak,
- Herhangi denk bir program dahilinde kamudan başka bir gelir elde etmiyor olmak.

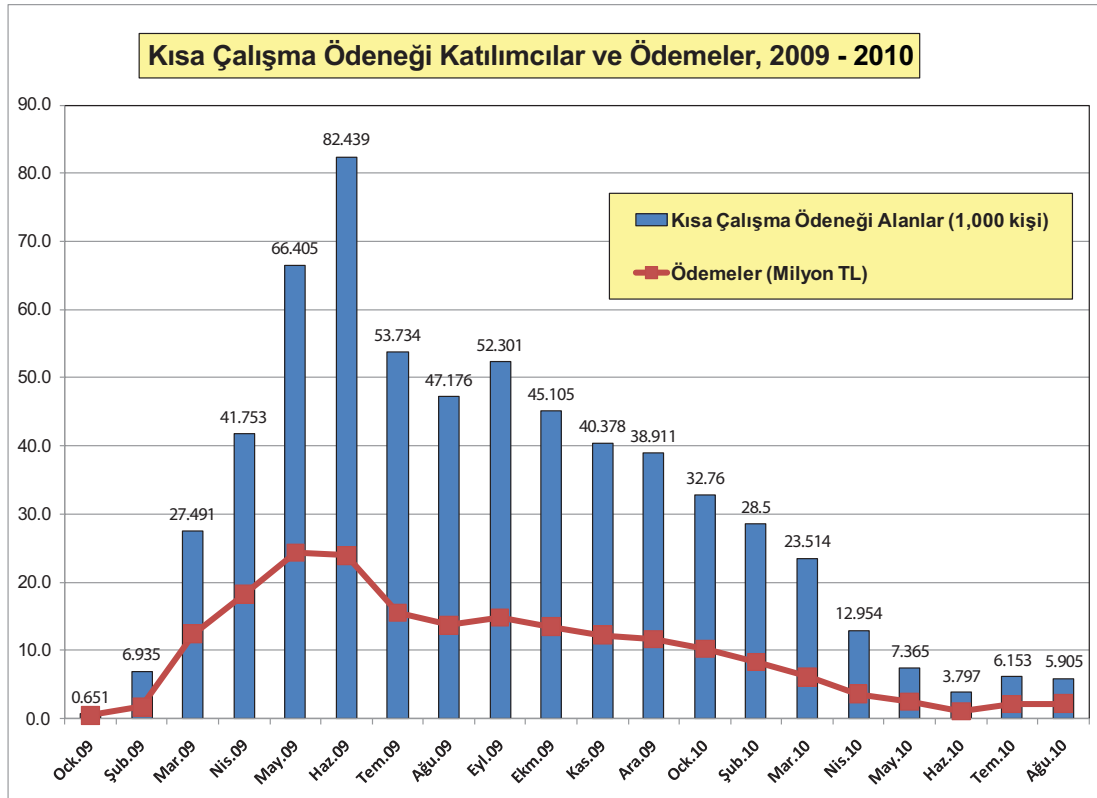
Programdan yararlanma süresi 6 ay olarak belirlenmiş ve sürede herhangi bir uzatma öngörülmemiştir. Program fonundan aşağıdaki harcamalar karşılanmaktadır:

- 16 yaşından büyük ve sanayi sektörlerinde çalışanların brüt maaşı bazında hesaplanan, toplam ücret ödemeleri
- Toplam işgücü ücret maliyetinin %10'unu geçemeyecek şekilde hesaplanan, programın yürütülmesine ilişkin gerekli aletlerin alınmasına yönelik idari masraflar
- Muhasebe ve benzer servislere ödenen ve toplam ücret maliyetlerinin %10'unu geçemeyecek şekilde hesaplanan idari masraflar.

Program 2009'dan itibaren 81 ilde operasyonel hale gelmiştir. İŞKUR raporlarına göre, program kapsamında yapılan 1.595 kontratla toplamda 46.146 çalışan (33.970'i erkek ve 13.015'i kadın olmak üzere) kapsama alınmıştır. Programın toplam maliyeti 151,5 milyon TL (yaklaşık 100 milyon \$) olmuştur. Ayrıca, GAP-II kapsamındaki 14 programdan yapılan toplam 3,7 milyon TL'lik ödemededen 839 kişi yararlanmıştır.

Her ne kadar oldukça kapsamlı da olsa, programın en önemli eksikliği kısa vadeli yapısından ve şu ana kadarki düşük istihdam kazançlarından kaynaklanmaktadır. Paketin önemli kusuru yarattığı istihdamın en fazla 6 ay süreli olması ve izleyen dönemlerde kısa vadede yaratılan bu istihdamı kalıcı ve kayıtlı istihdama çevirecek bir mekanizmadan yoksun olmasıdır.

Şekil 11



Kaynak: İŞKUR

#### 4.2 İstihdam Yaratıcı Diğer Programlar

İŞKUR'un aktif istihdam programları ağırlıklı olarak mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, stajyerlik ve iş başvuru sürecinde (özgeçmiş yazımı ve benzer konularda) danışmanlık gibi bileşenleri içermektedir. İŞKUR'a bu programları tasarlaması amacıyla 2009 ve 2010 yıllarında sırasıyla 511 ve 495 milyon TL'lik bütçeler ayrılmıştır. İŞKUR raporları 2009 yılında toplamda 213,852 kişinin bu eğitim programlarından yararlandığını göstermektedir. Bu kişilerin 21,608'i istihdam garantili kurslardan

yararlanmıştır. Ocak-Ağustos 2010 döneminde bu aktif istihdam programlarından 184,586 kişinin yararlandığı ve bunların da 28,986'sı istihdam garantili kursları izlediği belirtilmektedir. (Tablo 6)

**Tablo 5**

<b>Kısa Çalışma Ödeneği: Seçilmiş Göstergeler (*)</b>				
	<b>Başvuran Sayısı</b>		<b>Kabul Edilen Sayısı</b>	
	<b>İşletmeler</b>	<b>Kişi</b>	<b>İşletmeler</b>	<b>Kişi</b>
Kas.08	33	8,627	19	6,451
Ara.08	271	31,633	162	19,939
Ock.09	384	37,767	250	26,273
Şub.09	678	49,388	385	33,347
Mar.09	1,345	68,227	753	44,412
Nis.09	666	23,177	351	13,273
May.09	331	13,725	208	8,496
Haz.09	244	10,809	147	7,289
Tem.09	292	28,162	226	25,353
Ağu.09	277	21,575	229	19,900
Eyl.09	358	21,283	276	15,876
Ekm.09	176	14,252	96	6,487
Kas.09	160	9,357	125	7,514
Ara.09	215	16,239	156	11,583
Ock.10	44	3,293	25	2,349
Şub.10	116	6,103	79	3,930
Mar.10	50	2,783	32	2,001
Nis.10	39	3,074	27	2,280
May.10	21	1,540	16	1,050
Haz.10	23	2,101	14	1,631
Tem.10	11	742	6	564
Ağu.10	<b>5,734</b>	<b>373,857</b>	<b>3,582</b>	<b>259,998</b>
(*) Eylül, 2010 itibarıyla				

**Kaynak: İŞKUR Bültenleri, İŞKUR V, Genel Kurul Raporu, Kasım 2009, Ankara.**

Tablo 5, Ekim 2008'den itibaren, kriz dönemindeki ödeneğe başvuru ve kabul durumunu göstermektedir.

İŞKUR'un mesleki eğitim kampanyalarına yönelik en temel eleştirilerden bir tanesi programın katılımcılara garantili iş bakımından çok sınırlı olanak sağlıyor olması yönündedir. Örneğin, Karadeniz (2010) çalışması en önemli eksikliği, pek çok dersin meslekle ilgili pazarlama araştırmasının yapılmadan verilmesi olarak görmektedir. Çalışmada ayrıca, İŞKUR'da eleman yetersizliği olduğu ve kurumun müşterilerine böylesine bir hizmeti sunacak altyapı ve araçlardan yoksun olduğu noktasındaki pek çok eleştiri de bir araya getirilmiştir. Ayrıca, işverenlerin İŞKUR'un kampanyalarına karşı genellikle ilgisiz oldukları yönünde de bir endişe mevcuttur. Şekil 12 tüm bu anlatılanları özetlemekte ve İŞKUR'un eğitim seminerlerine katılanların, toplam işsizler ve TÜİK tarafından açık işsiz olarak tanımlanan grup içindeki payını ortaya koymaktadır. Mesleki eğitim programına dahil olanların, İŞKUR'da işsiz olarak kayıtlı olanlara oranı %12 gibi oldukça düşük bir seviyededir. Açıkça görülmektedir ki, eğer Türkiye'de işgücünün geleneksel temelden, modern meslek yetilerine ve teknik uzmanlığa doğru dönüşmesi isteniyorsa, bakış açısının acil bir şekilde değişmesi gerekmektedir.

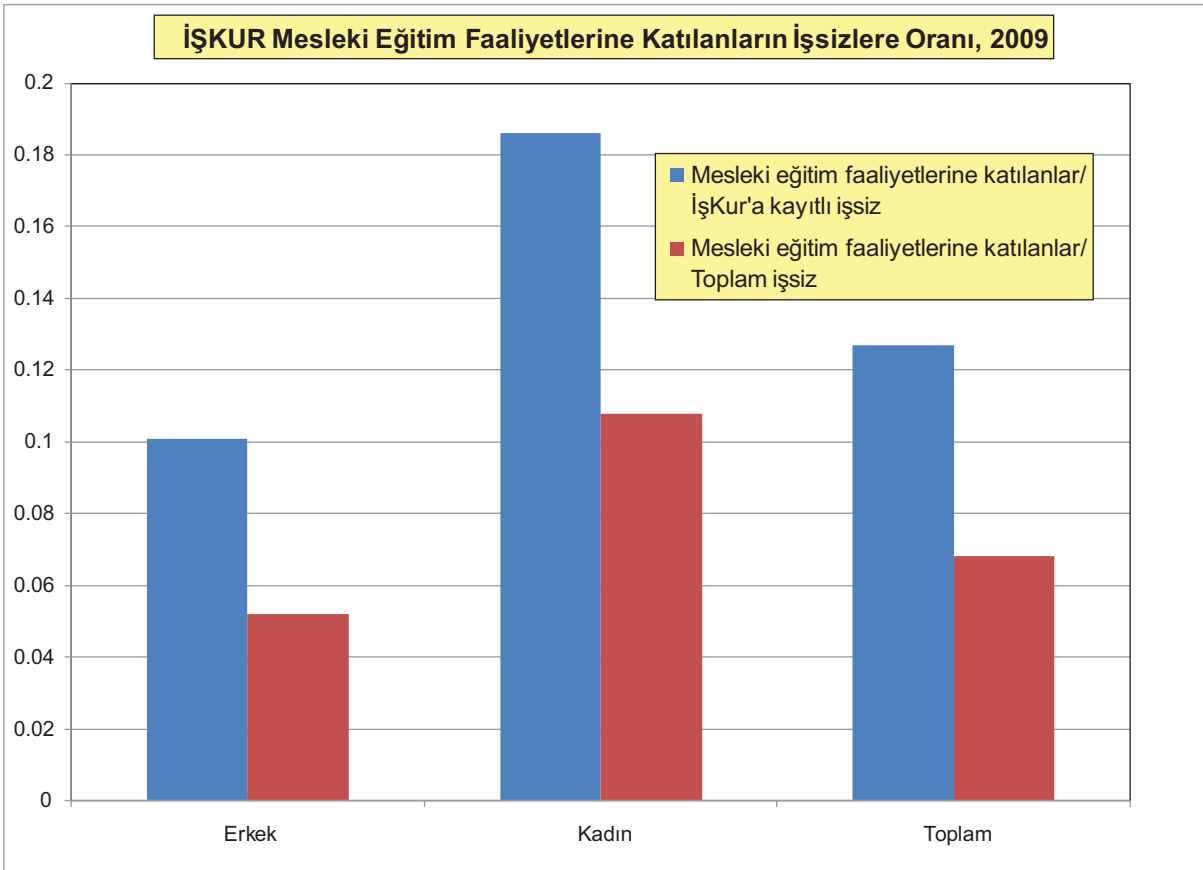
**Tablo 6**

İŞKUR Tarafından Düzenlenen Aktif İstihdam Programları								
2007		2008		2009		2010		
Program sayısı	Katılımcı sayısı	Program sayısı	Katılımcı sayısı	Program sayısı	Katılımcı sayısı	Program sayısı	Katılımcı sayısı	
Kurslar				7,931	167,100	5,500	149,372	
İstihdam garantili				942	21,608	1,293	28,986	
TYÇP				1,627	45,467	1,585	32,386	
Staj				555	1,285	1,215	2,828	
<b>TOPLAM</b>	1,325	32,691	1,888	32,206	10,113	213,852	8,300	184,586

(\*) Ağustos itibarıyla

*Kaynak: İŞKUR*

**Şekil 12**



*Kaynak: Karadeniz (2010), İŞKUR ve TÜİK verileri uyumlaştırılmıştır.*

#### 4.3 Ücret Garanti Fonu

“Pasif” istihdam programları arasında, en çok göze çarpan tasarım *ücret garanti fonu* (ÜGF)’dur. Bu fon başta 4857 sayılı İş Kanunu’nun 33. maddesinin bir parçası olarak tasarlanmıştır. Mayıs 2008’de, fon 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na ek olarak konmuştur. Temel amacı, işverenlerin iflası ve/veya borçlarını ödeyememelerini açıklamaları durumunda olumsuz olarak

etkilenen çalışanları korumaktır. Sayılmış şartlar altında fon, 3 aya kadar ödenmemiş olan ücretleri karşılar. Bu fona hak kazanabilmek için çalışanların iflasın açıklanmasından en az 1 yıl öncesine kadar aralıksız çalışıyor olmaları şartı aranmaktadır.

Ağustos 2003'ten beri, işsizlik sigortası fonunun işveren payının %1'i ÜGF'ye aktarılmaktadır. Fonun toplam varlığı Eylül 2009 itibariyle 104,4 milyon TL'dir. 2008'de 827 çalışana toplam 1,1 milyon TL, 2009'un ilk 9 ayı itibariyle de 10.463 çalışana toplam 19,8 milyon TL ödeme yapılmıştır.

Alınan bir başka önemli *pasif* önlem ise işverenlerin sosyal güvenlik prim ödemelerindeki %5'lik indirimdir. Bu önlem Mayıs 2008'de tasarı halinde sunulmuş ve aynı yılın Ekim ayında uygulamaya konulmuştur. Programın Ekim 2008'den Ocak 2009'a kadarki dönemde işçi başına aylık maliyetlerde 32TL'lik bir tasarruf yarattığı ve söz konusu dönem sonrasında ise bu mertebenin 33,5 TL olduğu tahmin edilmektedir.<sup>7</sup> DPT'nin tahminlere göre programın toplam maliyeti 3.358 milyon TL'ye (yaklaşık 2.200 milyon \$) ulaşmıştır, bu da 2009 GSYH'nın %0,40'ına denk gelmektedir.

## 5. Önlemlerin Envanteri: Genel Bir Değerlendirme

### 5.1 Karşılaşılan Mali Yükün Hesaplanması

Teşvik paketlerinin (ihtiyari ve diğer kamu harcamalarını kapsayan) toplam mali yükleri yukarıda Tablo 3 ve Şekil 10'da verilmektedir. Bu noktada, programların istihdam yaratmadaki etkililiği ve genel kaliteleri konusunda bir değerlendirme yapmak oldukça bilgilendirici olacaktır. Öncelikle, Türkiye'de uygulamaya konmuş olan teşvik paketlerinin büyüklüğünün diğer belli başlı OECD ülkelerindeki ve gelişmekte olan piyasalardaki paketlerle karşılaştırması ile değerlendirmeye başlayacağız.

**Tablo 7**

	krize yönelik			krize yönelik		
	toplam denge	tedbirler	diğer unsurlar	toplam denge	tedbirler	diğer unsurlar
Ağırlıklı Ortalama	-5.5	-2.0	-3.5	-5.5	-1.6	-3.8
Gelişmiş G-20 Ülkeleri	-5.9	-1.9	-4.0	-6.2	-1.6	-4.5
İngiltere	-8.9	-1.6	-7.4	-10.6	0.0	-10.7
ABD	-5.6	-2.0	-3.6	-5.6	-1.8	-3.9
Yükselen Piyasa Ekonomileri G-20	-5.0	-2.2	-2.8	-4.4	-1.6	-2.8
Arjantin	-1.1	-1.6	0.4	0.7	0.0	0.7
Brezilya	-0.7	-0.6	0.0	1.2	-0.6	1.8
Kore	-6.7	-3.6	-3.0	-7.8	-4.7	-3.1
Meksika	-2.8	-1.5	-1.0	-2.6	-1.0	-1.6
<b>Türkiye</b>	-3.7	-0.8	-2.9	-3.3	-0.3	-3.0
Finansal canlandırma paketi dahil ortalama	-7.0	-2.0	-4.9	-5.8	-1.6	-4.2

Veriler, 2007 yılına göre hesaplanan ve krize yönelik olarak Temmuz 2009'a değin açıklanmış tedbirlerin mali yükünü vermektedir. Hesaplamalara (i) finansal varlıkların satın alımı (finans sektörlerine destekleme alımları) ve (ii) kriz öncesi yapılması planlanmış olan harcamalar dahil değildir.

**Kaynak:** IMF Staff Position Note 30 July 2009, SPN/09/21

<sup>7</sup> Hesaplamalar dönem boyunca uyulanmış olan yasal asgari ücret seviyesine temel alınarak yapılmıştır. İşverenlerin prim yükü Ekim 2008'den itibaren efektif olarak %19.5 seviyesinden %14.5'e indirilmiştir.



Her ne kadar, ülke ekonomileri arasında doğrudan değerlendirmeye imkan verecek veriler sınırlı olsa da, Türkiye ve G20'ye dahil olan diğer gelişmekte olan ekonomilerin teşvik paketlerinin yıllar içerisindeki değerlendirmesi bize Türkiye'deki paketin görece küçük olduğunu göstermektedir. Bu problemin bir kısmı, Türkiye'nin mali dengelerinin kriz öncesindeki dönemde görece daha kırılgan bir noktada olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, hükümetin müdahale alanının oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir.

Türkiye'deki mali teşvik paketinin, IMF tarafından (IMF, 2009) tahmin edilen büyüklüğü üzerinden karşılaştırma yapıldığında, uygulanan teşviklerin diğer gelişen piyasa ekonomilerindeki teşvik paketlerinin ortalama büyüklüğüne göre oldukça küçük olduğu ortaya çıkmaktadır (Tablo 7). Türkiye görece daha yüksek mali açığa sahip bulunmakta ve istihdam yaratıcı mali önlemlerin kaynakları en son sıralarda yer almaktadır.

IMF tahminlerine göre, Temmuz 2009'da mali teşvik kaynaklı istihdam kazançları gelişen piyasa ekonomileri için ortalama %0,6-2,9 seviyelerindeyken G20 ülkelerinin tamamı için %0,7-2,8 seviyelerindedir (Tablo 8).

**Tablo 8**

G-20 Ülkelerinde Mali Genişlemenin Büyüme Üzerine Etkisi (%)						
	2009		2010		Ortalama	
G-20 Toplam	1.2	4.7	0.1	1.0	0.7	2.8
Gelişmiş G-20 Ülkeleri	1.3	4.4	0.1	1.1	0.7	2.7
Yükselen Piyasa G-20 Ekonomileri	1.1	5.0	0.0	0.8	0.6	2.9

Not: Mali genişleme ve büyüme bir önceki yıla görece hesaplanmıştır. Mali genişleme son iki senedeki toplam bütçe dengesi farkının geçen yılın milli gelirine bölünmesiyle elde edilmiştir.

*Kaynak: IMF Staff Position Note 30 July 2009, SPN/09/21*

Daha güncel bir tahmin, OECD tarafından yapılmıştır (ILO, 2009 çalışmasında referans verilmektedir). OECD farklı bir yöntem izleyerek, farklı bir zaman dilimi için, uygulanan teşviklerin toplam mali yükünün ilgili ülkelerin 2008 yılı GSYH seviyelerine oranlamıştır. Bu veri setiyle karşılaştırma yapmaya imkan vermek için öncelikle Tablo 3'te verilmiş olan mali teşvik paketinin 2008-2010 dönemi için toplam maliyeti olan 64,8 milyar TL'yi alıp, 2008'de kaydedilen 950 milyar TL'lik GSYH ile oranlamamız gerekmektedir. Bu hesaplama sonucunda 2008 GSYH'ı içinde mali teşvik paketinin büyüklüğünün %6,8 oranında olduğu görülmektedir.

Bu orana göre, Türkiye'nin agresif seviyede teşvik sağlayıcı bir ülke olduğu göze çarpmaktadır. Şekil 13 belli başlı OECD ekonomilerini, uyguladıkları teşvik paketi büyüklüklerinin 2008 GSYH'ı içerisindeki oranlarına göre sıralamaktadır. %6,8'lik bir oranla Türkiye, OECD ortalaması olan %4,1'in üzerinde bulunmaktadır.

Açıkça görülmektedir ki, Türkiye'nin başarısı ağırlıklı olarak 2008 GSYH'ındaki göreceli düşüklükten kaynaklanmaktadır. Yine de, Şekil 13'teki hesaplamalar otoritelerin krize karşı önlem alma konusunda gösterdikleri çabaların önemini ortaya koymaktadır.

## 5.2 İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi

Pasif istihdam programlarının önemli bir bölümünü *işsizlik sigortası fonu* (İSF) oluşturmaktadır. Bu fon Haziran 2000'de 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*'nun hayata geçmesiyle çalışmaya başlamıştır. Primlerin toplanmasına 2001 yılında başlanmış, hak kazanan kişilere fondan ödeme yapılmasına ise 2003 Mart'ında başlanmıştır. Kanuna göre, işsizlik sigortasına katılım zorunludur ve prim ödemeleri aylık brüt maaş baz alınarak hesaplanmaktadır. Prim ödemelerinin %1'i işçi, %2'si işveren, %1'i ise devlet tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, kanunda taahhüt edildiğine göre, fonda oluşabilecek herhangi bir açık devletin garantisi altındadır.

Fon desteğinden yararlanmaya hak kazanabilmek için 4 koşulun sağlanması gerekmektedir: (1) Kontratın sona erdiği tarihten önceki 3 yıl içerisinde sigorta primlerinin toplamda en az 600 gün ödenmiş olması; (2) Kontratın sona ermesinde önce, sigorta primlerinin en az 120 gün için aralıksız ödenmiş olması; (3) Kontratın *İşsizlik Sigortası Kanunu*'nda belirtilen sebeplerden biri nedeniyle sona erdirilmiş olması ve (4) Sigortalının İŞKUR'a kontratının bitişini takip eden 30 gün içerisinde başvurmuş olması.

Yukarıdaki şartları sağlayan kişilere işsizlik sigortası ödemeleri:

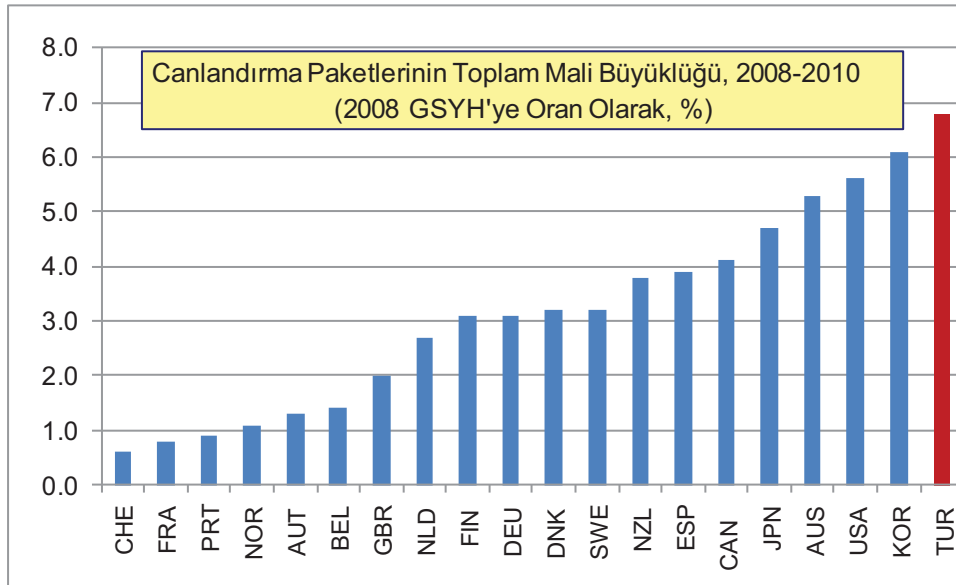
600 gün prim ödeyenler için 180 gün süresince

900 gün prim ödeyenler için 240 gün süresince

1080 gün prim ödeyenler için 300 gün süresince yapılmaktadır.

Kanuna göre, günlük sigorta ödemeleri son 4 aydaki günlük ortalama brüt kazancın %40'ı olarak hesaplanmaktadır. Bu hesaplama göre, en yüksek aylık ödeme 16 yaş üzeri çalışanlar için belirlenmiş olan asgari ücretin %80'ini aşamaz.

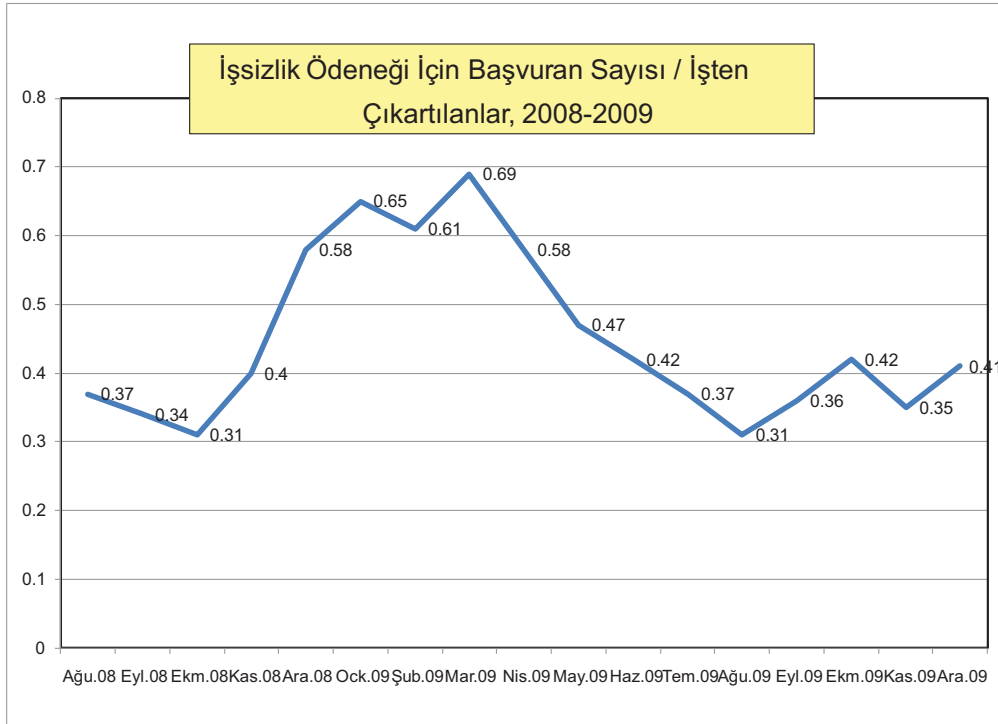
### Şekil 13



Kaynak: ILO (2009, Şekil 2.1) OECD Ekonomik Görünüm veri tabanı baz alınarak.

Her ne kadar fon, küresel kriz döneminde kağıt üzerinde operasyonel olsa da fondan yararlanan kişi sayısı oldukça düşüktür. İşini kaybetmiş olan çalışanlar içerisindeki payına bakıldığında, krizin etkilerinin en şiddetli olduğu dönemde ortalamada sadece %6'sının fondan yararlanmak üzere başvuruda bulunduğu görülmektedir. Şekil 14, Ağustos 2008-Ocak 2010 döneminde işsizlik sigorta fonundan yararlanmak için başvuranların aynı dönemde işini kaybetmiş olanlara oranını vermektedir.

Şekil 14



*Kaynak: Karadeniz (2010), İŞKUR ve TÜİK verileri uyumlaştırılmıştır*

İSF'nin ihtiyaç sahiplerine ulaşmada yetersiz kalmasının ana sebeplerinden birinin koşulların çok sıkı olması ve bürokratik gerekliliklerin hantal doğası olduğu görülmektedir. İşçi konfederasyonları ve sendikalar ve pek çok diğer işçi kuruluşu, işini kaybetmiş çalışanların fondan yararlanmaya hak kazanabilmesi için konulmuş olan kıstasların çok sıkı olduğu, uygulamanın süresinin çok kısa olduğu ve fona hak kazanamayanlar için devlet desteğinin çok sınırlı ya da tümüyle mevcut olmadığı konusunda görüş bildirmektedirler.

Bir diğer büyük endişe ise fonun şu ana kadarki kullanımı konusundadır. İSF'nin hesaplarına bakıldığında sigorta ödemelerinin toplam bilanço içindeki payının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Haziran 2010 itibariyle fonun net varlık değeri 44,1 milyar TL'dir. Toplam harcamalar 12,1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Ancak bu harcamaların sadece %28'i (3,4 milyar TL) sigorta ödemesi olarak dağıtılmıştır.

Diğer taraftan, harcamaların önemli bir kısmı bölgesel kalkınma amacıyla (Güneydoğu Anadolu Projesi yatırımları için) merkezi bütçeye aktarılmıştır. İŞKUR fonlarından merkezi bütçeye yapılan bu gibi transferler, mevcut fonların kanun tarafından belirlenen alanlar dışında kullanılıyor olması bakımından endişe yaratmaktadır. İSF bütçesinin dağılımı için Tablo 9 incelenebilir.

Tablo 10 ise İŞKUR'un 2010 sonu için İşsizlik Fonu bilanço tahminini raporlamaktadır. Harcamalardaki eğilimin yılın geri kalan 5 ayı için de aynen devam edeceği öngörüsü kolayca izlenmektedir. İŞKUR'un tahminleri 2010 yılı sonu itibariyle fonun varlıklarının 45,9 milyar TL'ye ve harcamalarının da 14,5 milyar TL'ye ulaşacağını göstermektedir. Bu harcamaların %26'sının sigorta ödemeleri olacağı öngörülmektedir. Yani, 2010 yılının kalanı boyunca, sigorta ödemelerinin önemini daha da yitireceği beklenmektedir.

Bu gözlemler, programın genel olarak sınırlı olmasıyla ilgili endişelerle bir arada ele alındığında, işsizlik sigortası düzenlemelerinin büyük durgunluk döneminde istikrar sağlayıcı bir araç olarak etkinliği ve idaresindeki yetkinlik konusunda eleştirilere maruz kalmasına neden olmaktadır.

Tablo 9

<b>İşsizlik Sigorta Fonu Dengesi (30 Haziran 2010 itibariyle)</b> <b>(Milyon TL)</b>	
İşsizlik sigortası primleri (işçi + işveren payı)	17,865.6
Devlet payı	6,038.6
İdari cezalar	15.6
Gecikme zammı	398.2
Diğer gelirler	0.2
İade girişleri	155.3
Faiz gelirleri	31,626.9
<b>Girişler Toplamı</b>	<b>56,100.4</b>
Kısa çalışma ödeneği	195.5
İşsizlik ödeneği	3,382.3
Aktif işgücü programları	465.8
Bölgesel Kalkınma için aktarılan (GAP Giderleri)	7,125.8
Ücret garanti fonu ödemesi	46.2
Diğer giderler	822.5
<b>Çıktılar Toplamı</b>	<b>12,038.1</b>
<b>Toplam Fon Varlığı</b>	<b>44,062.3</b>

*Kaynak: İŞKUR, 2010 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, Temmuz 2010.*

Tablo 10

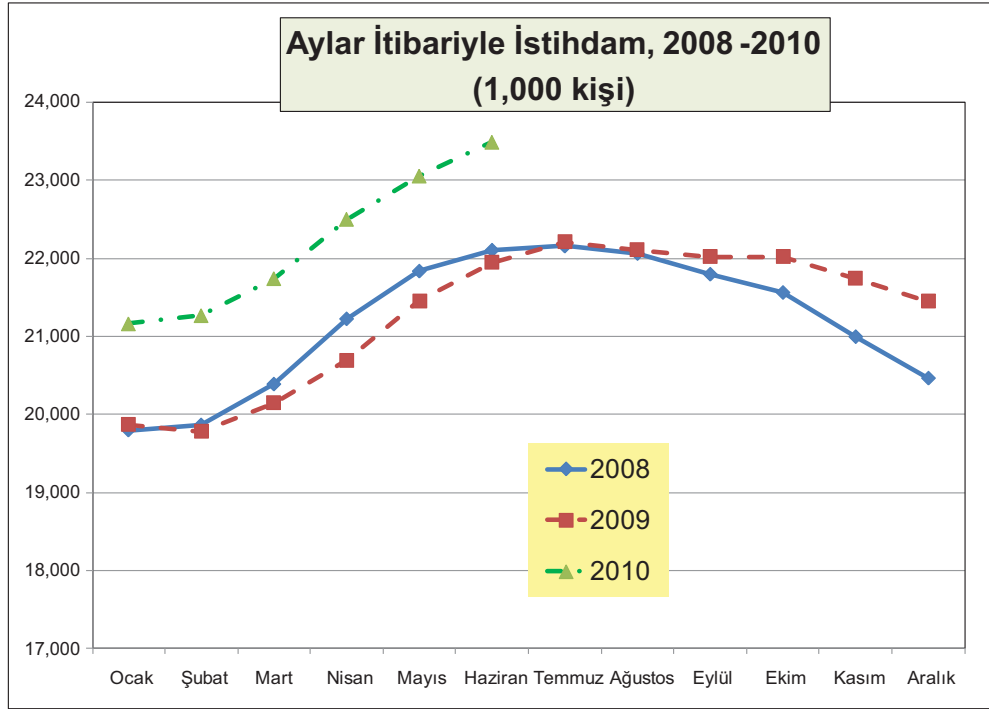
<b>2010 Yılı Sonu İşsizlik Sigorta Fonu Dengesi: Beklentiler (Milyon TL)</b>	
İşsizlik sigortası primleri (işçi + işveren payı)	19,665.6
Devlet payı	6,638.6
İdari cezalar	15.6
Gecikme zammı	443.2
Diğer gelirler	0.2
İade girişleri	190.3
Faiz gelirleri	33,503.4
<b>Girişler Toplamı</b>	<b>60,456.9</b>
Kısa çalışma ödeneği	225.5
İşsizlik ödeneği	3,782.3
Aktif işgücü programları	705.8
Bölgesel Kalkınma için aktarılan (GAP Giderleri)	8,775.8
Ücret garanti fonu ödemesi	61.2
Diğer giderler	952.4
<b>Çıkışlar Toplamı</b>	<b>14,503.0</b>
<b>Toplam Fon Varlığı</b>	<b>45,953.8</b>

*Kaynak: İŞKUR, 2010 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, Temmuz 2010.*

### 5.3 İstihdam Kazançlarının Değerlendirmesi

Veriler, istihdam seviyelerinin Temmuz 2009 itibariyle düzeldiğini ve Haziran 2008-Haziran 2010 döneminde istihdam kazançlarının 1.377 bin kişiye ulaştığını göstermektedir (Şekil 15). Ancak, yaratılan istihdamın kompozisyonu, bu işlerin makul gelirli, yüksek kaliteli, üretken işler yerine, genellikle kayıt dışı/küçük ölçekli hizmetlerde yoğunlaştığına işaret etmektedir.

Şekil 15



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi.

Tablo 11

Canlandırma Programları 2008-2010 Toplam Maliyet:	64,866
GSYH 2008	950,000
2008 Haz - 2010 Haz İstihdam Artışı	1,377
2008 Haz İstihdam	22,111
2008 GSYH'ye oran olarak canlandırma program maliyeti	0.068
2008 Haz - 2010 Haz İstihdam Artış Oranı	0.06
<b>İstihdam çarpanı</b>	<b>0.91</b>

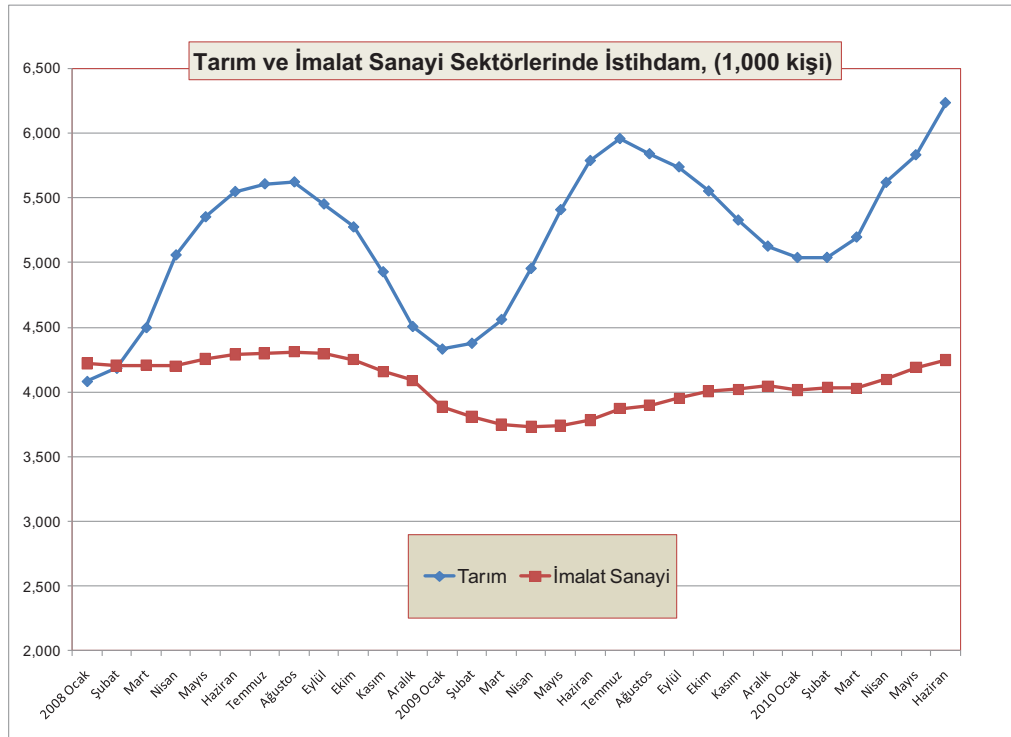
Kaynak: TÜİK verilerine dayanarak yazarın yaptığı hesaplamalar.

Bu rakamlar kullanılarak daha detaylı bir analiz, mali teşvik paketlerinin *istihdam çarpanını* hesaplamak yoluyla yapılabilir. 2008'deki istihdam seviyesi temel alınacak olursa, istihdamdaki değişim 0,062 seviyesinde olmaktadır. Bu değerlere dayanarak *istihdam çarpanını* 0.912 olarak hesaplanmaktadır.<sup>8</sup> Tablo 11'de bu hesaplamalara ilişkin temel adımlar özetlenmektedir.

ILO (2009) çalışmasına göre, 19 OECD ülkesi için hesaplanan 2010 yılındaki teşvik paketlerinin istihdam yaratma etkisi ortalama 0,8-1,4 seviyelerindedir. ILO raporunda, alınan teşvik önlemlerinin istihdam yaratmada en başarılı olduğu ülkeler Avustralya (1,4-1,9), Japonya (1,3-2,0) ve ABD'dir (1-1,8). Bu durum, söz konusu ülkelerde uygulamaya konmuş olan mali teşvik paketlerinin büyüklüğünden ve bu ülkelerin mali paketlerinin istihdam çarpanlarının görece daha büyük olmasından kaynaklanmaktadır.

İstihdam kazançlarına daha detaylı bakıldığında, yurtiçi ekonomide kriz sonrasında yaşanan intibak sürecinin önemli ipuçları ortaya çıkmaktadır. Şekil 16'da sektörel istihdamın dağılımı verilmektedir. Tarım ve imalat sektörlerindeki istihdam eğilimleri, bu intibak sürecinde ortaya çıkan maliyetlerin kırsal ekonomi tarafından karşılandığına işaret etmektedir. 2008 yılının başlarında tarımdaki istihdam 4 milyon 200 bin kişidir. Büyük durgunluğun etkilerinin yoğunlukla hissedildiği 2008-2009 yılları arasında, tarımdaki istihdamın 2 milyon kişi artarak tarımsal faaliyetlerde istihdam edilen kişi sayısını 6,2 milyona taşıdığı görülmektedir. İmalat sanayi sektörlerindeki istihdam ise, 2009 yılında dikkate değer bir biçimde daralmış ve ancak 2010 Haziran ayında kriz öncesi seviyesine dönebilmiştir (Şekil 16)

Şekil 16



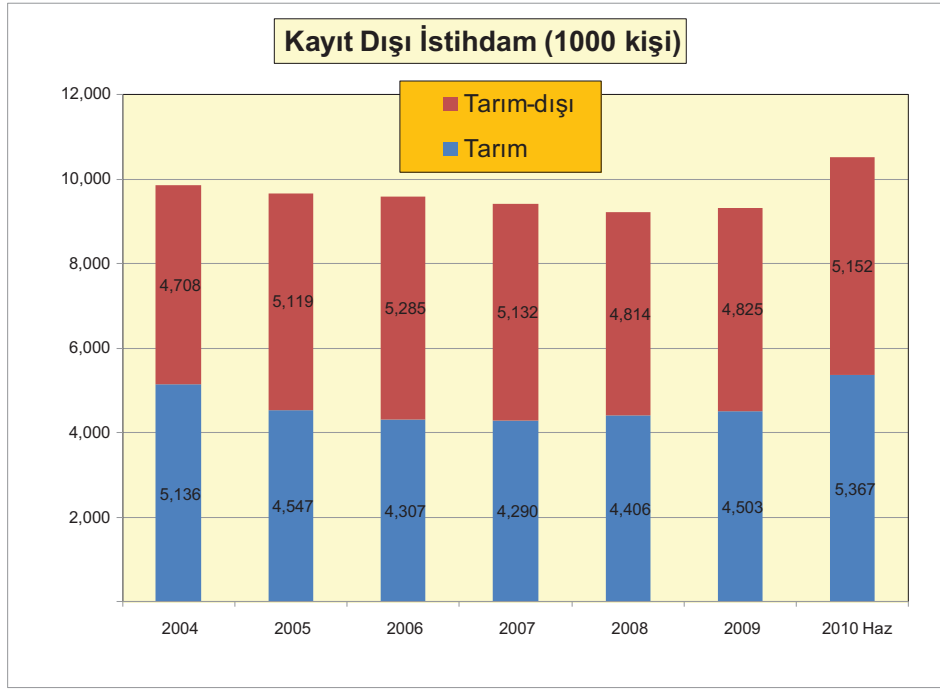
Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

8 Bu hesaplamada  $\epsilon = \frac{\Delta E / E_{2008}}{AFC / GDP_{2008}}$  formülü kullanılmıştır. Formülde,  $\Delta E$  2008-2010 Haziran döneminde işsizlikte meydana gelen değişimi;  $E_{2008}$  2008'deki işsizlik seviyesini; AFC alınan önlemlerin toplam maliyetini ve  $GDP_{2008}$  ise 2008'deki GSYH seviyesini ifade etmektedir.

Tarımsal faaliyetler yönünde gelişen bu olumsuz eğilimler, şu zamana kadar yaratılan istihdam kazançlarının kalitesi konusunda şüphe uyanmasına neden olmaktadır. Tarımsal üretimin son iki yıl içerisinde toplamda sadece %2,3 artmış olması, tarım istihdamında yaşanan %30'luk artışın kaynakları konusunda yeterli bir açıklama sunmamaktadır.

Tarım istihdamında yaşanan bu gelişmenin, kayıt dışılık oranlarında meydana gelen çarpıcı artış ve kentsel ekonomide yaşanan durgun istihdam pahasına yaşandığı açıktır.

**Şekil 17**



**Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.**

Şekil 17’de bu gözlemleri takiben, Türkiye işgücü piyasalarındaki kayıt dışılık ve ikili yapıya ilişkin mevcut TÜİK veri tabanından elde edilmiş veriler raporlanmaktadır. Bu veriler, Haziran 2010 itibariyle, tarımda faaliyet gösteren kayıt dışı çalışanların sayısının 5 milyon 152 bin kişi olduğunu göstermektedir. Enformel şartlarda çalışan ilave 5 milyon 367 bin kişi de dahil edildiğinde, toplam kayıt dışı istihdam sayısı 10.5 milyon kişiye ulaşmaktadır. Bu rakam da toplam istihdamın %44.78’ini oluşturmaktadır (Şekil 17).

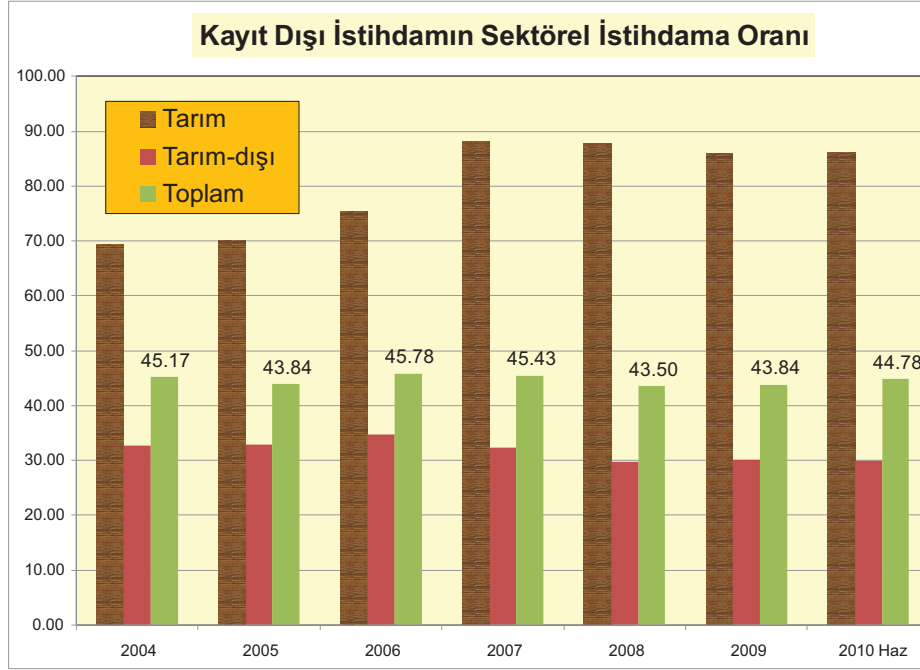
Herhangi bir sosyal güvenlik kapsamında bulunmayan enformel, kayıt dışı istihdam Türkiye işgücü piyasasının 2000’li yıllar boyunca vazgeçilmez bir özelliği olmuştur. Söz konusu 10 yıl boyunca, kayıt dışı istihdamın toplam istihdam içindeki oranının %45-50 seviyesinde seyrettiği ve intibak sürecinin en önemli (muhtemelen temel) mekanizmasını oluşturduğu görülmektedir. İntibakın yükünü kayıt dışı istihdam üstlenirken, ücretler düşmüş ve işlerin kalitesinde önüne geçilemez bir kötüleşme yaşanmıştır. Şekil 18’de 2000’li yıllar boyunca işgücü piyasalarında gözlenen kayıt dışılık eğilimine ilişkin veriler sunulmaktadır.

Esasında, kayıt dışı enformel istihdam kazançları, 2010’un ilk yarısına ilişkin toplam istihdamdaki kazançların büyük bölümünü açıklamaktadır. Tablo 12’den de görülebileceği gibi, 2010’un ilk yarısında toplam istihdam seviyesinde hızlı bir yükselme yaşanmıştır. Ancak bu verilere biraz daha yakından bakıldığında, 2 milyon 324 bin yeni istihdamın 1 milyon 570 bininin herhangi bir



sosyal güvenlik kapsamına dahil olmadan, kayıt dışı çalışan olarak “istihdam” edildiği görülecektir. Bu olgu, özellikle de 1 milyon 194 bin yeni istihdamın 1 milyon 45 binin kayıt dışı enformel çalışan olarak istihdam edildiği tarım sektöründe, önemli bir sorun halindedir. Yani, tarımda yaratılmış olan yeni istihdamın %98’i kayıt dışıdır!

Şekil 18



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

Tablo 12

Ocak-Haziran 2010 Döneminde İstihdam ve Kayıtdışı İstihdam (1,000 kişi)					
	Toplam	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmetler
<b>İstihdam Edilen</b>					
Ocak 2010	21,164	5,039	4,281	1,161	10,683
Haziran 2010	23,488	6,233	4,536	1,580	11,139
Ocak-Haz Değişim	2,324	1,194	255	419	456
	<b>Toplam</b>	<b>Tarım</b>	<b>Tarım-dışı</b>		
<b>Kayıt-Dışı İstihdam Edilenler</b>					
Ocak 2010	8,949	4322	4627		
Haziran 2010	10,519	5367	5152		
Ocak-Haz Değişim	1,570	1,045	525		

Kaynak: TÜİK.

Şu ana kadar, mali teşviklerin etkilerinin işgücünün enformelleşmesiyle yaygınlaştığı, insana yakışır istihdam yaratmada yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu olgu, küresel durgunluk dönemi boyunca incelenen ülke örneklerinde tekrar tekrar karşımıza çıkan temel bir özelliktir.

## 6. Genel Görünüm ve Mevcut Zorluklar

İstihdam yaratıcı politika önlemlerinin etkinliğinin, yurtiçi ekonominin içinde bulunduğu makroekonomik ortamdan ayrı değerlendirilmenin mümkün olmadığı açıktır ve bu sonuçların hiçbiri Türkiye ekonomisinin gösterdiği genel makro performanstan ayrı düşünülemez. Ne yazık ki, Türkiye ekonomisinde 2001 krizi sonrasında etkin olan makroekonomik politikaların geneli, istihdam yaratma taraftarı politikalar değillerdir.

Türkiye ekonomisinin 2001 krizi sonrasında içinde bulunduğu ekonomik duruma ilişkin en ayırt edici özellik, sunduğu görece çok yüksek faiz oranları ve karşılaştığı yüksek kredi maliyetleridir. Küresel düzeydeki bir finansal genişleme döneminde yaşanan bu durum, yabancı sermaye girişlerini, özellikle de kısa dönemli spekülasyon “sıcak” para hareketlerini hızlı bir şekilde arttırmıştır. Bu akımların sahip olduğu spekülasyon nitelik, aslında gelen sermayenin yeni istihdam yaratmak ve yeni teknolojiler getirmek suretiyle istihdam talebini arttıracak özellik taşıyan “yeni yatırım” olmadığı bir göstergesidir. Spekülasyon sermayenin “sıcak” karakteri, döviz kurunda *değerlenmeye* ve Türkiye’nin geleneksel ihracat sektörlerinin rekabetçiliğini kaybetmesine neden olmuştur. Diğer taraftan, “modern” imalat sanayi sektörleri kurdaki bu değerlenmeden faydalanmıştır. Bu sektörler çoğunlukla, otomobil, otomobil yan sanayi ve dayanıklı tüketim malları imalatı gibi sektörlerdir. Tipik olarak, ithal içerikleri yüksektir ve ithalatın ucuzlaması bu sektörler için girdi masraflarının önemli ölçüde azalması demektir. Böylesi bir ortamda, Türkiye’nin otomobil ve dayanıklı tüketim malları ihracatının söz konusu dönem için arttığı görülmektedir. Ancak, ithal bağımlılığı nedeniyle bu sektörler görece daha düşük katma değer yaratmaktadır ve istihdam elastikyetleri görece daha düşüktür. Bu durumda, döviz kurunda meydana gelen değerlenme Türkiye’nin, tekstil, giyim eşyası, küçük ölçekli cam ve seramik ürünleri gibi, istihdam yoğun, geleneksel ihracatçı sektörlerinde rekabet gücünde kayba ve daralmaya yol açmıştır. Bu sektörlerde istihdam talebinde daralma yaşanırken, yükselen “modern” imalat sanayi sektörlerinin sahip oldukları düşük istihdam elastikyetleri nedeniyle yüksek istihdam kazançları sağlanamamıştır. Sonuç, işsizlik seviyesindeki yükselmedir.

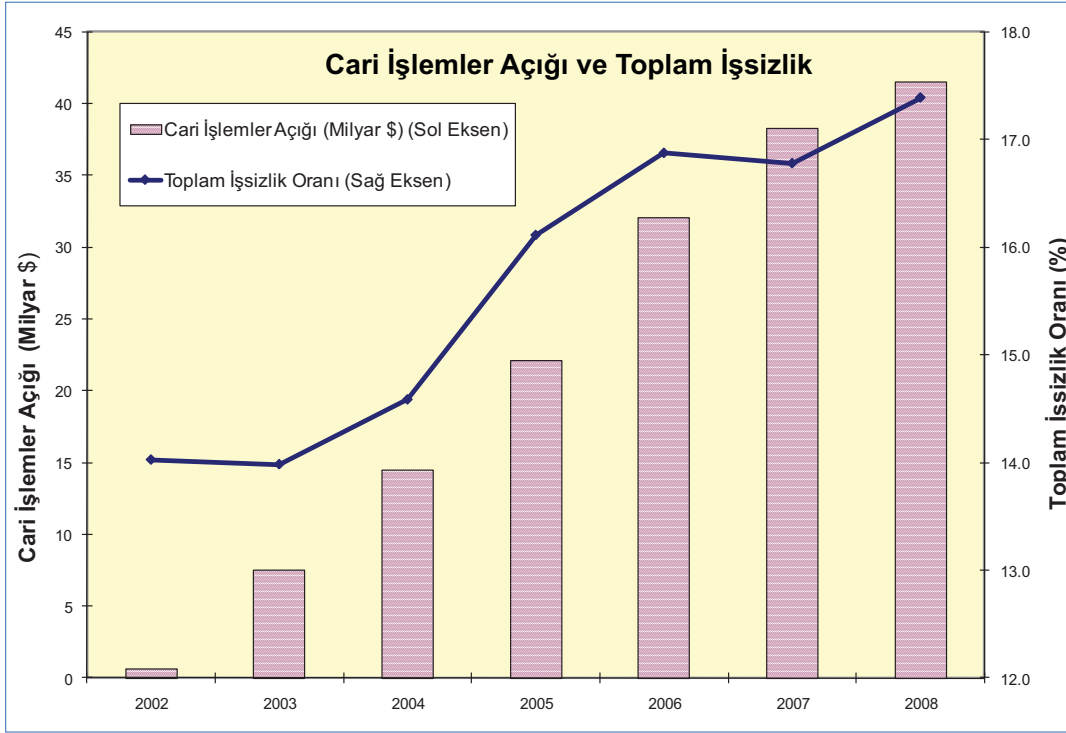
Şekil 19’da bu bulgular özetlenmektedir. Şekilde *toplam* (açık ve gizli) işsizlik oranı çizgi grafik olarak sağ ekseninde gösterilmektedir. Bu oran, yukarıda verilmiş olan Tablo 1’den alınmıştır. Toplam işsizlik oranı, sol ekseninde gösterilmekte olan *cari işlemler* açığı verisi ile karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Kalkınma ekonomisi öğrencileri için, büyüyen cari işlem açığı ile birlikte yükselen işsizlik oranları çok da şaşırtıcı bir manzara değildir. Türkiye’nin *yurtdışından* yüksek katma değerli ürünleri daha fazla tüketmesi ve bu yönde bir tüketim kalıbını, spekülasyon sermaye akımlarının finanse ettiği aşırı değerli kur ortamında daha kazançlı görmesi neticesinde, dış açık artmakta ve dış borcu çoğalmaktadır. Bu *spekülasyon kaynaklı büyümenin* maliyetleri, istihdam kayıpları, büyüyen kayıt dışılık ve reel ücret gelirlerindeki düşüş olarak yaşanmaktadır.

Diğer taraftan, *Orta Vadeli Ekonomik Program (OVP)* tahminleri, Türkiye ekonomisinin önümüzdeki yıllarda görece yüksek cari işlemler açığı ile yeni bir patika sürdüreceğine işaret etmektedir (Şekil 20). Program tahminleri GSYH’ın 2010’da %6,8 oranında, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında ise sırasıyla %4,5, %5,0 ve %5,5 büyüyeceği yönündedir. İşsizlik oranlarının 2010’daki %12,2 seviyesinden 2013’de %11,4’e gerilemesi beklenmektedir.

OVP’deki temel varsayımın, 2011-2013 döneminde yeniden ortaya çıkması beklenen cari işlemler açığıyla finanse edilen dış açığa bağlı bir strateji üzerine kurulduğu görülmektedir. Dış

açığın GSYH içindeki payının, 2009 yılında %3,5'den 2011-2013 arasında %5,3'3 yükselmesi beklenmektedir (Şekil 20). Gelecek dönemde böylesi bir dış açığın karşılanabilir olup olmadığı sorusu bir kenara, böylesi bir stratejinin istihdam açısından arzu edilebilirliği ve uygunluğu konusunun, 2000'li yılların ilk yarısındaki deneyime bakılarak dikkatle sorgulanması gerekmektedir. Dış açık kaynaklı büyüme stratejisinin izlenmesine devam edilmesi, hiç şüphesiz, işgücü piyasalarına daha da fazla zarar verecektir.

Şekil 19

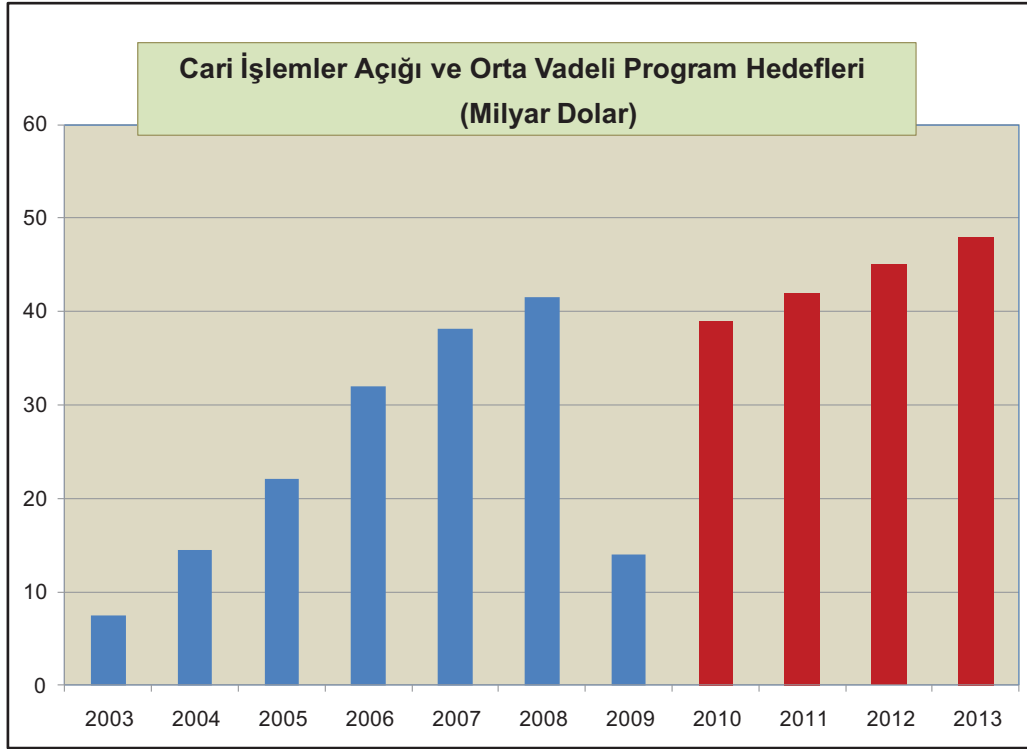


Kaynak:TCMB

Bu gözlemler aynı zamanda Rodrik (2009) çalışmasında da dile getirilmiştir: “...Finansal olarak açık ekonomiler için pek çok kırılma kaynağı bulunmaktadır. Her ne kadar kendi üzerine düşen ev ödevlerini yapmış olsa da, ülkenin geleceği, dış finans piyasalarındaki gelişmelerin merhametine kalmıştır. Krizler ve bulaşıcılık, finansal küreselleşmeye özgü olgulardır. Finans dünyası her zaman iyi niyetle hareket etmez. Bu durumda alınacak ilk ders, politikaların yalnızca yurtiçinden değil, aynı zamanda (dışsal) finansal istikrarsızlıklardan kaynaklanan şoklara karşı da koruma sağlaması gerektiğidir.” Rodrik, özellikle Türkiye'nin küresel kriz deneyimi üzerine şu yorumları yapmaktadır: “Son küresel krizden önceki yıllarda Türkiye ekonomisi oldukça yüksek büyüme hızları kaydetmiştir. Bu durum 2001 sonrasında izlenen katı makro politikaların bir ödülü olarak yorumlanabilir. Aynı zamanda, bu büyüme deneyiminde pek çok bozucu etken de bulunmaktaydı. Özellikle de, yurtiçi tasarruf oranlarındaki düşüş (mevcut makro istikrar ve güven ortamında yükselmesi beklendiği halde) ve işsizlik oranlarındaki inatçı yüksek seviye ve dış açık büyümeye devam etmekteydi. Yatırım oranları ihtiyaç duyulandan daha düşük seviyede idi. Tüm bu etkenler ekonomik yükselişi sorgulanır hale getirmişti. Vasıfsız konut kredilerinde herhangi bir kriz meydana gelmemiş olsaydı bile, Türkiye'de süregelen bu büyüme patikası çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalacaktı. Bu nedenle, Türkiye'nin kriz öncesi durumuna dönmesi ve yerli kaynaklardan yeterince yararlanmada yetersiz kalan bir modeli yeniden canlandırması büyük bir hata olacaktır. Daha da önemlisi, Türkiye dış borca bağımlı olmadan ayakta kalmayı öğrenmelidir” (Rodrik, 2009:2).

Tüm bu gözlemler, istihdam artırıcı politikaların, sadece yurt içinde değil küresel seviyede de izlenecek *istihdam-yanlısı* bir görüşün hakim olduğu makroekonomik politika ortamı ile desteklenmedikçe başarıya ulaşamayacağı yorumunun altını çizmektedir. Dış finansmana aşırı bağımlılık, her ne kadar baştan çekici gelse de, çok yüksek maliyetler yaratabilir. Bu maliyetler, sadece konjonktürel dalgalanmaların maliyetleriyle sınırlı kalmayarak, gelecekteki büyüme patikasını ve kalitesini kötü yönde etkileyen stratejik maliyetleri de içerecektir.

**Şekil 20**



*Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı (2010) Orta Vadeli Ekonomik Program, 2011-2013, Ekim, Ankara*



## Referanslar

- Agénor, P. R., H. T. Jensen, M. Verghis, and E. Yeldan (2007) “Disinflation, Fiscal Sustainability, and Labor Market Adjustment in Turkey” Chapter 7 in A. Richard, A. Izquierdo and H. T. Jensen (Eds.) *Adjustment Policies, Poverty and Unemployment: The IMMPA Framework*, Blackwell Publishing (Oxford University Press).
- Akyüz, Y. (2006) From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation, Paper presented at *the Carnegie Endowment for International Peace Conference*, 14-15 April 2005, Washington DC.
- Akyüz, Yılmaz and Boratav, Korkut (2003) “The Making of the Turkish Crisis” *World Development* 31(9): 1549-1566.
- Boratav, Korkut and Erinç Yeldan (2006) “Turkey, 1980-2000: Financial Liberalization, Macroeconomic (In)-Stability, And Patterns of Distribution” Chp14 (pp. 417-455) in Lance Taylor (ed.) *External Liberalization in Asia, Post-Socialist Europe and Brazil*, Oxford University Press.
- Ercan, H. and A. Tansel (2006) “How to approach the Challenge of Reconciling Labor Flexibility with Job Security and Social Cohesion in Turkey”, paper of the Turkish expert group’s preparation for European Council’s FORUM 2005 (Strasbourg).
- Ertuğrul, Ahmet and Yeldan, Erinç “On The Structural Weaknesses Of The Post-1999 Turkish Disinflation Program” *Turkish Studies Quarterly*, 4(2): 53-66, Summer, 2003.
- Epstein, Gerald (2009) “A Proposal for Employment Targeting Monetary Policy in South Africa” in Epstein and Yeldan (ed.s) *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Edward Elgar Publishers.
- Epstein, Gerald and Erinç Yeldan (Editors) (2009) *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Edward Elgar Publishers.
- Frenkel, R. and L. Taylor (2006) “Real Exchange Rate, Monetary Policy, and Employment: Economic Development in A Garden of Forking Paths”, Working Paper No. 19, Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, New York, February, 2006.
- Grabel, Ilene (1995) “Speculation-Led Economic Development: A Post-Keynesian Interpretation of Financial Liberalization Programmes in The Third World” *International Review of Applied Economics* 9(2): 127-249.
- International Labour Office (ILO) (2004a) *Global Employment Trends 2004*. Geneva: International Labor Office.
- International Labor Office (ILO) (2009) *Protecting people, Promoting Jobs*, A Survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis, ILO report submitted to the G20 Leaders’ summit, Pittsburgh, September.
- IMF and ILO (2010) Discussion Document prepared for the Joint ILO-IMF conference on *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, September 2010, Oslo.
- IMF (2010) *Turkey: Staff report for the Article IV Consultation and Post-Program Monitoring*, (IMF Country Report No 10/278, September.
- IMF (2009) *Staff Position Note* 30 July 2009, SPN/09/21, Washington DC.
- Independent Social Scientists Alliance (ISSA) (2006) *Turkey and the IMF: Macroeconomic Policy, Patterns of Growth and Persistent Fragilities*, Penang, Malaysia: Third World Development Network



- İŞKUR Bulletin, 2009, No 41, Ankara
- İŞKUR (2009) Report to the Vth General Assembly, Ankara
- Karadeniz, Oguz (2010) “Ekonomik krizin İstihdam Üzerine Etkileirni Azaltmak İçin Alınan Önlemler ve Bunların Etkinliği” Seminer presented at Pamukkale University.
- Ocampo, Jose Antonio (2002) “Capital-Account and Counter-Cyclical Prudential Regulations in Developing Countries”. WIDER, Discussion Paper, August.
- OECD (2010) *OECD Economic Surveys: Turkey*, Volume 2010/13, September, Paris.
- Onaran, Ö. (2002) “Measuring Wage flexibility: The Case of Turkey Before and After Structural Adjustment” *Applied Economics* 34: 767-781, April.
- Pamukçu T. and E. Yeldan (2005) “Country Profile: Turkey, Public Sector and Fiscal Policy Issues”, report prepared for the Economic Research Forum, 2005.
- Rodrik, Dani (2009) “The Turkish Economy After the Crisis” paper presented at the 80<sup>th</sup> anniversary of the Turkish Economics Association, Ankara, (TEK Discussion paper 2009/09), December.
- Rodrik, Dani (2006) “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (December 2006), pp. 973–987
- Saygılı, Ş., Cihan, C. and H. Yurtoğlu (2002), “Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Büyüme ve Verimlilik: 1997-2000”, DPT Yayınları, No. 2665.
- State Planning Organization (2009) *Pre-accession program*, July, Ankara
- State Planning Organization (2009) *Medium Term Economic Program, 2010-2012*, July, Ankara
- Taymaz, Erol (2007) “Labor Taxes and Labor Demand in Turkey” METU, *mimeo*.
- Taymaz, Erol and Ebru Voyvoda (2009) “Labor Employment and Productivity Growth in Turkish Manufacturing” *mimeo*, METU, Ankara
- Taymaz, Erol and Sule Ozler (2005) “Labor Market policies and EU Accession: Problems and Prospects for Turkey” METU ERC Working Paper no 04/05.
- Telli, Cagatay, Ebru Voyvoda and Erinc Yeldan (2006) “Modeling General Equilibrium for Socially Responsible Macroeconomics: Seeking For the Alternatives to Fight Jobless Growth in Turkey” *METU Studies in Development*, 33(2): 255-293.
- Tunalı, İ. “Background Study on the Labour Market and Employment in Turkey”, prepared for the European Training Foundation, 2003.
- UNCTAD (2009), *Trade and Development Report*, Geneva.
- Voyvoda E. and E. Yeldan (2005) “IMF Programs, Fiscal Policy and Growth: Investigation of Macroeconomic Alternatives in an OLG Model of Growth for Turkey”, *Comparative Economic Studies*, 47:41-79.
- Yeldan, E. (2006) “Neo-Liberal Global Remedies: From Speculative-led Growth to IMF-led Crisis in Turkey” *Review of Radical Political Economics*, 38: 193-213.
- Zagha, R., G. Nankani and I. Gill (2006) “Rethinking Growth” *Finance and Development*, March, 43(1): 7-11.
- TURKSTAT, Household Labour Surveys, Ankara.



# KRİZ TEDBİRLERİNİN ETKİNLİĞİ

## Motorlu Kara Taşıtları Sanayii Örneği<sup>1</sup>

Erol Taymaz<sup>2</sup>

### ÖZET

Bu çalışmada Türkiye’de 2009 yılında krizin etkilerini hafifletmek ve istihdamı korumak amacıyla uygulamaya konulan özel tüketim vergisi (ÖTV) indirimi ve kısmi çalışma ödeneğinin motorlu kara taşıtları sanayiindeki etkileri incelenmiştir. Yapılan karşılaştırmalar ve analizler sonucu ÖTV indiriminin özellikle binek otomobil talebinin arttığı, fakat aynı dönemde otomobil ithalatının da yerli satışlar oranında artış gösterdiği bulunmuştur. ÖTV indiriminin kısıtlı üretim etkilerine karşın istihdam etkilerinin daha da az olduğu, indirimlerin uygulandığı dönemde sektörde istihdam kayıplarının devam ettiği, ÖTV indirimi ve kısmi çalışma ödeneğine rağmen sektörde ortalama çalışma süresi yerine çalışan sayısındaki düşmenin işgücü uyumundaki belirleyici etken olduğu saptanmıştır. ÖTV indiriminin otomobil üretimini arttırmakta kısmen başarılı olduğu, fakat bunun kamuya olan (vergi kaybı) maliyetinin de oldukça yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

### 1. Giriş

Türkiye ekonomisi 2001 yılında yaşamış olduğu büyük mali krizden sonra hızlı bir büyüme sürecine girdi. 2002 yılında baz etkisiyle de hızla büyüyen ekonomi, büyüme temposunu 2006 yılına kadar yüksek düzeylerde tutmayı başardı (2002-2006 dönemi ortalama yıllık gayrisafi yurt içi hasıla büyüme oranı %7’yi geçti). Fakat 2006 yılından sonra büyüme hızında bir yavaşlama görüldü (2007’de %4.7). 2008’in ikinci yarısında tüm dünya ülkelerini etkileyen küresel krizin de etkisiyle büyüme önce durdu (2008’de %0.7) ve derinleşen krizle birlikte ekonomide ciddi bir daralma yaşandı (2009’da %4.7 küçülme). 2001 sonrası dönemde gerçekleşen yüksek büyüme hızlarına karşın istihdam artışları işsizliği düşürmeye yetecek boyutlarda olmadı. Bu nedenle 2001 krizinde %7’lerden %9.5’lara çıkan işsizlik oranında herhangi bir azalma görülmedi. “İşsiz büyüme” olarak da adlandırılan bu süreç, politika yapıcılarını istihdamı arttırmaya yönelik tedbirler almaya yöneltti. ILO Genel Müdürü Juan Somavia’nın haklı bir şekilde “krizden önceki kriz” olarak adlandırdığı bu soruna yönelik “İstihdam Paketi”, krizin etkileri görünmeden çok önceleri hazırlandı ve 15 Mayıs 2008’de yasalaşarak yürürlüğe girdi (Erdoğan, 2009). İşverenin istihdam maliyetlerini düşürerek istihdamı arttırmayı amaçlayan bu politikalara, özellikle 2009’un ilk yarısından itibaren, krize karşı özel politikalar da eklendi. 2008 yılında uygulamaya konulan “İstihdam Paketi” ve 2009 yılındaki kriz tedbirlerinin çoğunluğu sektörel ayrımı içermeyen yatay politikalar idi. Bu genel uygulamaya karşın, krizden bazı sektörlerin daha fazla etkilenmesi nedeniyle, bu sektörlerle yönelik bazı özel tedbirler de alındı. Sektörel tedbirler, krize karşı uygulanan politikaların etkinliğinin anlaşılması ve yeni önerilerin geliştirilmesi açısından yararlı örnekler sunmaktadır.

1 Yazar çok yararlı görüş ve önerilerinden dolayı, ILO’dan Alena Nesporova, Catherine Saget, Ümit Efendioğlu ve Özge Berber Ağtaş’a ve de ILO’nun proje kapsamında 7 Temmuz, 21 Eylül ve 22 Ekim 2010 tarihlerinde düzenlediği toplantıların katılımcılarına teşekkür eder. Çalışmadaki tüm bulgu ve görüşlerin sorumluluğu yazara aittir.

2 İktisat Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kuzey Kıbrıs Kampüsü, Mersin 10, etaymaz@metu.edu.tr



Bu nedenle bu çalışmada, 2008-2009 yıllarında Türkiye’de motorlu kara taşıtları sanayiine yönelik uygulanan bazı tedbirlerin etkinliği kapsamlı olarak incelenmiş ve bu deneyimlerden politika geliştirilmesi ve uygulanması açısından dersler çıkarılmıştır. Krize karşı alınan sektörel tedbirlerin etkinliğinin incelenmesi, tüm politika etkinlik değerlendirme çalışmalarında olduğu gibi, politika uygulandığı durum ile uygulanmadığı zaman gerçekleşebilecek durumun karşılaştırılmasına dayalıdır. Böyle bir karşılaştırma örnek olay olarak çok kapsamlı analizlere gereksinim duyduğu için bu çalışmada sadece motorlu kara taşıtları sanayiine ilişkin özgül tedbirlerin etkileri değerlendirilmiştir.

Çalışma yedi bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünden sonraki ikinci bölümde 2008-2009 krizinde alınan tedbirler kısaca özetlenmiş ve sektörel tedbirlerin etkilerinin değerlendirilmesi açısından motorlu kara taşıtları sanayiinin seçilme nedeni açıklanmıştır. Üçüncü bölümde sektörel düzeyde çeşitli göstergeler ve yöntemler kullanılarak motorlu kara taşıtları sanayiini korumak için alınan tedbirlerin etkisi değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümde benzer bir analiz firma düzeyinde veriler kullanılarak yapılmıştır. Uygulanan tedbirlerin önemli bir kısmı istihdamı korumak amacıyla tasarlandığı ve uygulandığı için beşinci bölümde kriz sürecinde işgücü uyum mekanizmaları ve tedbirlerin istihdam etkileri incelenmiştir. Motorlu kara taşıtları sanayiinde uygulanan en önemli tedbir, özel tüketim vergisi (ÖTV) oranlarının düşürülmesi olmuştur. Bu tedbirlerin vergi gelirlerine etkileri çalışmanın altıncı bölümünde değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonuçları ve politika önerileri ise son bölümde tartışılmıştır.

## 2. Krize Karşı Alınan Tedbirler

### 2.1. Krizin Boyutları ve Kriz Tedbirleri

2008 krizinin etkileri Türkiye’de yıl ortasından itibaren kendisini güçlü bir şekilde hissettirmeye başladı. İmalat sanayiinde yıllık büyüme oranı ilk kez Ağustos 2008’de negatif olarak gerçekleşti.<sup>3</sup> İmalat sanayii üretimi ancak Ekim 2009’da bir önceki yılın aynı ayına göre artış gösterebildi. Üretimde en büyük düşüşlerin gerçekleştirildiği 2009’un ilk aylarında imalat sanayiinde gerileme %30’lar düzeyindeydi (Şekil 1).<sup>4</sup>

Krizin etkileri önemli sektörel farklılıklar göstermektedir. Örneğin dayanıksız tüketim malları sanayiilerinde üretimdeki düşüşler çok daha sınırlı kalmış, buna karşın sermaye malları üretimi çok büyük dalgalanmalar göstermiştir. Ocak-Mart 2009 döneminde sermaye malları üretimindeki düşüş %60 düzeyine ulaşmıştır. Kara taşıtları sanayii ise krizden en çok etkilenen sektörlerden biri olmuştur. Otomobil talebinin ertelenebilmesi nedeniyle kriz döneminde çok büyük talep ve üretim düşüşleri yaşanmıştır. Kara taşıtları sektörünün krizden olumsuz etkilenmesinin bir başka nedeni de, ihracat yoğunluğu yüksek olan bu sektör için dış piyasaların önemli olmasıdır. Kara taşıtları ihracatı açısından en büyük piyasa olan Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde daralma, sektörün krizden daha fazla etkilenmesine yol açmıştır (bkz. TEPAV, 2010).

2002-2007 dönemimde gerçekleşen hızlı büyümeye karşın işsizlik oranının %10’a yakın kalması ve düşürülememesi nedeniyle, 2008 krizinden önce hükümet istihdamı arttırmaya yönelik çeşitli tedbirler almıştı. Bu tedbirlerin en önemlisi 15 Mayıs 2008’de kabul edilen 5763 sayılı Yasayla

3 Bu çalışmada, dönemsel veri kullanıldığı zaman yıllık büyüme oranları cari dönem ile bir önceki yılın aynı dönemi için logaritmik olarak hesaplanmıştır. Büyüme hızlarının logaritmik olarak hesaplanmasının nedeni, bu şekilde hesaplanan oranların artış ve azalış yönünde simetrik olmasıdır. Örneğin üretim 100 birimden 80 birime düşüp daha sonra tekrar 100 birime çıktığında, logaritmik büyüme oranları -%22.3 ve +%22.3 olmaktadır. Büyüme oranları oransal olarak hesaplandığında ise üretimdeki düşme -%20 ve artış +%25 olarak bulunmaktadır.

4 Aksi belirtilmedikçe tüm şekil ve tablolar için veri kaynağı Türkiye İstatistik Kurumu’dur.

tanımlanan “İstihdam Paketi”dir. İstihdam paketinin genel gerekçesinde temel amaç işsizliğin azaltılması olarak belirlenmiştir. Alınan tedbirler ile (işveren tarafından ödenen sigorta primlerinin 5 puanlık bölümünün Hazine tarafından karşılanması, yeni işe alınan kadın ve gençlerin sigorta primlerinin bir kısmının 5 yıl boyunca İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanması, vb) işgücü maliyetlerinin düşürülerek işgücü talebinin, dolayısıyla istihdamın artması hedeflenmiştir. Ayrıca İŞKUR tarafından yürütülecek mesleki eğitim programlarıyla işgücünün niteliğinin artırılması da paketin hedefleri arasındadır. İstihdam Paketinde kriz döneminde başvurulma olasılığı artan Ücret Garanti Fonu ve Kısa Çalışma Ödeneğine ilişkin kapsamı genişletici bazı düzenlemeler de yapılmıştır (Erdoğan, 2009).

2008 yılının sonlarında hükümet küresel krizin Türkiye’yi fazla etkilemeyeceğini (“teğet geçeceğini”), bu nedenle krize karşı özel tedbirler alınması gerekmediğini düşünüyordu. Fakat 2009 başlarında krizin derinleşmesi ve işsizliğin hızla artması ile birlikte tutumun değiştiği ve çeşitli tedbirlerin alınmaya başladığı görülmektedir. Hazine Müsteşarlığı “Küresel Mali Krize Karşı Politika Tedbirleri” çalışmasında bu tedbirleri yedi ana başlıkta toplamaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2009):

*Likidite destekleri:* Piyasadaki döviz ve TL likiditesini arttırmaya ve bankaların mali durumunu güçlendirmeye yönelik tedbirler

*Vergi destekleri:* Çeşitli vergi oranlarının düşürülmesi yoluyla özellikle özel sektörün maliyetlerini düşürücü/gelirlerini artırıcı tedbirler

*İstihdam destekleri:* İstihdam maliyetini (özellikle yeni işe alınan işgücünün maliyetini) düşüren, mesleki eğitim faaliyetlerini geliştiren, kısa çalışma ödeneğinin miktarı ve süresini arttıran tedbirler

*Yatırım destekleri:* Büyük projeler ve bölgesel ve sektörel önceliklere göre verilen destekler ile yatırımları teşvik etmeyi amaçlayan genel destekler

*Üretici ve ihracatçıya sağlanan kredi ve garanti düzenlemeleri:* Özellikle KOBİ’lere ve ihracatçılara yönelik kredi destekleri ve kredi garanti desteği uygulamaları

*Kredi kullanımı ve kredi kartlarına ilişkin düzenlemeler:* Döviz cinsi ve dövize endeksli kredi kullanımına ilişkin tedbirler

*AR-GE destekleri:* AR-GE faaliyetlerini desteklemeye yönelik vergi indirimleri.

Tüm bu tedbirler paketinin GSYİH’ya oranla maliyeti, 2008’de %0.83, 2009’da %2.17 ve 2010’da %2.15 olarak hesaplanmıştır (ILO, 2010a). Fakat burada belirtilen tedbirlerin hepsinin krize karşı alınmış özel tedbirler olmadığı söylenebilir.<sup>5</sup> Örneğin, yukarıda belirtildiği gibi, İstihdam Paketi bir bütün olarak kriz öncesi dönemde tasarlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Yatırım ve AR-GE destekleri gibi uygulamalar da, mevcut ekonomik krizden bağımsız olarak sürekli bir biçimde uygulanan desteklerdir. Bu nedenle şirketler kesimi açısından bakıldığında en önemli kriz tedbirlerinin vergi destekleri olduğu görülmektedir. Vergi destekleri arasında özel tüketim vergisi (ÖTV)<sup>6</sup> ve katma değer vergisi (KDV) indirimleri sektörel tedbirler arasında ön plana çıkmaktadır.

Bu tedbirler doğrultusunda (aracın cinsine ve motor büyüklüğüne bağlı olarak) kara taşıtlarında, motosikletlerde ve beyaz eşyada belirli bir süre için ÖTV indirimi, mobilya ve bilgisayarda da KDV

5 Öniş ve Burak (2010), krizin başlamasından altı ay sonra, sınıai üretimdeki büyük düşüşlere ve artan işsizliğe rağmen, Mart 2009’a gelindiğinde sadece iki OECD ülkesinin, Türkiye ve Yunanistan’ın açık bir mali uyarı paketi geliştirmediğini, daha sonra açıklanan paketin ise G20’nin gelişmekte olan ülkeleri arasında en küçüklerinden biri olduğunu belirtmektedir.

6 Özet Tüketim Vergisi Kanunu’na göre farklı dört ürün grubundan özel tüketim vergisi alınmaktadır: i) petrol ürünleri, doğal gaz, madeni yağ, solventler, ii) otomobiller ve diğer motorlu taşıtlar, motosiklet, uçak, helikopter, yat, iii) tütün ve tütün ürünleri, alkollü içecekler, ve iv) lüks tüketim ürünleri.

indirimine gidilmiştir. Bu çalışmada Türkiye ekonomisinde büyük bir yeri olan motorlu kara taşıtları sanayiine yönelik krize karşı tedbirlerin etkileri incelenecektir.

## 2.2. Motorlu Kara Taşıtları Sanayiinin Konumu

Motorlu kara taşıtları sanayii<sup>7</sup>, orta gelir düzeyindeki ülkelerde önemli bir büyüme sektörü olarak görülmektedir. Bu durum Türkiye açısından da geçerlidir. Sektör, özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren hızlı bir büyüme göstermiş, üretim, istihdam ve ihracat açısından Türkiye ekonomisinde önemli bir konum edinmiştir.<sup>8</sup>

Motorlu kara taşıtları sanayiinde 2007 yılında yaklaşık 133 bin kişi istihdam edilmiştir (Tablo 1). Motorlu kara taşıtları sanayiinin imalat sanayii istihdamı içerisindeki payı %4.8, üretim ve katma değer payı ise %9'dan fazla olmuştur. Bir başka deyişle, bu sektörün emek üretkenliği, imalat sanayii ortalamasının iki katıdır. Üretkenliğe paralel olarak motorlu kara taşıtları sanayii imalat sanayii ortalamasının %60 üzerinde ücret ödemektedir.

Alt-sektörlere bakıldığında, motorlu kara taşıtlarının homojen bir sektör olmadığı görülmektedir. Büyük firmaların baskın olduğu ve sektör istihdamının üçte birini gerçekleştiren nihai ürün (otomotiv) imalatında (NACE 341) üretkenlik ve ücretler çok daha yüksektir. Çok küçük firmaların yaygın olduğu karoser-römork (NACE 342) imalatında ise üretkenlik ve ücretler imalat sanayii ortalamasının da altında kalmaktadır. Sektörün istihdam açısından en büyük kesimini oluşturan ve yaklaşık 80 bin kişiye istihdam sağlayan otomotiv parça imalatı da (NACE 343)<sup>9</sup> küçük firmaların baskın olmasına karşın (ortalama firma büyüklüğü sadece 26 kişi) imalat sanayiinden daha yüksek üretkenlik ve ücret düzeyine ulaşmıştır.

Motorlu kara taşıtları sanayiinin istihdam ve üretkenlik açısından imalat sanayiinde önemli bir konumda olmasına ek olarak, kara taşıtları ticareti ve bakım/onarımı da önemli bir istihdam kaynağıdır. 2007 yılında motorlu kara taşıtlarına ilişkin hizmet sektörlerinde (otomobil ve yedek parça satışı, bakım-onarımı ve benzin satışı) çalışan sayısı yaklaşık 460 kişi olmuştur. Ayrıca karayolu ulaşım sektöründe çalışan 720 bin kişi de göz önüne alındığında, kara taşıtları sanayiinin Türkiye ekonomisi ve istihdam açısından önemi anlaşılabilir.

Türkiye 2009 yılında 825 bin araç üretim kapasitesi ile dünyanın önde gelen otomotiv üreticilerinden biri olmuştur (Haugh vd., 2010).<sup>10</sup> Orta-gelir düzeyinde sahip Türkiye'de otomotiv talebi gelir esnekliğinin yüksek olması, otomotiv üretim zincirlerinin uluslararası ekonomide bölgesel bir nitelik göstermesi ve Avrupa ülkelerine yönelik üretimin giderek Avrupa'nın çevresindeki ülkelere yönelmesi sonucu Türkiye'de otomotiv üretiminin gelecekteki on yılda da hızlı bir şekilde artması beklenmektedir. Bir başka deyişle, motorlu kara taşıtları sanayii, Türkiye açısından önemli bir sektör olmaya gelecek orta dönemde de devam edecektir.

7 NACE (Rev. 1.1) sınıflamasına göre "Motorlu kara taşıtları sanayii" (NACE 34), "Motorlu kara taşıtlarının imalatı" (NACE 341), "Motorlu kara taşıtları karoseri imalatı; römork ve yarı römork imalatı" (NACE 342) ve "Motorlu kara taşıtları ve bunların motorlarıyla ilgili parça ve aksesuarların imalatı" (NACE 343) alt sektörlerinden oluşmaktadır. Bu çalışmada nihai ürünü üreten sektör olarak "motorlu kara taşıtlarının imalatı" (NACE 341) ve "otomotiv sanayii" aynı anlamda kullanılmıştır. Otomotiv ürünleri, otomobil (passenger car) ve ticari araçlar (commercial vehicles) olarak iki gruba ayrılmaktadır. Ticari araçlar, kamyon, kamyonet, otobüs, minibüs ve midibüs gibi araçları kapsamaktadır. Traktör imalatı "motorlu kara taşıtları" sektöründe yer almamaktadır.

8 Türkiye'de sektörün gelişimi ve potansiyeli konusunda kapsamlı bir çalışma için bkz. Taymaz ve Yılmaz (2008).

9 NACE 343 sadece motorlu kara taşıtlarında kullanılan parça ve bileşen imalatçıları kapsamaktadır. Bu sektöre ek olarak, motorlu kara taşıtlarında da kullanılan tekerlek, dişli vb parça üreten ve NACE 343 kapsamında olmayan ürünlerin imalatında çalışan sayısı 55 bin kişidir.

10 2009 yılında en büyük kapasiteye sahip ülkeler, sırasıyla, Çin, Japonya, ABD, Almanya, Kore, Hindistan, Fransa, İspanya, İngiltere, Meksika, Kanada, İtalya, Türkiye ve Belçika olmuştur (Haugh vd., 2010).

Motorlu kara taşıtları sanayii, Türkiye’de olduğu gibi gelişmiş (ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya, Japonya, Kanada, vb) ve hızla gelişen ülkelerde (Çin, Hindistan, Kore ve Meksika) üretim ve istihdam açısından büyük bir sektördür. Bu sanayiinin ayrıca hemen her ülkede belirli bölgelerde yoğunlaşmış olması, bölgesel istihdam açısından da sektörü önemli bir konuma getirmektedir. Bu nedenlerle, 2008-2009 krizinde pek çok ülkede kara taşıtları sanayiine ilişkin özel tedbirler alınmıştır. Enerji etkin araç tasarlanması için özel AR-GE kredileri, kredi garanti uygulamaları ve işletme sermayesi desteği gibi firmaların maliyetlerini düşürmeye ve finansal sorunlarını aşmaya yönelik tedbirler bazı ülkelerde uygulanmıştır. Gelişmiş ülkelerde en çok uygulanan tedbirlerin başında ise, yeni otomobil talebinin artırılması amacıyla tüketime yönelik teşvikler gelmektedir (Sturgeon ve Van Biesebroeck, 2010; Haugh vd., 2010). Tüketim teşvikleri, genellikle karbondioksit emisyon oranı düşük ve enerji verimi yüksek otomobillerde daha yüksek olacak ve eski araçların piyasadan çekilmesini (hurda desteği) sağlayacak şekilde tasarlanmıştır.

OECD ülkelerinin çoğunluğunda hurda desteği miktarı araç başına 1000-2000 dolar düzeyinde olmuştur (Şekil 2). Destek miktarı Almanya’da 3000 ve ABD’de 4000 dolara çıkmıştır. Türkiye’de de hurda indirimi 2008-2010 yıllarında kamyon, çekici, otobüs gibi ticari araçlar için uygulanmıştır. 2007 sonunda uygulanmaya başlanan bu politika, aslında krize karşı bir tedbir olarak değil, eski ticari araçların piyasadan çekilmesi amacıyla tasarlanmıştır. Bu uygulama sonucu 2009 yılında araç başına yaklaşık 6000 TL (SPG paritesine göre yaklaşık 6000 dolar) ödeme yapılmıştır.

Hurda indiriminin etkileri üzerine bazı niceliksel çalışmalar yapılmıştır. Örneğin ABD için yapılan kapsamlı bir çalışmada, 3 milyar dolar tutan programın otomotiv sektöründe üretimi (program uygulama döneminde) 2.5-6 milyar dolar arttırdığı tahmin edilmiştir (Council of Economic Advisers, 2009).

### **2.3. Motorlu Kara Taşıtlar Sektörüne İlişkin Tedbirler**

Türkiye’de motorlu kara taşıtları sektörüne ilişkin olarak 2008-2010 yıllarında üç önemli tedbirin uygulandığı görülmektedir: hurda desteği, ÖTV indirimi ve kısa çalışma ödeneği. Hurda desteği ve kısa çalışma ödeneği, krizden önce uygulamaya konulan politikalar olduğu için “krize karşı tedbir” olarak değerlendirilemezse de, kriz döneminde kara taşıtı üreticilerinin yararlanabileceği bir tedbir olduğu için bu çalışmada ele alınmışlardır.

#### **2.3.1. Hurda indirimi**

Hurda indirimi 17 Kasım 2007 günü *Resmi Gazete*’de yayımlanan 49 numaralı tebliğ ile yürürlüğe konulmuştur. Tebliğin amacı, “karayolu taşımalarının ekonomik, seri, elverişli, güvenli, verimli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek şekilde düzenlenmesi çerçevesinde, ekonomik ve teknik ömrünü tamamlamış ticari motorlu karayolu taşıtlarının bir kısmının piyasadan çekilerek can ve mal güvenliğinin artırılması ve mevcut atıl kapasitenin azaltılarak sağlıklı bir taşımacılık piyasasının oluşturulabilmesine destek sağlamaktır” (Madde 1). Bu tebliğ ile modeli 1972 ve öncesi yıllar olan ve “taşıt olma özellikleri korunmuş” kamyon, tanker, çekici ve 16 kişiden fazla yolcu taşıyan otobüslerin 31 Aralık 2009’a kadar hurdaya ayrılması durumunda araç sahiplerine, aracın ağırlığına bağlı olarak, belirli bir ödeme yapılması öngörülmüştür. 53 numaralı tebliğ ile (RG, 3 Mayıs 2008) desteği kapsamı kısmen değiştirilmiş ve destek miktarları artırılmıştır.

Hurda indiriminden yararlanan araç sayısının çok az olmasından dolayı (2008’de sadece 1511 araç) 19 Mart 2009 ve 31 Mayıs 2009’da 56 ve 57 numaralı tebliğler ile hurda indirimi yeniden düzenlenmiş, hurda indiriminin kapsamı modeli 1979 ve öncesi olan araçlara genişletilmiş ve indirimden yararlanacak olan araçlara motorlu taşıtlar vergisi (MTV) affı getirilmiştir.

Tebliğ kapsamında modeli 1979 ve öncesi olan yaklaşık 164 bin araç bulunduğu tahmin edilmesine karşın 2009 yılında sonuna kadar sadece 15331 araç hurdaya ayrılmış, hurdaya ayrılan araçlar için araç başına yaklaşık 6000 TL ödeme yapılmıştır (Ulaştırma Bakanlığı, 2009: 189; Ulaştırma Bakanlığı, 2010: 107). Türkiye’de hurda araç indiriminden yararlanan araç sayısının az olması, bu tedbirin kriz döneminde fazla etkili olmadığını göstermektedir. Ayrıca hurda indirimi krize karşı bir tedbir olarak tasarlanmadığı için, destek yeni araç alımıyla ilişkilendirilmemiş ve en önemlisi (binek) otomobiller destek kapsamı dışında tutulmuştur. Hurda indirimi kapsamında yapılacak toplam ödeme miktarının 100 milyon TL’den az olması beklenmektedir. Bu miktar, ABD ve Almanya’daki toplam hurda indirimi miktarları ile (sırasıyla, 3 milyar dolar ve 5 milyar Euro) karşılaştırılamayacak kadar küçüktür.

### 2.3.2. ÖTV indirimi

Özel tüketim vergisinin (ÖTV) indirilmesine ilişkin 13 Mart 2009 tarih ve 14802 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (*Resmi Gazete*’de 16 Mart 2009’da yayımlanmıştır), motorlu kara taşıtları sanayii açısından en önemli sektörel tedbir olmuştur. Bu kararname ile 16 Mart-15 Haziran 2009 dönemi için çeşitli ürünlerdeki ÖTV oranları büyük ölçüde düşürülmüştür. Bu dönemin sonuna doğru, (*Resmi Gazete*’de 16 Haziran 2009 Mükerrer sayısında yayımlanan) 12 Haziran 2009 tarih ve 15081 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ÖTV indiriminin süresi, daha düşük oranlarda olmakla birlikte, 30 Eylül 2009’a kadar uzatılmıştır.

ÖTV indiriminin en yüksek olduğu ürün, motor hacmi 1600 cc’den küçük binek araçlarda olmuştur. Bu araçlarda ÖTV oranı %37’den %18’i indirilmiş (16 Mart-15 Haziran 2009) ve 16 Haziran-30 Eylül döneminde %27’de tutulmuştur (Tablo 2). Büyük motor hacmine sahip binek araçlarda ÖTV indirimi sadece birinci dönem kısıtlı miktarda uygulanmıştır. ÖTV indirimi uygulaması, özellikle AB ülkelerinde yaygın olarak görülen karbondioksit emisyonu ve yakıt tüketimi düşük araçların alımını özendirmek amacıyla kullanılmamış, sadece motor hacmine dayalı bir uygulamaya gidilmiştir.

Ticari araçlarda, özellikle kamyon, çekici, midibüs ve otobüs gibi araçlarda, ÖTV oranları zaten düşük olduğu için indirim miktarları da düşük kalmıştır. Bu nedenle ÖTV indiriminden en çok etkilenmesi beklenen ürünler (küçük) binek otomobiller ve kısmen hafif ticari araçlar olmuştur.

### 2.3.3. Kısa çalışma ödeneği

“Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği” uygulaması 4857 sayılı İş Kanunu’nda yer alan bir uygulamadır. Bu uygulama Mayıs 2008’de kabul edilen 5763 sayılı Kanun ile İş Kanunu’ndan çıkarılarak İşsizlik Sigortası Kanunu’na (4447 sayılı Kanun) eklendi. 13 Ocak 2009 günü *Resmi Gazete*’de yayımlanan “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik” ile ödenekten yararlanma süresi 3 ay ile sınırlandı. 18 Şubat 2009 ve 5838 sayılı kanun ile kısa çalışma süresi 6 aya uzatıldı, ödenek miktarı arttırıldı ve ödeneğin işsizlik ödeneği süresinden düşülmemesi hükmü getirildi. 22 Haziran 2009 ve 01 Mart 2010 tarihli Bakanlar Kurulu kararları ile uygulama süresi 31 Aralık 2010’a kadar uzatıldı .

Kısa çalışma ödeneği, kara taşıtları sanayiine özgü bir tedbir olmamakla birlikte, bu sektör açısından özellikle önemli görüldüğü için bu çalışma kapsamında ele alınmıştır. Yukarıda belirtildiği gibi motorlu kara taşıtları sanayii, imalat sanayii ortalamasına göre daha üretken ve daha yüksek ücret ödeyen bir sektördür. Bu sektörün yüksek ücret ödemesinin en önemli nedenlerinden biri kalifiye işgücü istihdam etmesi, işgücünün sektöre -ve hatta firmaya özgü- bilgi/beceri birikiminin (“insan sermayesi”nin) önemli olmasıdır. Bu nedenle, motorlu kara taşıtları sanayii açısından işgücünün

sürekliliğinin sağlanması önemlidir. Kısa çalışma ödeneğinin önemli bir amacı, kriz döneminde işçilerin işten çıkarılmasını engelleyerek işgücünün sürekliliğini sağlamaktır. Çünkü kriz nedeniyle işten çıkarılan işçiler, ekonomik durum düzeldikten sonra aynı işyerinde ve hatta aynı sektörde istihdam edilmeyebileceği için bu durum nitelikli işgücünün önemli olduğu motorlu kara taşıtları sektöründe önemli bir insan sermayesi kaybına yol açabilecektir.

Kısa çalışma ödeneği, motorlu kara taşıtları sanayiinde, kriz döneminde çalışma süresinin kısaltılması yoluyla, yani istihdamdaki değişimlerden çok ortalama çalışma süresinin değişmesi yoluyla uyumun sağlanmasına katkıda bulunduğu başarılı ve etkili kabul edilebilir. Bu nedenle çalışmamızda işgücü uyum biçimleri de kapsamlı olarak incelenmiştir.

### 3. Tedbirlerin Etkileri: Sektörel Veriler

#### 3.1. Destek Programlarının Etki Değerlendirmesi

Destek programlarının etkisini değerlendirirken, destek uygulandığı zaman gerçekleşen durumun, destek uygulanmadığında gerçekleşecek durum ile karşılaştırılması gereklidir. Örneğin “destek programının üretim üzerindeki etkisi nedir?” sorusunun yanıtı

$$\Delta = \ddot{U}^1 - \ddot{U}^0$$

formülü ile gösterilebilir. Burada  $\ddot{U}^1$  destek programı uygulandığı zaman gerçekleşen üretimi,  $\ddot{U}^0$  destek programı uygulanmasaydı gerçekleşecek üretimi ve  $\Delta$  programın etkisini göstermektedir.  $\ddot{U}^0$  durumu hiçbir zaman gözlenemediği için bu değer tahmin edilmesi gerekmektedir. Etki değerlendirme çalışmalarında bu amaçla kullanılan üç tahmin yöntemi vardır: önce-sonra karşılaştırması, yatay-kesit karşılaştırması ve farkın-farkı yaklaşımı.

*Önce-sonra* karşılaştırmasında, destek programı uygulanmadığı zaman üretimde daha önceki döneme göre bir değişim olmayacağı varsayılır. Bu durumda  $\ddot{U}^0$  değeri için, destek programı öncesi üretim düzeyi alınır. Bu yöntemin en önemli sorunu, zaman içerisinde gerçekleşebilecek diğer tüm etkilerin “program etkisi”nden ayrılabilmesidir.

*Yatay-kesit* yaklaşımında  $\ddot{U}^0$  değeri için aynı dönemde programdan etkilenmeyen farklı birimlerdeki (örneğin diğer ürünlerdeki veya diğer ülkelerdeki) değer kullanılır. Örneğin, binek araçlarda ÖTV oranı düşürülürken başka ürünlerdeki vergilerde bir değişiklik olmamışsa, vergileri değişmeyen ürünlerin üretim değeri (endeks olarak)  $\ddot{U}^0$ 'ın karşılığı olarak ele alınabilir.

*Farkın-farkı* olarak tanımlanan son yöntemde, destekten etkilenen ürünün/sektörün üretimindeki destek öncesi ve sonrasında gerçekleşen değişimin, destekten etkilenmeyen bir ürünün/sektörün üretiminde aynı dönemde gerçekleşen değişimden farkı, programın etkisini ölçmek amacıyla kullanılır:

$$\Delta = (\ddot{U}_t^+ - \ddot{U}_{t-1}^+) - (\ddot{U}_t^* - \ddot{U}_{t-1}^*)$$

Bu denklemde  $\ddot{U}^+$  destek programından etkilenen ürünü/sektörü,  $\ddot{U}^*$  da destek programından etkilenmeyen ürünü/sektörü göstermektedir.  $t-1$  program başlamadan önceki zamanı,  $t$  ise program başladıktan sonraki (karşılaştırma) zamanını göstermektedir. Bu karşılaştırma hem zaman boyutunda ( $t$  ve  $t-1$  arasında), hem de iki ürün arasında (+ ve \* ürünler) karşılaştırmaya dayandığı için farkın-farkı olarak isimlendirilir ve zaman içerisinde tüm ürünleri etkileyebilecek gelişmelerin (örneğin ekonomik krizin) etkileri, zaman boyutunda fark alındığı için, giderilmiş olacaktır.

Bu çalışmada her üç yöntem de farklı değişkenler için kullanılacaktır. Öncelikle, ÖTV indiriminin sektöre olan etkilerini görmek için fiyat, üretim, satışlar, ihracat ve ithalat değişkenleri

için önce-sonra karşılaştırmaları yapılacaktır. ÖTV oranlarındaki indirim ürün bazında farklılık gösterdiği için, ürün ve alt-sektör bazında yatay-kesit karşılaştırmaları yapılacak, ayrıca Türkiye'deki gelişmeler, Almanya ve İspanya ile karşılaştırılacaktır. Bu karşılaştırmalarda farkın-farkı yöntemi de kullanılacaktır. Son olarak, farklılıkların istatistiksel olarak sınanabilmesi amacıyla otomobil üretimini belirleyen etkenlere ilişkin bir model tahmin edilerek ÖTV indirimi döneminde üretimdeki değişimin istatistiksel olarak anlamlı olup/olmadığı test edilecektir.

### 3.2. Fiyatlar

ÖTV indirimi politikasının amacı, tüketici fiyatlarındaki düşüş sonucu kara taşıtlarına olan talebin artması, bu talebi karşılamak için üretimin (program olmadığı duruma göre) artması ve böylece kriz nedeniyle gerçekleşecek istihdam kaybının azaltılmasıdır. Bu nedenle ÖTV indirimi politikasının etkisini incelemek için öncelikle fiyatlardaki değişimin saptanması gerekmektedir.

ÖTV oranları farklı ürünlerde farklı düzeylerde gerçekleştiği için fiyat etkilerinin de farklı olması beklenmelidir. Örneğin motor hacmi 1601 cc'den küçük binek otomobillerde ÖTV oranları %37'den %18'e düşürüldüğünde, üretici fiyatlarında bir değişiklik yoksa, tüketici fiyatlarının %13.9 düşmesi gerekmektedir.<sup>11</sup> ÖTV oranı %27 olduğunda, normal döneme göre fiyat düşüş oranı %7.3 olacaktır. Motor hacmi 1601-2000 cc ve 2000 cc'den büyük olan binek otomobillerde beklenen fiyat değişimi, sırasıyla, %3.8 ve %2.2'dir. Motor hacmi 1600 cc'den küçük araçların toplam üretim içindeki payı yaklaşık %80 olduğu için otomobil ürünleri için beklenen fiyat değişimi 16 Mart-15 Haziran dönemi için -%12 ve 16 Haziran-30 Eylül dönemi için -%6'yı bulmaktadır.

Ocak 2006-Ağustos 2010 dönemi yıllık fiyat değişim oranları Şekil 3'de sunulmuştur. ÖTV indiriminin etkisinin daha rahat görülebilmesi amacıyla Mart 2009-Eylül 2009 dönemi bir bant ile işaretlenmiştir. Fiyat değişim oranları cari ayın fiyat endeksinin bir önceki yılın aynı ayına oranının doğal logaritması olarak hesaplanmıştır. Bu hesaplama yöntemi mevsimsel etkilerin de giderilmesini sağlamaktadır.

Şekil 3'de görüldüğü gibi imalat sanayii üretici fiyat endeksi (ÜFE) krizin en yoğunlaştığı dönemde, Nisan 2009'dan itibaren düşmeye başlamıştır. Fiyat düşüşleri Kasım 2009'a kadar devam etmiştir. İmalat sanayiinde ÜFE'nin düşmesine karşın, kara taşıtları ÜFE'si 2009 ve 2010 yıllarında sürekli artmaya devam etmiştir. Tüketici fiyatlarını yansıtan ulaşım aracı alımı tüketici fiyat endeksi (TÜFE) ise ÖTV indirimi boyunca, bir önceki yılın aynı ayından daha düşük kalmıştır. Kara taşıtları ÜFE'si ile ulaşım aracı alımı TÜFE'si arasındaki fark bir anlamda ÖTV indiriminin etkisini gösterecektir. Bu iki endeksin büyüme hızları arasındaki fark (farkın-farkı), ÖTV indiriminin uygulanmaya başladığı Mart 2009'da -%7.2, Nisan-Mayıs aylarında ise (ortalama) -%12.1 olmuştur. ÖTV indiriminin azaltıldığı Temmuz-Eylül 2009 döneminde ise fark (ortalama) -%8.3 olmuştur. Bu değerler, yukarıda özetlenen beklentiler ile uyumludur (benzer bir sonuç için bkz. Türkan, 2009).

### 3.3. Satışlar, Üretim ve Dış Ticaret

Türkiye'de krize karşı bir tedbir olarak uygulanan ÖTV indirimi yerli üretim ve ithal araçlar arasında bir farklılık gözetmediği için tüketici fiyatlarındaki düşüş yerli ve ithal otomobil talebini benzer şekilde etkileyecektir. Bu nedenle yerli üreticilerin yurt içi satışları ile ithalat benzer bir değişim göstermelidir. Yerli üreticilerin yurt dışı satışları ise, yurt dışı piyasalardaki ve özellikle AB ülkelerindeki gelişmeler tarafından belirlenecektir.

<sup>11</sup> ÖTV, üretici fiyatı üzerinden alınmakta, daha sonra ÖTV'li miktar üzerinden %18 KDV hesaplanmaktadır. KDV oranında bir değişiklik olmadığı için, ÖTV oranının %37'den %18'e indirilmesi sonucu gerçekleşecek fiyat düşüşü  $(1.18/1.37)-1$  olmaktadır.

Bir önceki bölümde belirtildiği gibi ÖTV indiriminin gerçekleştiği dönemde tüketici fiyatları (üretici fiyatlarına oranla) yaklaşık %10'luk bir düşüş göstermiştir. Tüketici fiyatlarındaki bu düşüş sonucu talepteki artış öncelikle talebin fiyat esnekliği tarafından belirlenecektir. Türkiye üzerine yapılan bir çalışmada (Alper ve Mumcu, 2007) AB'den ve diğer ülkelerden ithal edilen otomobiller için fiyat esnekliği, sırasıyla, kısa dönemde -0.31 ve -0.48, uzun dönemde de -1.1 ve -1.69 bulunmuştur.<sup>12</sup> İthalatın büyük bir kısmı AB ülkelerinden gerçekleştiği için yaklaşık %10'luk bir fiyat düşmesinin ithal araç talebinde %10'luk bir artışa yol açması beklenebilir. Alper ve Mumcu'nun çalışmasında yerli araç talebinin fiyat esnekliği çok düşük (yaklaşık sıfır) bulunmuştur; bu tahmine göre ÖTV indiriminin yerli araç talebine bir etkisi olmayacaktır.

Kriz döneminde fiyat-talep ilişkisi ve alınan tedbirlerin etkileri farklı olabilecektir. Çünkü kriz döneminde tüketiciler ve firmalar yatırım malları ve büyük ödeme gerektiren ürünlere olan harcamalarını azaltmaktadır. Bu durum, talebin fiyata olan duyarlılığını azaltmaktadır.

Fakat ÖTV indiriminin belirli bir dönem uygulanması, gelecekte gerçekleşen talebi öne çekme eğilimi yaratmaktadır. Kriz dönemlerinde hurda desteği ve vergi indirimi gibi tedbirlerin alınmasının nedeni bu beklentidir. Bu nedenle ÖTV indirimi sonucu fiyatların düşmesi, talebin öne çekilmesi sonucu talebin normalde gözlenen fiyat esnekliğinin üzerinde bir oranda artmasına neden olabilir. Bu iki etkinin farklı yönlerde çalışması nedeniyle ÖTV indiriminin etkisinin satış verilerinden ampirik olarak tahmin edilmesi gerekmektedir.

Motorlu kara taşıtları sanayiinde yurt içi satışlar ve yurt dışı satışlar (ciro) endekslerindeki değişimler ile ithalat değer endeksindeki değişimler Şekil 4'de sunulmuştur. ÖTV indiriminin uygulandığı dönemde, yurt içi satışlar ve ithalat endeksleri çok benzer bir değişim göstermiştir. Bu iki endeksteki toparlanma, yurt dışı satışlardan yaklaşık iki ay önce başlamıştır. Yurt içi satışlar ve ithalat endekslerindeki paralellik, bu dönemde yerli araç fiyat esnekliğinin aslında ithal araç esnekliğine yakın olduğunu göstermektedir.

Talepteki değişimleri daha detaylı görebilmek için ÖTV indiriminden en çok yararlanan ürünler (otomobil ve hafif ticari araçlar) için yurt içi üretim, yurt içi satış, ihracat ve ithalat miktarları Şekil 5 ve 6'da sunulmuştur. Ağustos ayında üreticiler yaz tatili nedeniyle üretimlerine büyük ölçüde ara verdikleri için bu aya ait yurt içi üretim ve ihracat verileri, şekillerin sadeleştirilmesi için gösterilmemiştir.

Otomobil ithalatı ÖTV indiriminin uygulamaya başlandığı Mart ayında çok hızlı bir artış göstermiş, satışlar ÖTV indiriminin yüksek olduğu Haziran sonuna kadar 25-30,000 bandında kalmıştır. İthalat ÖTV indiriminin uygulandığı son ayda (Eylül 2009) ve yıl sonunda (Aralık 2009) kısa dönemli artışlar göstermiştir. Yurt içi satışlar ise kısa bir gecikme ile artmış, ÖTV indiriminin yüksek olduğu dönemde aylık ortalama satış miktarı 15 bin araç düzeyinde olmuştur. ÖTV indiriminin uygulandığı Mart-Eylül 2009 döneminde ithal/yurt içi satış oranı (2.06), 2008 yılı aynı dönemde gerçekleşen orana (2.03) çok yakındır. Bu durum, ÖTV indiriminin yerli ve ithal araç talebine olan etkisinin benzer olduğu yorumunu güçlendirmektedir.

ÖTV indiriminin etkisini tahmin edebilmek için yurt içi talepteki (yurt içi satışlar + ithalat) değişimleri ihracattaki değişimler ile karşılaştırabiliriz. Mart-Eylül 2009 döneminde ihracat miktarı 2008'in aynı dönemine göre (oransal olarak) %31.6 düşerken, yurt içi talep aynı dönemler arasında %23.3 artmıştır.

12 Türkiye için tahmin edilen fiyat esneklikleri, ABD için elde edilen tahminlerle aynı düzeydedir. McCarthy'nin (1996) belirttiğine göre ABD için yapılan çalışmalarda fiyat esnekliği genelde (-1.2, -0.6) aralığında ve ortalama olarak -1'e yakın bulunmuştur.



Bir başka deyişle, bu ölçüte göre farkın-farkı %55 olmaktadır. Doğal olarak dış piyasalarda krizin başlangıç tarihinin farklı olması ve AB ülkelerinde farklı dönemlerde kara taşıtlarına yönelik tedbirlerin uygulanması sonucu bu farkın tamamı ÖTV indiriminin sonucu olarak alınamaz, fakat farkın bu kadar büyük olması, ÖTV indiriminin de önemli bir katkısının olabileceğini göstermektedir.

Hafif ticari araçlardaki durum, otomobil üretimindeki benzer bir gelişim göstermekle birlikte bazı önemli farklılıklar da bulunmaktadır (Şekil 6). Hafif ticari araçlarda yurt içi satışlar ÖTV indirimi döneminde hızlı bir artış göstermiştir. Otomobil örneğinden farklı olarak, hafif ticari araç ithalatında bu dönemde çok ciddi bir artış yaşanmamıştır. Bunun sonucu olarak, Mart-Eylül 2008 dönemi için 0.90 olan ithal/yerli satış oranı, Mart-Eylül 2009 döneminde 0.53'e düşmüştür. Hafif ticari araç ithalatının ÖTV indirimine yurt içi satışlar kadar tepki göstermemesinin bir nedeni, bu sektörün rekabetçi gücünün daha yüksek olması ile açıklanabilir. Hafif ticari araçlar için yurt içi talep ve ihracat artış oranları arasındaki fark %43 olmuştur. Bu sonuç, ÖTV indiriminden daha az etkilenen hafif ticari araçlarda talep artışının da, otomobillere göre daha az olduğunu göstermektedir.

Otomobillerde ÖTV indirimi motor hacmine bağlı olarak değiştiği ve küçük otomobillerde vergi indirimi daha fazla olduğu için Şekil 7'de motor büyüklüğüne göre yurt içi otomobil üretimi verileri sunulmuştur.<sup>13</sup> Bu şekilde de görüldüğü gibi ÖTV indirimi döneminde motor hacmi 1601 cc'den küçük otomobillerin üretiminde önemli bir artış yaşanmıştır. Özellikle motor hacmi 1301 cc'den küçük otomobillerde gözlenen artış son derece büyüktür. Motor hacmi 1600 cc'nin üzerindeki otomobillerin üretiminde ise, ÖTV döneminde de kayda değer bir artış gerçekleşmemiştir. Bu farklılığın bir nedeni ÖTV indiriminden motor hacmi 1600 cc'nin altında olan küçük otomobillerin daha fazla yararlanmasıdır. Bir başka önemli neden de, kriz döneminde tüketicilerin daha ucuz ve yakıt tüketimi düşük olan küçük otomobilleri tercih etmesidir.

Binek otomobil, kamyonet ve diğer motorlu kara taşıtları (otobüs, kamyon, midibüs, vb) yıllık üretim değişimlerine ilişkin veriler de, yukarıda belirtilen analizleri desteklemektedir. Binek otomobil üretimi ve gecikmeli olarak kamyonet üretimi ÖTV indirimi döneminde toparlanmaya başlarken, ÖTV indiriminden en az yararlanan diğer motorlu kara taşıtları üretimi ÖTV indirimi döneminde önemli bir toparlanma gerçekleştirilememiş ve ancak 2010 yılı başlarında yıllık büyüme hızı pozitif çıkabilmiştir (Şekil 8).

ÖTV indirimi, tüketici fiyatlarını düşürerek motorlu kara taşıtlarına olan talepte bir artış gerçekleştirmiştir. Fakat talepteki bu değişimin diğer sektörlere etkisi, kara taşıtı alımlarının finansman biçimiyle de ilgilidir. Eğer tüketiciler alımlarını kendi kaynakları ile finanse etmişlerse, bu durum diğer ürünlere olan taleplerinde bir düşüşe yol açacaktır. Bir başka deyişle, ÖTV indirimi talep yapısındaki değişim sonucu kara taşıtları talebinde bir artışa yol açarken, başka ürünlerin taleplerinde de düşüşe neden olabilir.

Otomobil alımında üç finansman biçimi bulunmaktadır: tüketicinin kendi birikimini kullanması, bayilerden satıcı kredileri (vadeli satış) yoluyla almaları ve finansman kuruluşlarından sağlanan taşıt kredileri kullanmaları.

Finansman kuruluşlarının açtığı tüketici ve ticari taşıt kredileri stoğu zaman içerisinde önemli bir değişim göstermemektedir (Tablo 3). Toplam kredi stoğu miktarı önemli bir büyüklük olmakla birlikte (yaklaşık 4 milyar TL), ÖTV indirimi döneminde kredilerin artmaması, yeni verilen kredilerin mevcut kredilerin geri ödemelerinden fazla olmadığını göstermektedir. Bu verilere göre yeni otomobil satışlarında tüketicilerin birikimleri ve/veya satıcı krediler (vadeli satışlar) önemli bir rol oynamıştır (TEPAV, 2009).

13 Benzer ayırmada dış ticaret verileri olmadığı için sadece yurt içi üretim verileri kullanılmıştır.

### 3.4. Uluslararası Karşılaştırma

Türkiye’de uygulanan kriz tedbirlerin etkilerini görmek amacıyla uluslararası karşılaştırma yapılması yararlı bilgi sunabilir. Fakat bu analizin anlamlı sonuç verebilmesi için, karşılaştırılan ülkelerin farklı dönemlerde krize girmesi ve/veya krize karşı tedbirlerin farklı dönemlerde alınması gereklidir. 2008-2009 krizi AB ülkeleri ve Türkiye’yi benzer dönemlerde etkilediği, Türkiye’deki motorlu kara taşıtları sanayii Avrupa ülkeleri ile büyük ölçüde bütünleştiği ve tüm bu ülkelerde bu sanayiye yönelik özel tedbirler yürürlüğe konulduğu için yapılacak karşılaştırma, kriz tedbirlerinin etkilerinden çok, motorlu kara taşıtları sanayiilerinin farklı ülkelerde krizden etkilenme derecesini gösterecektir.

Almanya, İspanya ve Türkiye için motorlu kara taşıtları üretim endeksindeki değişim oranları Şekil 9’da sunulmuştur. Krizden önceki aylarda, özellikle 2008’in ilk yarısında Türkiye’de üretim, ihracatın etkisiyle hızlı bir şekilde artarken, Almanya ve İspanya’nın motorlu kara taşıtları üretiminde durgunluğa girdiği görülmektedir. 2008’in ikinci yarısında her üç ülkede de krizle birlikte büyük üretim düşüşleri yaşanmıştır. Krizden en çok Türkiye etkilenmiş, Almanya önemli kayıplara karşın diğer ülkelerden daha iyi konumda kalabilmiştir. Her üç ülkede de 2009 başlarında krizin dip noktasına ulaşılmış, 2009 sonları ve 2010 başlarında (krizin dip noktasına göre) üretim artışları gerçekleşmeye başlamıştır. Krizden en çok etkilenen Türkiye, büyüme döneminde diğer ülkelerden daha yüksek üretim artışı sergilemiştir.

Bu üç ülkenin motorlu kara taşıtları üretiminin kriz döneminde birbirine benzer gelişme göstermesinin bir nedeni de, bu sektöre yönelik tedbirlerin benzer dönemlerde yürürlüğe konulmasıdır. Almanya, Ocak 2009 sonunda hurda indirimi uygulamasına başlamış, en az 9 yaşındaki araçları hurdaya çıkarıp yeni araç alanlara 2500 Euro destek sağlanmıştır. İspanya’da da yeni araç alımında faizsiz kredi desteği uygulaması 2009 başında yürürlüğe konulmuştur (Haugh vd., 2010). Türkiye’deki ÖTV indirimi, bu ülkelerden yaklaşık iki ay sonra yürürlüğe girmiştir.

### 3.5. Alt-Sektörlerde Üretim, İstihdam ve Ücretler

Türkiye’de motorlu kara taşıtları sanayiini kriz döneminde desteklemek için uygulanan ÖTV indiriminin en önemli özelliği, bu destekten dolaysız olarak ancak nihai ürünü, yani kara taşıtları üreten firmaların (NACE 341) yararlanmasıdır. Tablo 1’de gösterildiği gibi bu alt sektörde sadece 28 firma faaliyet göstermektedir. ÖTV indirimi en çok binek otomobil satışını etkilediği için, bu uygulamadan birinci derecede etkilenen sadece beş yerli üretici (Honda, Hyundai Assan, Oyak Renault, Tofaş ve Toyota) vardır.<sup>14</sup>

Nihai ürün (otomotiv) üreticileri, imalat sanayii ortalamasına göre çok büyük firmalardır. İmalat sanayiinde ortalama firma büyüklüğü (firmada çalışan kişi sayısı) sadece 8.8 kişiyken, otomotiv üreticilerinin ortalama büyüklüğü 1500 kişiyi geçmektedir. Fakat ÖTV indiriminden dolayı olarak yararlanabilecek sektörlerde, yani karoser (NACE 342) ve parça ve aksesuar (NACE 343) sektörlerinde faaliyet gösteren firmalar çok daha küçüktür (karoserde 9.6 ve parça ve aksesuarda 25.8). Motorlu kara taşıtları alt-sektörleri farklı yapılara sahip oldukları ve destekten farklı şekilde etkilendikleri için kriz sürecindeki gelişmelerinin incelenmesi gerekmektedir. Alt-sektörler itibariyle motorlu kara taşıtlarında üretim, istihdam ve (reel) ücretlerin değişimi Şekil 10-12’de sunulmuştur. Bu şekillerde, genel durum ile karşılaştırılabilmesi amacıyla imalat sanayiine ait veriler de yer almaktadır.

<sup>14</sup> Yukarıda belirtildiği gibi ÖTV indirimi yerli üretim ve ithalat arasında bir farklılık göstermediği için otomobil ithalatçıları da en olumlu etkilenen kesim arasında sayılmalıdır.

Üretim değişimlerine bakıldığında, krizden en fazla karoser üreticilerinin etkilendiği açık bir şekilde görülmektedir. Parça ve aksesuar üreticileri, nihai ürün imalatçılarındaki göre daha düşük bir üretim kaybı yaşamıştır. Fakat bu üç alt-sektörün üretim kayıpları, imalat sanayii ortalaması ile karşılaştırılamayacak derecede fazladır. Çok güçlü bir şekilde olmasa da motorlu taşıt üretiminde düşüş eğiliminin, diğer alt sektörlerden bir dönem önce yavaşladığı söylenebilir. Bu alt-sektörlerde ve imalat sanayiinde büyüme 2009'un son döneminde başlamıştır.

Kriz döneminde kara taşıt üreticileri imalat sanayiinden çok daha ağır istihdam kayıpları yaşamıştır. Özellikle karoser ve parça ve aksesuar üretiminde istihdam kayıpları çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Otomotiv sanayiinde istihdam kaybı gecikmeli bir şekilde başlamış, fakat bu alt-sektörde toparlanma da daha geç olmuştur. ÖTV indiriminden dolaysız olarak yararlanan otomotiv üreticilerinde istihdamdaki toparlanmanın geç olması, ÖTV indiriminin istihdam açısından etkisinin daha kısıtlı olabileceğini düşündürmektedir. Ayrıca bu alt sektörlerde ve imalat sanayiinde krizden sonra ilk kez 2009'un son döneminde üretim artışlarının gerçekleşmesine karşın, istihdam artışları 2010'un ilk döneminde dahi gerçekleşmemiştir. Bir başka deyişle, istihdam artışı büyüme sürecini önemli bir gecikme ile takip edebilmektedir.

Ücretlerdeki değişimlere bakıldığında, otomotiv ve parça ve aksesuar üreticilerinin kriz daha başlamadan önce, 2007'nin sonlarından itibaren ücretlerde önemli düşüşler gerçekleştiği görülmektedir. Bu iki alt-sektörde 2009'un ortalarından itibaren *ortalama* ücretler artmaya başlamıştır. 2009'ların ortalarında ortalama ücretlerin artmasının önemli bir nedeni, bu dönemde bu alt-sektörlerde önemli ölçüde işçinin işten çıkarılması olabilir. İlk önce işten çıkarılan işçiler daha az nitelikli, dolayısıyla daha az ücret kazanan işçiler olduğu durumda, işten çıkarmalar sonucu (işini koruyan işçilerin ücretleri değişmese bile) ortalama ücretlerin artması doğaldır.

### 3.6. ÖTV İndiriminin Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz

Buraya kadar olan analizler dönemler -ve ürünler- arası karşılaştırmalara dayanmıştır. Bu karşılaştırmalar ÖTV indiriminin etkisi konusunda genel bir fikir vermekle birlikte, bu etkinin büyüklüğü konusunda net bir bilgi vermemektedir. Bu nedenle, bu analizlere ek olarak, kara taşıtı üretimini belirleyen etkenleri tespit etmek amacıyla bir model tahmin edilerek, bu model kapsamında ekonometrik olarak ÖTV indiriminin etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır.

Kara taşıtı üretimi modeli aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

$$q_t = \alpha_0 + \alpha_1 q_{t-1} + \alpha_2 gdp_t + \alpha_3 OTV + \alpha_4 OTV^{pre} + \alpha_5 OTV^{post} + \alpha_6 Z_t + \varepsilon_t$$

Bu denklemde  $q_t$ ,  $t$  zamanında üretilen araç sayısını (logaritmik),  $gdp$  Gayri Safi Yurtiçi Hasılayı (logaritmik),  $OTV$  ÖTV indirimi uygulandığı dönemi,  $OTV^{pre}$  ÖTV uygulamasından önceki dönemi (2009:1),  $OTV^{post}$  ÖTV uygulamasından sonraki dönemi (2009:4),  $Z$  üretimi etkileyebilecek diğer değişkenleri ve  $\varepsilon$  hata terimini göstermektedir.

GSYİH, motorlu kara taşıtı üretimini belirleyen en önemli değişkenlerden biridir. Gerek zaman-kesiti, gerekse yatay-kesit çalışmalarında, kara taşıtı üretiminin GSYİH ile birlikte arttığı bulunmuştur. Bu nedenle modele (logaritmik olarak) GSYİH değeri konulmuştur. Konumuz açısından önemli değişken  $OTV$  kukla değişkenidir. Bu değişken ÖTV indirimi uygulandığı dönem için (2009:2 ve 2009:3 dönemleri) 1, diğer dönemler için 0 değerini almaktadır. 3-aylık dönem verisi kullanıldığı için bu değişken sadece iki dönem için 1 değerini almakta, bu durum da tahminin kesinliğini olumsuz etkilemektedir. Bağımlı değişken logaritmik formda olduğu için  $OTV$  değişkeninin katsayısı, ÖTV indirimi döneminde üretimdeki yüzde değişmeyi gösterecektir.

OTV<sup>pre</sup>, ilan etkisinin olup/olmadığını test etmek için modele konulmuştur. OTV<sup>pre</sup> ÖTV indirimi öncesi dönem için (2009:1 dönemi) 1, diğer dönemler için 0 değeri almaktadır. Satın alıcılar ÖTV indiriminin çıkacağını öngördüklerinde, indirimden yararlanmak için alımlarını geciktirebilirler. Böyle bir etki olduğu durumda bu değişkenin katsayısı negatif olacaktır.

OTV<sup>post</sup> değişkeni ise, ÖTV indirimi sonucu talebin öne alınıp/alınmadığını görmek için modele konulmuştur. ÖTV indirimi sonucu talep öne alınmışsa, indirim kalktığı zaman talepte ve dolayısıyla üretimde bir düşüş gerçekleşecektir. OTV<sup>post</sup> değişkeni ÖTV indirimi sonrası dönem için (2009:4 dönemi) 1, diğer dönemler için 0 değeri almaktadır.

Z, üretimi etkileyen diğer değişkenleri içermektedir. Tüm modellerde zaman (trend) değişkeni ve dönemsel etkileri kontrol etmek için dönem kukla değişkenleri modele eklenmiştir. Ayrıca makroekonomik koşulların ve belirsizliklerin etkisini kontrol etmek için çeşitli değişkenler denenmiştir. Bu değişkenler arasında döviz kuru oynaklığı<sup>15</sup> ve enflasyon oranı (TÜFE artış oranı) istatistiksel ve iktisadi açıdan anlamlı sonuçlar verdiği için bazı tahminlerde kullanılmıştır. Son olarak, dinamik etkileri içermek için bir önceki dönem gerçekleşen üretim miktarı ( $q_{t-1}$ ) modele eklenmiştir.

Binek otomobil, kamyonet ve diğer araçlar için tahmin sonuçları Tablo 4’de özetlenmiştir.<sup>16</sup> Tüm araçlar için bağımlı değişkenin gecikmeli değeri ( $q_{t-1}$ ) istatistiksel olarak anlamlı katsayıya sahiptir. Ayrıca GSYİH değişkeni de tahmin edilen altı modelden beşinde istatistiksel olarak anlamlı (ve pozitif) katsayıya sahiptir.

OTV değişkeni binek otomobillerde pozitif katsayıya sahiptir. Katsayı, modele döviz kuru oynaklığı ve enflasyon oranı değişkenleri konulmadığı zaman %1 düzeyinde, bu değişkenler varken ise %10 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Katsayı, ilk modelde 0.2174 ve ikinci modelde 0.1683 olarak tahmin edilmiştir. Bir başka deyişle, model sonuçlarına göre, binek otomobil üretimi ÖTV indirimi döneminde %17-22 artmıştır.<sup>17</sup>

Kamyonet ve diğer kara taşıtlarında OTV değişkeni istatistiksel olarak anlamlı bir katsayıya sahip değildir. Bu sonuçlar, ÖTV indirim oranının yüksek olduğu binek otomobil üretiminin bu indirimden yararlandığını, fakat kamyonet ve diğer taşıt araçları üretiminin zaten az olan indirimden pek etkilenmediğini göstermektedir.

Diğer değişkenlere bakıldığında, kamyonet ve diğer araçlarda ÖTV indirimi öncesi dönemde önemli üretim düşüşleri gözlenmektedir. Bu dönem (2009:1) krizin etkisinin en çok gözlendiği dönem olduğu için bu değişken ilan etkisinden çok kriz etkisini yansıtmakta olabilir. ÖTV indirimi sonrası dönem de tüm modellerde negatif ve bazı modellerde istatistiksel olarak anlamlı katsayıya sahiptir. Bu durum, özellikle binek otomobillerde, ÖTV indiriminden sonra üretimin (normal düzeye göre) yaklaşık %10 düştüğünü göstermektedir. Döviz kuru oynaklığı ve enflasyon oranı değişkenleri genel olarak negatif ve istatistiksel olarak anlamlı katsayıya sahiptir. Bir başka deyişle döviz kuru belirsizliği ve enflasyon oranı kara taşıtı üretimini olumsuz etkilemektedir.

15 Döviz kuru oynaklığı, günlük (logaritmik) dolar kurunun bir aylık hareketli ortalamadan farkının standart sapması olarak hesaplanmıştır.

16 Üretim verileri Otomotiv Sanayii Derneği’nden, diğer veriler T.C. Merkez Bankası’ndan temin edilmiştir.

17 ÖTV indirimi sadece iki dönem uygulandığı ve OTV<sup>post</sup> değişkeni de negatif katsayıya sahip olduğu için kısa dönemli etki değerleri kullanılmıştır.

Ekonometrik tahmin sonuçlarına bakıldığında, ÖTV indiriminin binek otomobil üretimini arttırdığı, fakat kamyonet ve diğer kara taşıtları üretimine fazla bir etkide bulunmadığını söyleyebiliriz. Binek araçlar için tahmin edilen ikinci model kullanıldığında, ÖTV indirimin gerçekleştiği ilk dönem üretimin yaklaşık %17 arttığı, ikinci dönem üretim artış oranının (dinamik etkiler de göz önüne alındığında) %29'a ulaştığı, ÖTV indiriminden sonraki iki dönem içerisinde üretim artış etkisinin kaybolmaya başladığı (%5'in altında) söylenebilir.

#### 4. Tedbirlerin Etkileri: Firma Verileri

ÖTV indiriminin üretim ve özellikle istihdam etkisinin kısıtlı olmasına yol açabilecek iki neden bulunmaktadır. İlk olarak, bu tedbirler krizin dibe vurduğu dönemden sonra uygulamaya konulmuştur. Bu nedenle üreticilerin kriz döneminde biriktirdikleri stoklarından satış yaparak artan talebi karşılayabileceği, bu durumda tedbirlerin firmaların mali durumuna ve kârlılığına olumlu katkısı olsa da üretim ve istihdama fazla bir etkisinin olmayacağı söylenmektedir. İkinci olarak, destekten dolaysız olarak yararlanan firmalar, yani otomotiv üreticileri uluslararası üretim zincirleri ile eklemlenmiş büyük firmalardır. Bu firmalar güçlü mali yapıları yanı sıra üretimlerinin büyük bir kısmının ihraç ettikleri için ÖTV indiriminden fazla etkilemeyecektir.

Bu iki etkinin önemli olup/olmadığını görebilmek için firma düzeyinde verilere gereksinim vardır. Çalışmanın bu bölümünde İMKB'de işlem gören firma verileri kullanılarak bir karşılaştırma yapılmıştır. Karşılaştırmada motorlu kara taşıtları sanayiinde faaliyet gösteren yedi firma (Anadolu Isuzu, Bosch Fren, Ditaş, Ege Endüstri, Ford Otosan, Karsan ve Tofaş) ile karşılaştırma amacıyla imalat sanayiinde faaliyet gösteren diğer 119 firmaya ait veriler kullanılmıştır. Üretim yapıları ve ölçekleri çok farklı olan "rafine edilmiş petrol ürünleri" sektöründeki firmalar analize dahil edilmemiştir.

İMKB'de işlem gören firmaların ortalama satış hasılatları Şekil 13'de sunulmuştur.<sup>18</sup> Verisi temin edilen yedi kara taşıt aracı üreticisinin satışları 2008:2 döneminden 2009:1 dönemine kadar çok ciddi bir şekilde düşmüştür (oransal olarak yaklaşık %40). Diğer firmalarda da bir düşüş yaşanmakla birlikte, düşüş oranı daha azdır (%14). ÖTV indiriminin uygulandığı 2009:2 döneminde taşıt aracı sektöründe faaliyet gösteren firmaların satışları (bir önceki döneme) göre hızla artmıştır. Diğer firmalarda ise satışlardaki artış bir dönem sonra, 2009:3'de başlamıştır. Taşıt aracı satışlarındaki artışın miktarı ve zamanlaması, ÖTV indiriminin kayda değer bir etkisi olduğunu göstermektedir.<sup>19</sup>

Stoklara bakıldığında (Şekil 14), imalat sanayii genelinde 2007'nin başlarından itibaren stok azaltma eğilimi görülmektedir. Taşıt araçları sektöründe ise satış artışlarını takip eden dönemde, 2008'in ortalarında stokların arttığı görülmektedir. Bu sektörde stoklar ÖTV indirimi döneminde önemli oranda düşmüştür. Stok verileri tüm stokları (hammadde, yarı mamül ve mamül) kapsadığı için otomotiv imalatçısı beş firma (Anadolu Isuzu, Ford Otosan, Karsan, Otokar ve Tofaş) için satış ve mamül mal stokları Şekil 15'de sunulmuştur. Otomotiv üreticilerinde ÖTV indirimi döneminde satışlardaki artış ve mamül mal (kara taşıtı) stoklarındaki düşüş daha net bir şekilde görülmektedir.

ÖTV indirimi öncesi ve sonrası dönemde mamül mal stokları %50 düşmüştür, fakat stoklardaki düşüş miktarının (2005 fiyatlarıyla 20 milyon TL) ÖTV indirimi dönemindeki satışlar (2005 fiyatlarıyla yaklaşık 400 milyon TL) içindeki payı fazla değildir.

18 Şekil 13-16'da kullanılan tüm veriler İMKB firma bilançolarından temin edilmiştir. Parasal değerler 2005 ÜFE endeksi kullanılarak deflate edilmiştir.

19 İki önemli binek otomotiv üreticisi firmanın (Ford Otosan ve Tofaş) krizden önceki ihracat oranları yaklaşık %70 düzeyindeydi. Bu oran ÖTV indirimi döneminde kısmen yurt için talebin artışı sonucu %50-60 düzeyine inmiş, 2009:4'den itibaren tekrar eski düzeyinde ulaşmaya başlamıştır.

Son olarak, firmaların (satış hasılatına göre ağırlıklandırılmış) ortalama kâr marjlarına<sup>20</sup> ilişkin veriler Şekil 16'da sunulmuştur. Kara taşıtı sektöründe kâr marjının 2008'in ortalarından itibaren, azalan satışlarla birlikte, hızla düştüğü, ÖTV indiriminin uygulandığı ilk dönemde ciddi bir artış olduğu, fakat 2009:3 ve 2009:4 düşüşün devam ettiği görülmektedir. Kâr marjları, satışların ihracatın etkisiyle hızla arttığı 2010 başlarında tekrar yükselmeye başlamıştır. İmalat sanayiinde kârlılık, kriz döneminde kara taşıtları sektörüne göre çok daha hızlı düşmüş, fakat toparlanma da aynı ölçüde hızlı gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, firma düzeyindeki veriler ÖTV indirimi döneminde otomotiv üreticilerinin mamül mal stoklarında bir düşme olduğunu, artan talebin bir kısmının stoklardan karşılandığını, fakat stoklardaki düşüşün satışlara katkısının çok fazla olmadığını göstermektedir. Kısmen stok maliyetindeki düşüşe, kısmen de artan satışlara bağlı olarak ÖTV indiriminin özellikle uygulandığı ilk dönemde (2009:2) kara taşıtları sektöründe firmaların kârlılığında olumlu katkıda bulunduğu söylenebilir.

## 5. Kriz, İstihdam Tedbirleri ve İşgücü

Kriz döneminde üretim düşüşleri ile birlikte gerçekleşen istihdam kayıpları, hem insan sermayesinin yıpranmasına, hem de toplumsal sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle kriz boyunca bu kayıpları azaltmak için geçici bazı tedbirler uygulanabilmektedir. Türkiye'de krizden önce uygulamaya konulan kısmi çalışma ödeneğinin temel amacı budur. Bir başka deyişle, kısmi çalışma ödeneği ile geçici bir süre talep sıkıntısı yaşayan firmaların istihdamı azaltmak yerine ortalama çalışma süresini azaltarak krize uyum göstermeleri beklenmektedir. Çalışma süresi ile birlikte ücretlerin de azaltılması, firmanın maliyetlerini düşürürken, işçiler de azalan ücretlerinin bir kısmını kısmi çalışma ödeneği ile telafi etmektedir. Krizden çıkış döneminde, işçiler işyerlerinden ayrılmamış oldukları için insan sermayesinde de bir yıpranma olmayacak, firma kendi işyerinde deneyimli işgücünü istihdam etmeye devam edecektir. Dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinin etkinliğinin en önemli göstergesi, kriz döneminde işgücü miktarındaki düşüşün çalışan sayısı ile mi (istihdam azaltılarak), yoksa çalışma süresi ile mi (ortalama çalışma süresini azaltarak) yapıldığıdır.<sup>21</sup>

Toplam çalışma süresindeki değişme oranı, aşağıdaki denklemde görüldüğü gibi iki bileşene ayrılabilir:

$$(W_t - W_{t-1})/W_{t-1} = (L_t - L_{t-1})w^a/W_{t-1} + (w_t - w_{t-1})L^a/W_{t-1}$$

Bu denklemde  $W_t$   $t$  döneminde sektörde toplam çalışılan saati,  $L$  çalışan sayısını ve  $w$  kişi başına ortalama (haftalık) çalışma süresini göstermektedir. (Tanım gereği  $W=Lw$ 'dir.) Denklemde  $w^a$  ve  $L^a$   $t$  ve  $t-1$  dönemleri ortalamasını tanımlamaktadır:  $w^a_t = (w_t + w_{t-1})/2$  ve  $L^a_t = (L_t + L_{t-1})/2$ . Bu denklemin de gösterdiği gibi iki dönem arasında toplam çalışılan saatin değişmesi, çalışan sayısındaki ve/veya ortalama çalışma süresindeki değişim sonucu gerçekleşebilir. Kısmi çalışma ödeneğinin temel hedefi, bu uyumun ortalama çalışma süresindeki değişim ile yapılmasıdır.

Yukarıdaki denklemde çalışan sayısındaki değişimin toplam çalışılan saatteki değişime katkısı, iki değişkenin oranı alınarak bulunabilir. Bu durumda çalışan sayısındaki değişimin katkısı aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:

20 Kâr marjı, dönem kârı/satış hasılatı olarak tanımlanmıştır. Kâr oranı (dönem kârı/varlıklar) değişkeni de benzer bir gelişme göstermektedir.

21 ÖTV indiriminin de, kriz döneminde talebi arttırarak kısmi çalışma ödeneği uygulamasına destekleyen bir etkide bulunması beklenmektedir.

$$(L_t - L_{t-1})w_{a_i}/(W_t - W_{t-1})$$

Motorlu kara taşıtları sanayii alt-sektörlerinde çalışan sayısı ve ortalama çalışma süresindeki değişimler Şekil 17, 18 ve 19’da sunulmuştur. Nihai ürünü imal eden ve büyük firmaların faaliyet gösterdiği otomotiv sanayiinde ortalama çalışma süresi 2008’lerin başlarından itibaren azalmaya başlamış, istihdamdaki kayıplar ise krizin derinleştiği 2008 sonlarından 2010 başına kadar devam etmiştir (Şekil 17). Beklentilerin tam aksine, ilk kez ÖTV indiriminin uygulandığı ve kısa çalışma ödeneğinin kapsam ve miktarının artırıldığı 2009:2 ve 2009:3 dönemlerinde istihdam kayıpları çalışma süresindeki azalmadan daha fazla olmuştur. Bu durum, söz konusu tedbirlerin istihdam kaybını engellemekte çok başarılı olmadığını göstermektedir.

Küçük firmaların yaygın olduğu ve üretkenliğin ve ücretlerin düşük olduğu karoser sanayiinde ise uyum süreci çok daha farklı yaşanmıştır (Şekil 18). Bu sektörde çalışma süresindeki değişimler, istihdamdaki değişimlere göre çok küçüktür. Bir başka deyişle, karoser sanayiinde çalışılan saatte düşüş büyük ölçüde işçilerin işten çıkarılmasıyla gerçekleştirilmiştir. 2010 yılının ilk döneminde çalışma süresi artarken istihdam kayıpları devam etmiştir.

Yine küçük firmaların yaygın fakat üretkenliğin ve ücretlerin yüksek olduğu kara taşıtları parça ve aksesuar sanayiindeki değişimlerin karoser sanayiine benzemesi şaşırtıcıdır (Şekil 19). İşgücü niteliğinin yüksek olduğu, dolayısıyla işgücünün firmadaki istihdam sürekliliğinin önem kazanması gereken bu sektörde, krizle birlikte çalışan sayısındaki düşüşler, toplam çalışma süresinin azaltılmasındaki baskın yöntem olmuştur.

Türkiye’deki krize uyum sürecinin AB ülkeleri ile karşılaştırılması, uygulanan tedbirlerin istihdam etkisinin anlaşılması açısından yararlı olacaktır. Bu doğrultuda İspanya ve Almanya’da imalat ve kara taşıtları sanayiilerinde 2008:3-2009:3 dönemleri arasında işgücü (toplam çalışılan saat) değişimi ve bu değişimin kaynakları hesaplanmıştır (Tablo 5). Almanya’da bu dönemde toplam çalışılan saat, imalat sanayiinde %5.5 ve kara taşıtları sanayiinde %11.0 azalmıştır. Aynı dönemde çalışan sayısındaki düşüşler ise çok sınırlı olmuş (sırasıyla, %0.6 ve %2.5), işgücünde uyum ortalama çalışma saatlerinin düşürülmesi yoluyla sağlanmıştır. Almanya’da çalışan sayısındaki düşüş, yani istihdam kaybı, toplam çalışma saatindeki düşüşün imalat sanayiinde sadece %10.2’ünü ve kara taşıtları sanayiinde %22.8’ini açıklamaktadır.

İspanya’da ise çok farklı bir uyum süreci yaşanmıştır. Aynı dönemde İspanya kara taşıtları sanayiinde toplam çalışılan saatteki düşüş miktarı, Almanya’da gerçekleşene yakındır (Almanya’da %11.0, İspanya’da %12.6). Bir başka deyişle, her iki ülkede işgücü girdisindeki düşme hemen hemen aynı düzeydedir. Buna karşın İspanya’daki istihdam kaybı Almanya’nın çok üzerindedir (Almanya %2.5, İspanya %8.3). Almanya’da uyum, istihdamı koruyup ortalama çalışma süresini azaltarak gerçekleştirilirken, İspanya’da istihdamın azaltılması yoluna gidilmiştir.<sup>22</sup> Türkiye, İspanya’ya çok benzeyen bir uyum süreci yaşamıştır. Türkiye’de de kriz döneminde işgücünün uyumu büyük ölçüde istihdamın azaltılması yoluyla gerçekleştirilmiştir. İstihdam kaybı imalat sanayiinde işgücündeki azalmanın %79’unu, kara taşıtları sanayiinde de %75’ini açıklamaktadır. Kara taşıtları sanayiindeki firmaların, imalat sanayii firmalarından daha büyük olduğu için, krize karşı daha dayanıklı olmaları beklenirken sağlanan ÖTV desteğine rağmen işgücündeki uyumun istihdam kaybı ile gerçekleştirilmesi anlamlıdır. Uyum sürecine ilişkin sonuçlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kısmi çalışma ödeneğinin istihdamı geçici olarak korumada yeterli olmadığı söylenebilir.

22 Almanya’da ortalama çalışma süresinin düşürülmesi yoluyla uyum sağlanmasında kısmi çalışma ödeneği uygulaması yanı sıra toplu sözleşme kapsamında işverenin inisiyatifıyla çalışma süresinin düşürülmesi de önemli bir rol oynamıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, 2010).

Kısmi çalışma ödeneğinin etkisinin sınırlı olmasının bir nedeni, bu destekten yararlanan firma/işçi sayısının az olmasıdır. İŞKUR verilerine göre, kısmi çalışma ödeneğinden yararlanma düzeyi Ocak 2009'dan sonra hızla artmış ve Haziran 2009'da en üst düzeye ulaşmıştır. Haziran ayında ödenekten yararlananların sayısı sadece 82439 kişi olmuştur. Bir başka deyişle, destekten en çok yararlandığı dönemde kısmi çalışma ödeneği alan işçilerin sosyal sigortaya kayıtlı işçilere oranı %1'in altında kalmıştır.<sup>23</sup> Karşılaştırma amacıyla aynı dönemde Almanya'da kısmi çalışma programındaki işçi sayısının 1.4-1.5 milyon kişiyi bulduğu belirtilmelidir (ILO, 2010b).

## 6. Vergi Gelirleri

ÖTV indiriminin etkisi tartışılırken, bu politikanın vergi gelirleri üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir. ÖTV indirimi vergi kaybına yol açıyorsa, bu kaybın diğer faaliyetlere konulacak (ek) vergi, bazı kamu harcamalarının azaltılması veya borçlanma yoluyla telafi edilmesi gerekecektir. Hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın, ÖTV indirimi sonucu oluşabilecek kayıp, toplumun bazı kesimlerine ek yük olarak yansımaktadır.

ÖTV indirimi sonucu oluşacak vergi kaybı aşağıdaki formül ile hesaplanabilir:

$$\text{Vergi kaybı} = S[(1 + \tau)(1 + \kappa) - 1] - S(1 + \alpha)[(1 + \tau^*)(1 + \kappa) - 1]$$

Bu denklemde S ÖTV indirimi olmadığı durumda gerçekleşecek satışları,  $\tau$  ve  $\kappa$  ÖTV ve KDV oranlarını,  $\tau^*$  indirim sonrası ÖTV oranını ve  $\alpha$  ÖTV indirimi sonucu satışlarda gerçekleşecek artış oranını göstermektedir (bu durumda  $S(1 + \alpha)$  ÖTV indirimi döneminde gerçekleşen satış olmaktadır). Burada ÖTV indirimi sonucu sadece kara taşıtları satışındaki vergi kaybı ölçülmektedir, tüketicilerin bu ürüne daha fazla kaynak ayırması sonucu diğer ürünlere yaptıkları harcamalardaki düşüş sonucu da ikincil kayıplar olabilir, fakat bu kayıpların ihmal edilebilir düzeyde olduğu varsayılmıştır.

Vergi kaybı hesabında bilinmeyen tek değişken,  $\alpha$  değeri, yani vergi indirimi sonucu satışlardaki artış oranıdır. Çalışmanın üçüncü bölümünde yapılan analizler, bu değer, ÖTV indirimi sonucu gerçekleşen fiyat düşüş oranına yakın olduğunu, yani satış esnekliğinin 1'e yakın olduğunu göstermektedir. ÖTV oranının %37'den %18'e düşmesi sonucu tüketici fiyatlarında yaklaşık %12'lik bir düşüş beklenmektedir. ÖTV indirimi döneminde fiyat esnekliğinin 1 olduğu varsayıldığında satışlarda %12'lik bir artış gerçekleşecektir. Esneklik değeri tahmininde hata olasılığı yüksek olduğu için Tablo 6'da farklı esneklik değerleri için ÖTV indiriminin etkisi hesaplanmıştır.

Bu tabloda da görüldüğü gibi ÖTV indirimi sonucu hiç bir vergi kaybı (ÖTV+KDV) olmaması için fiyat esnekliğinin yaklaşık 3.8 olması gerekmektedir. Bu değer çok yüksek olduğu için, ÖTV indirimi sonucu vergi kaybı yaşandığı rahatlıkla söylenebilir. Esneklik değeri 1 alındığında, satışlarda yaklaşık %15'lik bir artış beklenmektedir. Bu durumda indirim olmadığı koşula göre ÖTV ve KDV vergi kaybı %27 olacaktır. Tablonun ikinci yarısında bazı parasal büyüklükler de hesaplanmıştır. ÖTV indirimi olmadığında yerli üreticilerin satışları 100 TL olsaydı, mevcut ÖTV indiriminde yerli üreticilerin satışları 15 TL, ithalat araç satışı da 30 TL artacaktı.<sup>24</sup> Bu durumda vergi kaybı 50 TL olmaktadır. Bir başka deyişle, ÖTV oranının %37'den %18'e indirilmesi, ÖTV+KDV gelirlerinde 50 birimlik bir kayba yol açarken, yerli üreticilerin satışları 15 birim, ithal satışları da 30 birim artmıştır.

23 İŞKUR verilerine göre, 2008 yılında kısa-çalışma ödeneği kapsamında sadece 71 bin TL ödeme yapılmışken, bu miktar 2009 yılında 162.5 milyon TL'ye çıkmıştır. 2010'un ilk altı ayında yapılan ödeme miktarı da 32.2 milyon TL'ye düşmüştür.

24 İthalat/yerli satış oranı 2 olarak varsayılmıştır. Bu oran, son 3 yıl içerisindeki değerlerin ortalamasıdır.



Esneklik iyimser bir tahminle 1.5 olarak alındığında ÖTV indirimi ÖTV+KDV gelirlerinde 41 birimlik bir kayba yol açarken, yerli üreticilerin satışları 22 birim, ithal satışları da 45 birim artacaktır.<sup>25</sup> Özetle, bu çok iyimser varsayım altında dahi yerli üreticilerin satışlarını 1 TL arttırabilmek için yaklaşık 2 TL'lik vergi kaybının göz önüne alınması gerekmektedir.

## 7. Sonuçlar

Bu çalışmada motorlu kara taşıtları sektörüne yönelik olarak alınan ÖTV indirimi desteğinin etkileri araştırılmıştır.<sup>26</sup>

Krizle karşı bir tedbir olarak uygulanan ÖTV indirimi, nihai üreticileri (en önemlisi küçük binek otomobil üreticilerini) hedeflemiş, yerli üreticiler ile ithal ürünler arasında bir farklılık gözetmemiş ve (eski araçların hurdaya çıkarılması veya enerji verimliliği yüksek araçlar için kullanılması gibi) belirli bir koşula bağlı uygulanmamıştır. Vergi oranlarındaki indirim sadece araç tipine (binek otomobil, minibüs, vb) ve motor büyüklüğüne bağlı olarak farklılık göstermiştir.

Yapılan analizler sonucu, ÖTV indiriminin uygulandığı dönemde,

- binek otomobil talebinin/satışlarının arttığı (yaklaşık %15-20 düzeyinde),
- bu artışın bir kısmının stoklardaki ürünlerin satışıyla gerçekleştiği, fakat satışlardaki artışın büyük bir kısmının üretim artışı ile karşılandığı,
- aynı dönemde otomobil ithalatının da yerli satışlar oranında arttığı,
- satışlardaki artışın, vergi oranının düşmesi sonucu gerçekleşen vergi kaybını karşılayamadığı,
- yaklaşık 100 TL'lik yerli üretim için, yerli üreticilerin satışlarının 15-22 TL ve ithalatın 30-45 TL arttığı, buna karşın ÖTV ve KDV vergi kaybının 50-41 TL'yi bulduğu,
- ÖTV indirimi ve kısmi çalışma ödeneğine rağmen sektörde istihdam kayıplarının devam ettiği ve
- kriz döneminde sektörde ortalama çalışma süresi yerine çalışan sayısındaki düşmenin işgücü uyumundaki belirleyici etken olduğu saptanmıştır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ÖTV indiriminin otomobil üretimini arttırmakta kısmen başarılı olduğu, fakat bunun (vergi kaybı olarak) kamuya olan maliyetinin de oldukça yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

ÖTV indiriminin etkisinin kısıtlı olması ve özellikle işgücündeki uyumun istihdam yoluyla yapılmasının dört nedeni olduğu söylenebilir:

25 ÖTV'nin motor hacmi 1600 cc'den küçük binek araçlarda %18 olarak uygulandığı 16 Mart-15 Haziran 2009 döneminde yaklaşık 43 bin yerli ve 80 bin ithal binek otomobil satılmıştır. Bu araçların ortalama üretici fiyatının 15700 TL olduğu ve tüm araçların ÖTV indiriminden yararlandığı varsayımıyla, bu dönemde gerçekleşen ÖTV+KDV vergi kaybı yaklaşık 280 milyon TL olmaktadır. Aynı dönemde vergi indirimi sayesinde yerli üreticilerin satışı 90, ithal satışlar ise 165 milyon TL artmıştır. Esneklik değeri 1.5 olarak varsayıldığında, vergi kaybı ile yerli ve ithal satışlardaki artış değeri, sırasıyla, 220, 120 ve 225 milyon TL olmaktadır.

26 Çalışmanın bulguları değerlendirilirken dolaylı etkilerin (kara taşıtları talebinin artması üzerine tüketicilerin diğer ürünlere olan taleplerindeki düşüş, geçici ÖTV indiriminden dolayı kara taşıtı talebinin erkene çekilmesi ve kara taşıtları üretiminin artması sonucu bu sektöre girdi sağlayan sektörlerin de üretimlerinde gerçekleşecek uyarma etkisi) göz önüne alınmadığı unutulmamalıdır. Fakat bu etkilerin farklı yönlerde olması (ilk ikisi negatif, üçüncüsü pozitif) ve zaten dolaysız etkinin kendisinin zayıf olması nedeniyle, dolaylı etkiler ihmal edilebilecek büyüklükte olacaktır.



*Tedbirlerin zamanlaması:* ÖTV indirimi krizin dip noktaya ulaşmasından sonra yürürlüğe konulmuştur, bu firmaların uyumunu güçleştiren bir etken olabilir.

*Tedbirlerin kapsamı:* ÖTV indirimi sadece fiyatları düşürerek talebi arttırmaya yönelik olmuştur. Bu durum, indirimden öncelikle otomotiv üreticilerinin yararlanmasına yol açmış, diğer tamamlayıcı sektörler (örneğin parça ve aksesuar üreticileri) ancak ikincil talep artışı sonucu tedbirden kısmen yararlanabilmişlerdir.

*Tamamlayıcı politikaların olmaması:* Kriz döneminde vergilerin indirilmesi yoluyla fiyatların düşürülmesi, talebi arttırmakta yetersiz kalabilir. Özellikle otomobil gibi büyük ödeme gerektiren ürünlerde kredi temininin kolaylaştırılması, artan talebin finansmanı açısından zorunludur. Bu nedenle kriz döneminde talebin artmasını sağlayacak tamamlayıcı politikaların uygulanması gereklidir.

*İşgücüne yönelik tedbirlerin yetersiz kalması:* Krizden en çok etkilenen kesimine, yani çalışanlara yönelik tedbirlerin yetersiz ve eksik kaldığı anlaşılmaktadır. Özellikle otomotiv sanayii gibi rekabet gücü yüksek ve krizden sonra hızlı büyüme potansiyeli olan sektörlerde, işgücünün istihdam sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir. Mevcut kısa dönem çalışma ödeneği uygulamasının bu açıdan yeterince etkili olamadığı görülmektedir. Büyüme ve istihdam yaratma potansiyeli olan sektörlerde işgücünün kriz döneminde korunması, büyüme potansiyeli kısıtlı olan sektörlerde ise tedrici bir yapısal uyum sürecinin desteklenmesi kaynakların etkin kullanılması açısından son derece önemlidir.

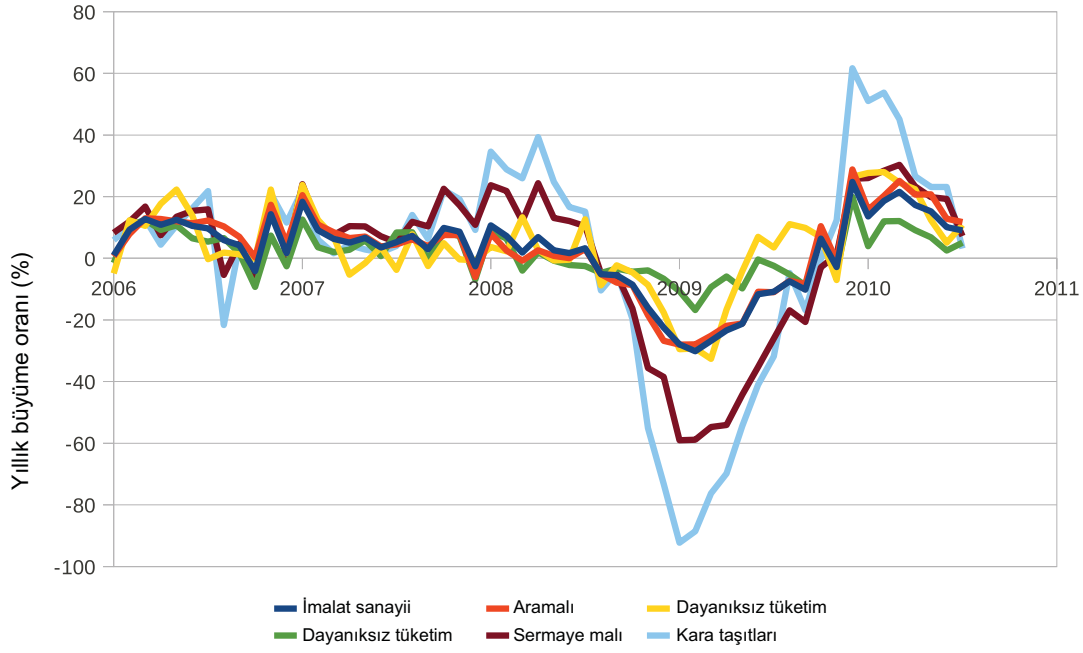
Rodrik'in (2009) belirttiği gibi, krizden sonra Türkiye'nin yeterli büyüme ve istihdam yaratmayan eski politikalarına dönmesi büyük bir hata olacaktır. Önümüzdeki yeni dönemde, üretkenliğin ve ücretlerin yüksek olduğu sektörlerle ve faaliyetlere geçişi destekleyen uzun dönemli politikaların, kriz dönemlerinde insan sermayesini koruyan kısa dönemli politikalar ile desteklenmesi gerekmektedir. Türkiye ekonomisi, emek-dostu politikalar ile insan sermayesini geliştiren, yenilikçi, katma değeri yüksek faaliyetlerde/ sektörlerde uzmanlaşmış bir yapıya doğru dönüşüm sağlayamadığı durumda artan nüfusun gereksinim duyduğu (insana yakışır) istihdamı da yaratamayacaktır.



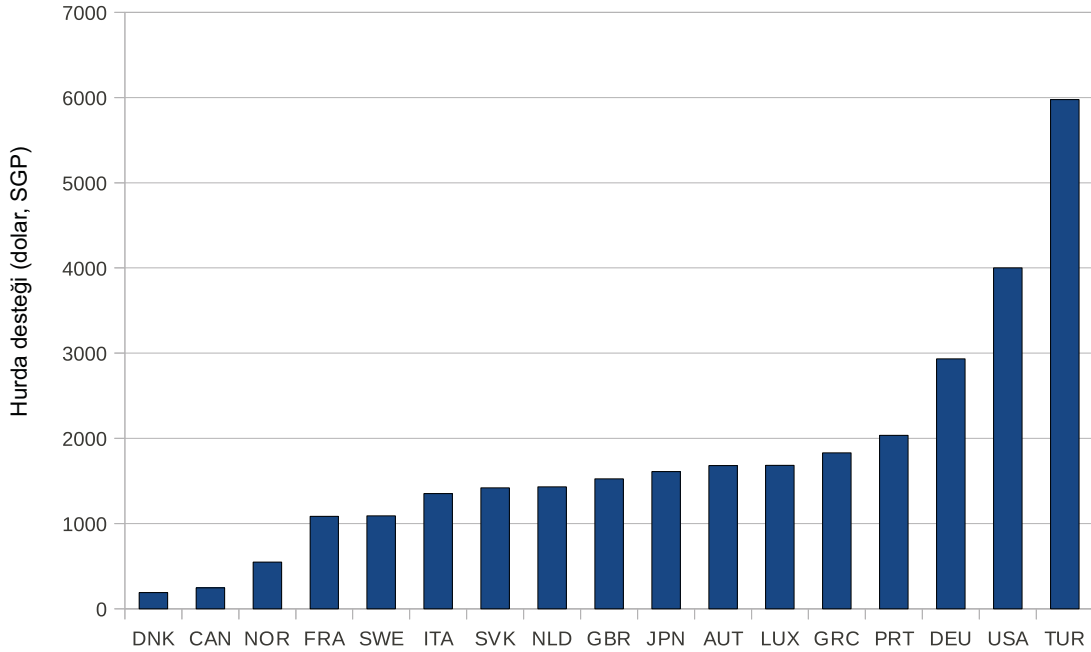
## Referanslar

- Alper, C.E. ve Mumcu, A. (2007), “Interaction between Price, Quality and Country of Origin when Estimating Automobile Demand: The Case of Turkey”, *Applied Economics* (39): 1789-1796.
- Council of Economic Advisers (2009), *Economic Analysis of the Car Allowance Rebate System* (“Cash for Clunkers”), Executive Office of the President Council of Economic Advisers, Washington DC, Eylül.
- Erdoğan, S. (2009), *Küresel Mali ve Ekonomik Krizin Türkiye Ekonomisi ve Türkiye Çalışma Yönetimine Etkileri*, yayımlanmamış makale.
- Haugh, D., Mourougane, A. ve Chatal, O. (2010), *The Automobile Industry in and Beyond the Crisis*, OECD Economics Department Working Papers, No. 745, OECD.
- Hazine Müsteşarlığı (2009), *Küresel Mali Krize Karşı Politika Tedbirleri*, 10 Ağustos 2009 (www.hazine.gov.tr/doc/Guncel/Politika\_Tedbirleri.pdf)
- ILO (2010a), *Turkey's Response to the Crisis*, G20 Country Briefs, Geneva: ILO.
- ILO (2010b), *Employment and Social Protection Policies from Crisis to Recovery and Beyond: A Review of Experience*, An ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers Meeting, Geneva: ILO.
- McCarthy, P.S. (1996), “Market Price and Income Elasticities of New Vehicle Demands”, *Review of Economics and Statistics* (78): 543-547.
- OECD (2010), *Labour Markets and the Crisis*, OECD Economics Department Working Papers, No. 756, Paris: OECD.
- OSD (Otomotiv Sanayii Derneği), Aylık İstatistik Bilgiler Bülteni (www.osd.org.tr)
- OSD (Otomotiv Sanayii Derneği), Otomotiv Sanayii Aylık Raporları (www.osd.org.tr)
- Öniş, Z. ve Güven, A.B. (2010), *Global Crisis, National Responses: The Political Economy of Turkish Exceptionalism*, TÜSİAD-KOÇ University Economic Research Forum Working Paper Series No. 1013, İstanbul: ERF.
- Rodrik, D. (2009), *The Turkish Economy after the Crisis*, Paper prepared for the occasion of the 80 th anniversary of the Turkish Economic Association.
- Sturgeon, T.J. ve Van Biesebroeck, J. (2010), *Effects of the Crisis on the Automotive Industry in Developing Countries : A Global Value Chain Perspective*, Policy Research Working Paper No. 5330, Washington, DC: World Bank.
- Taymaz, E. ve Yılmaz, K. (2008), *Integration with the Global Economy: The Case of Turkish Automobile and Consumer Electronic Industries*, Commission on Growth and Development Working Papers No. 37, Washington, DC.
- TEPAV (2009), *Otomotivde Vergi İndirimleri*, Küresel Kriz Çalışma Grubu, Ankara: TEPAV, Haziran.
- TEPAV (2010), *2008 Krizi: Sektörlerdeki Asimetrik Toparlanma*, TEPAV Politika Notu, Ankara: TEPAV, Nisan.
- Türkan, E. (2009), *Son Vergi Düzenlemeleri ile Ortaya Çıkan Fiyat İndirimleri Tüketicilere Yansıtıldı mı?*, Ankara: TCMB, Mayıs.
- Ulaştırma Bakanlığı (2009), *2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara: Ulaştırma Bakanlığı.
- Ulaştırma Bakanlığı (2010), *2009 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara: Ulaştırma Bakanlığı.

Şekil 1. İmalat sanayii ve alt-sektörlerinde büyüme hızları

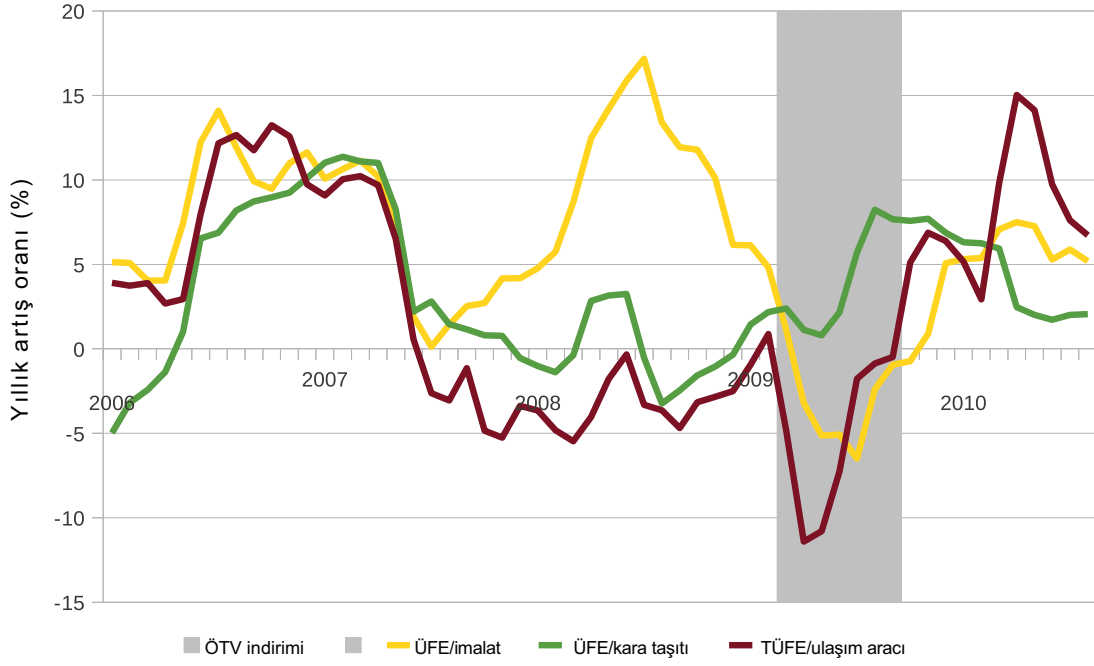


Şekil 2. OECD ülkelerinde hurda indirimi (dolar, SPG)

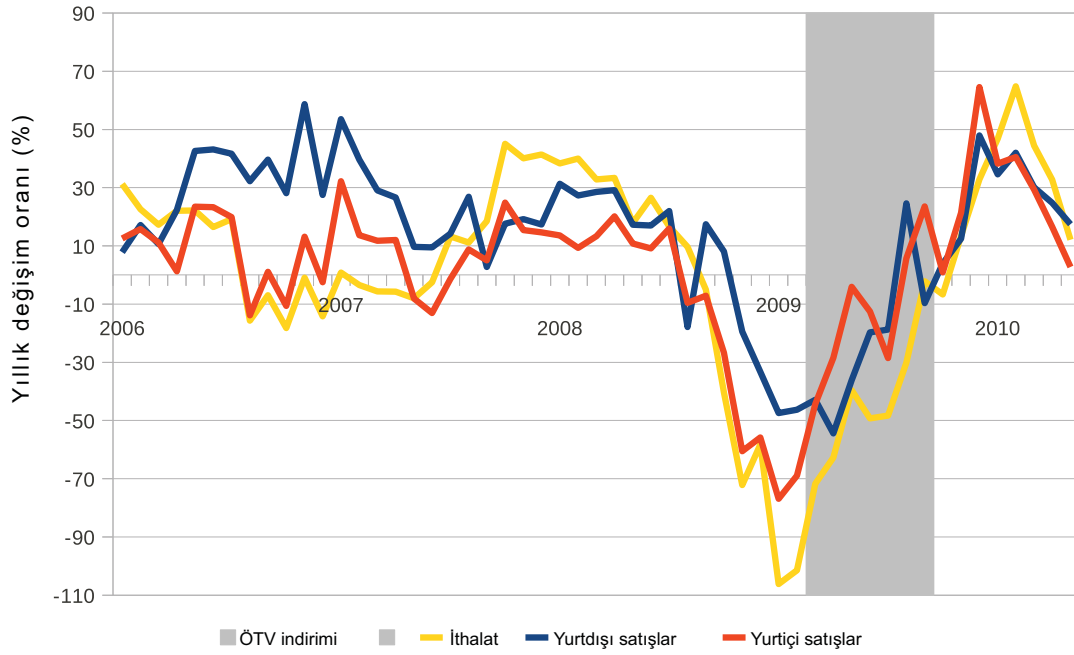


*Kaynak: Haugh vd. (2010). Türkiye verisi TÜİK ve Ulaştırma Bakanlığı verilerinden hesaplanmıştır.*

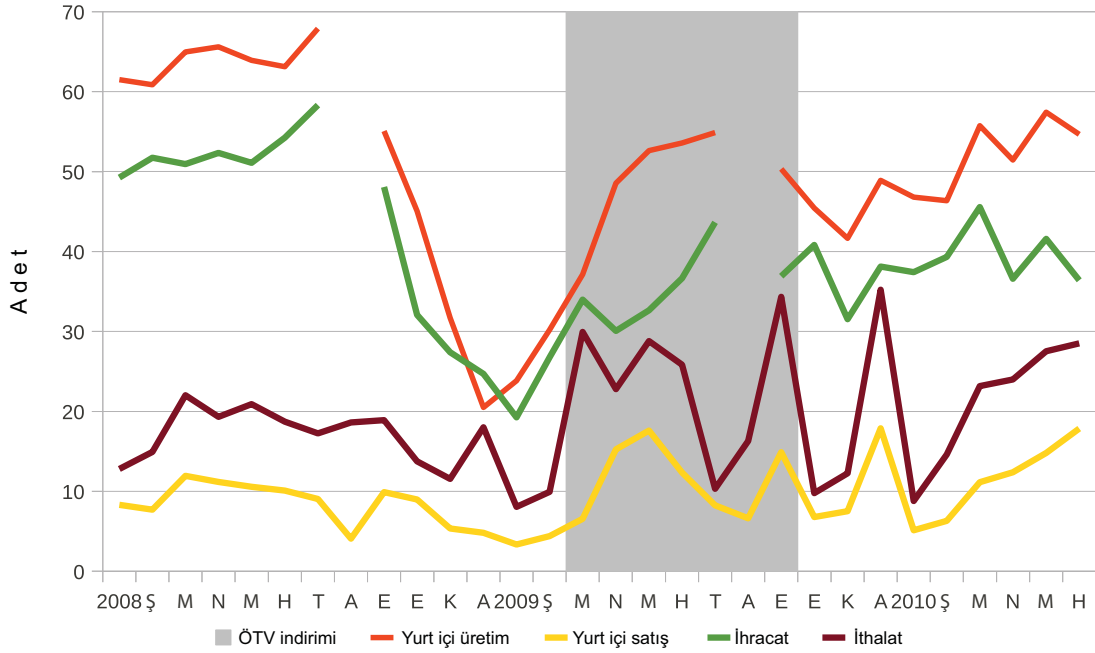
Şekil 3. Fiyat değişimleri, seçilmiş ürünler



Şekil 4. Motorlu kara taşıtları ciro ve ithalat değerindeki değişimler

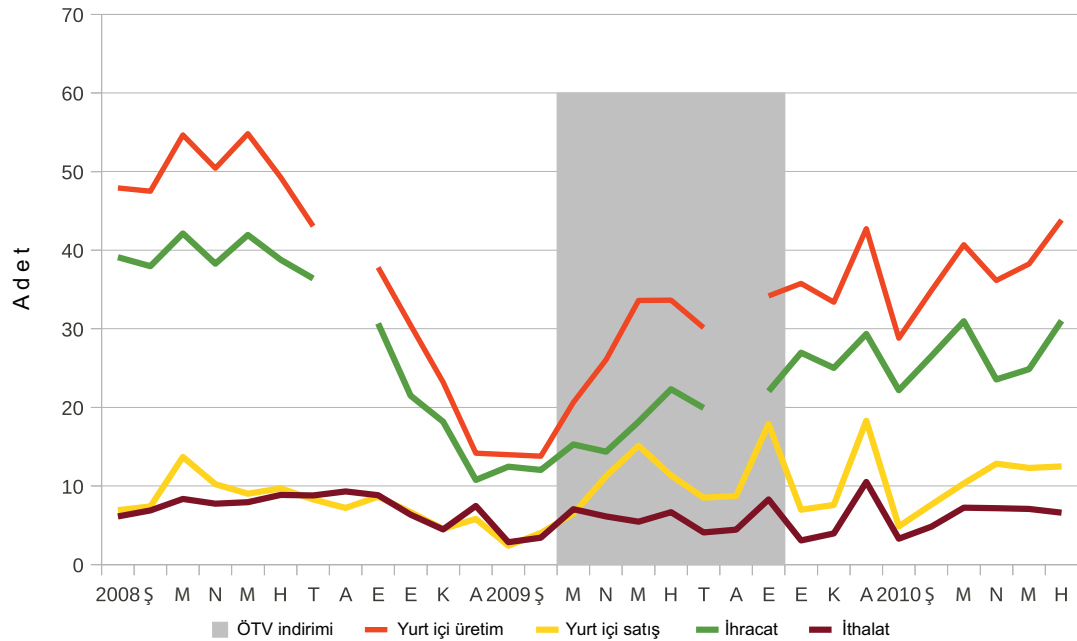


Şekil 5. Aylık otomobil üretim ve satış miktarları



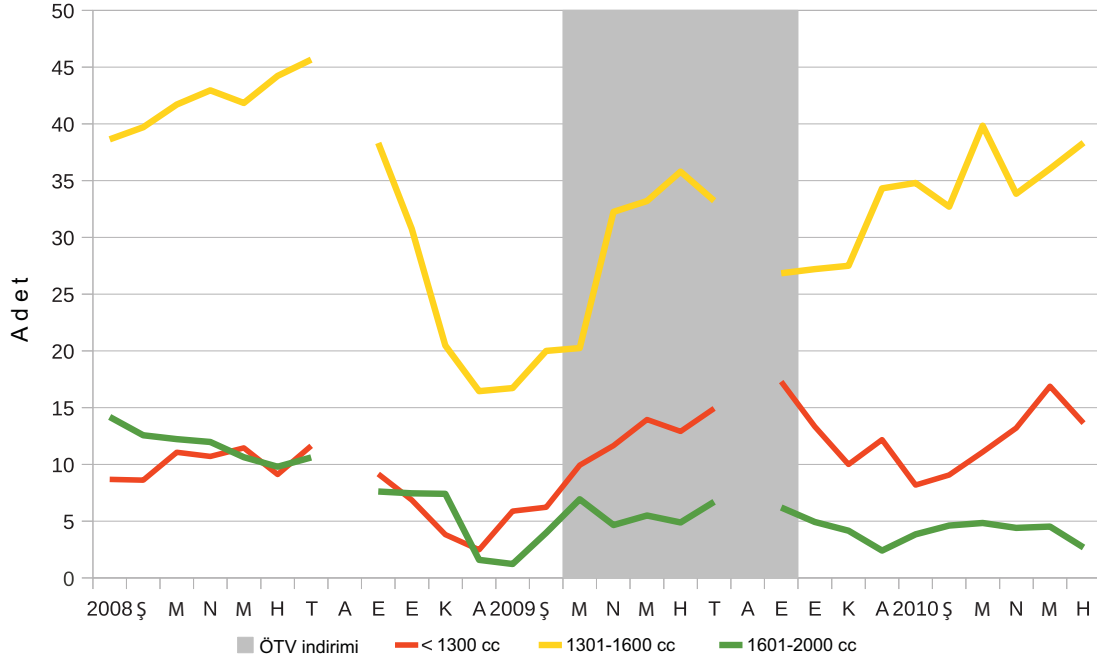
Kaynak: Otomotiv Sanayii Derneği

Şekil 6. Aylık hafif ticari araç üretim ve satış miktarları



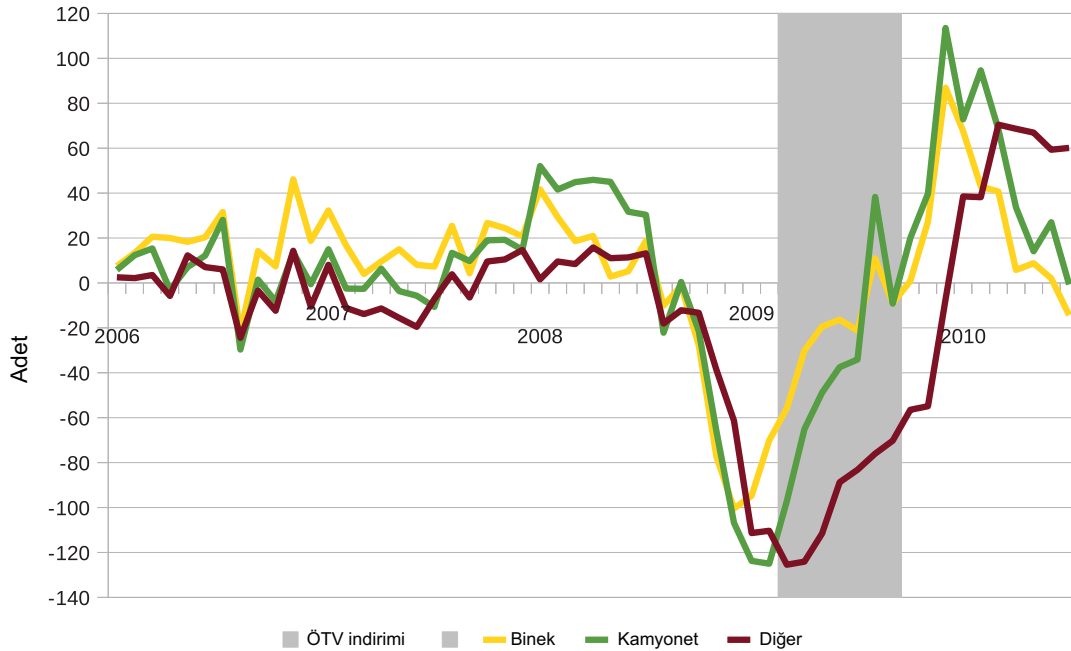
Kaynak: Otomotiv Sanayii Derneği

Şekil 7. Motor hacmine göre otomobil üretimi



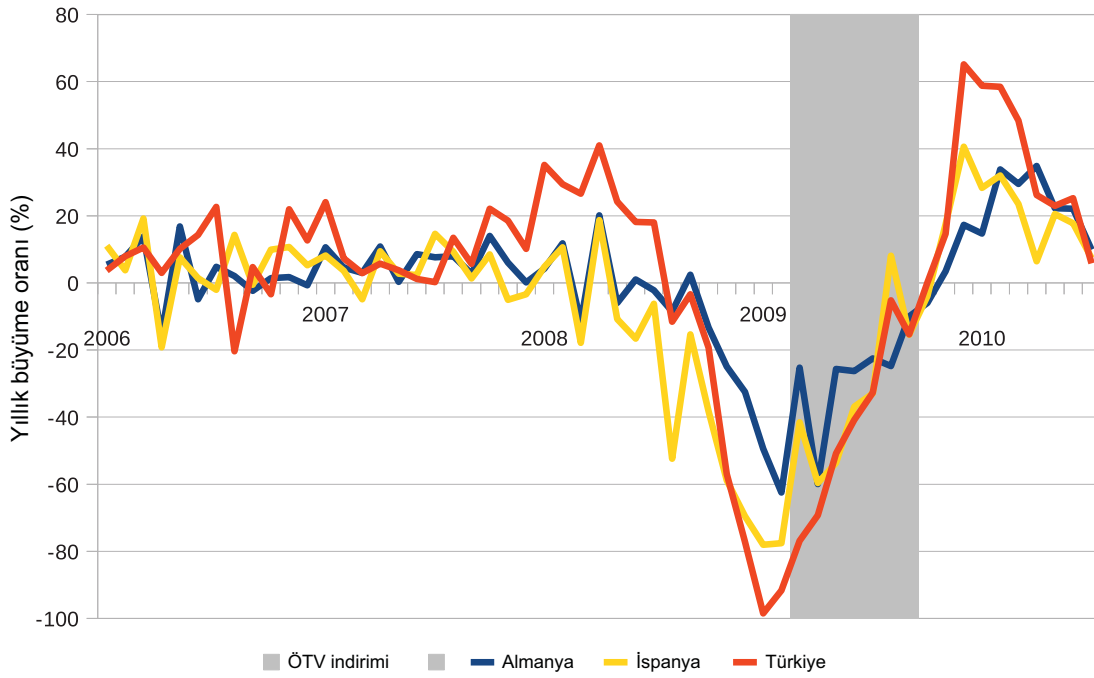
Kaynak: Otomotiv Sanayii Derneği

Şekil 8. Motorlu kara taşıtları üretimi yıllık değişimi



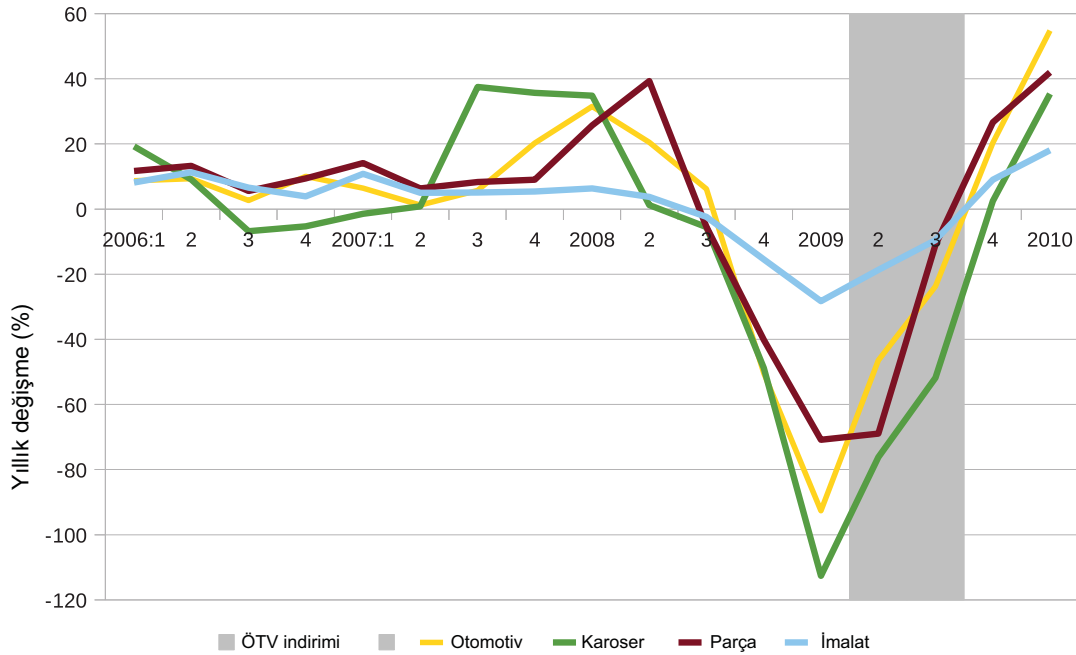
Kaynak: Otomotiv Sanayii Derneği

**Şekil 9. Almanya, İspanya ve Türkiye’de motorlu kara taşıtları üretim endeksi değişimi**



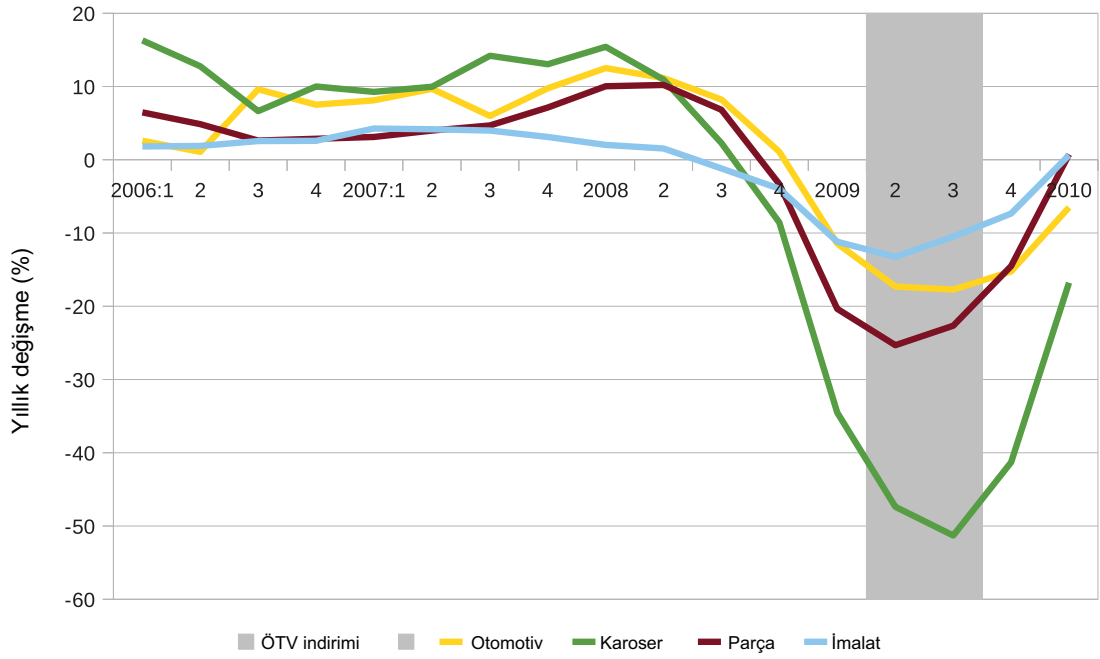
*Kaynak: Eurostat.*

**Şekil 10. Motorlu kara taşıtları alt-sektörlerinde üretimin değişimi**

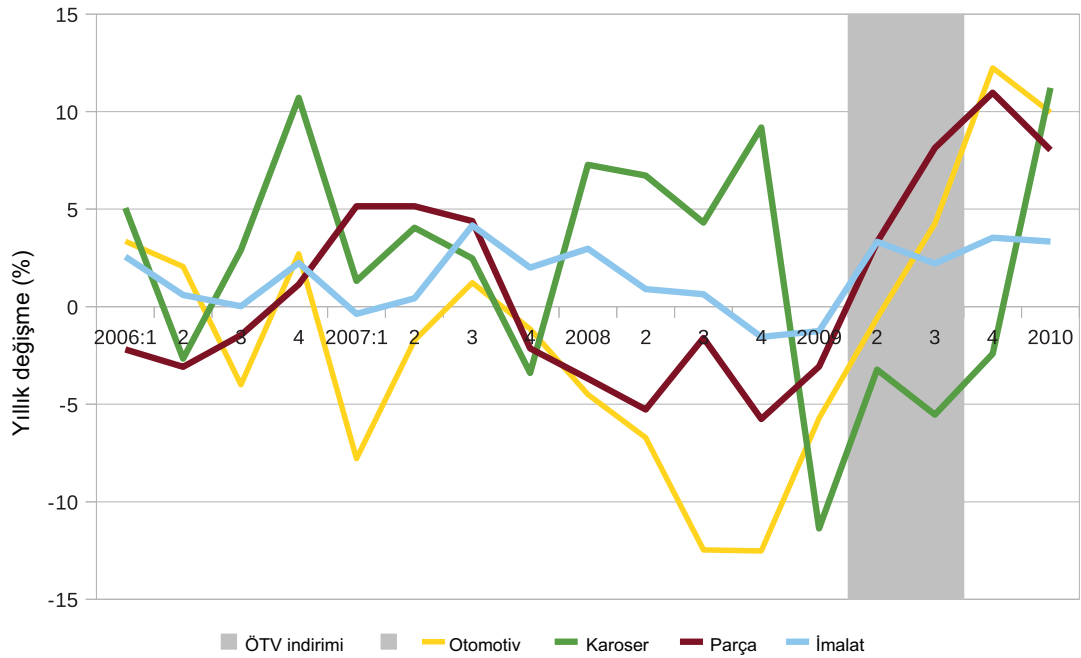




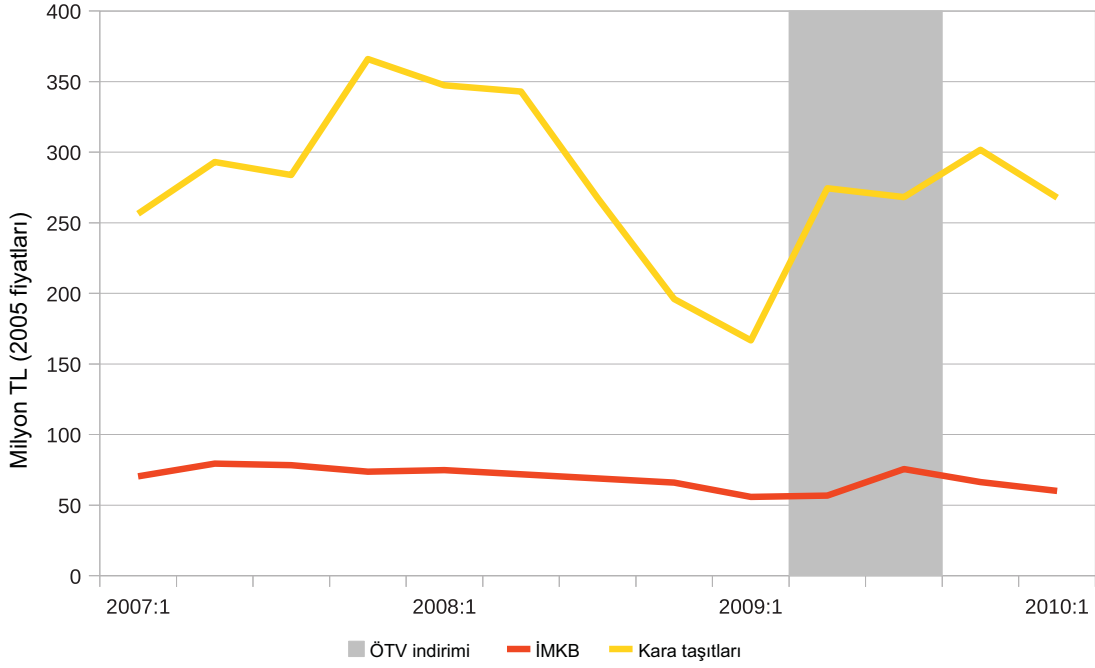
Şekil 11. Motorlu kara taşıtları alt-sektörlerinde istihdamın değişimi



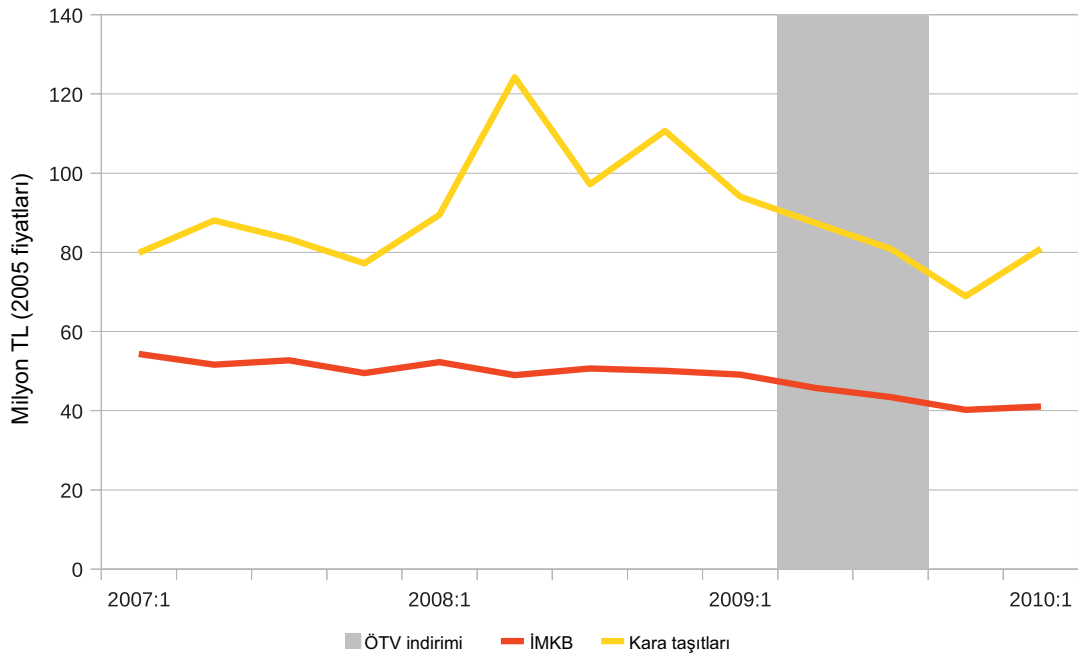
Şekil 12. Motorlu kara taşıtları alt-sektörlerinde ücretlerin değişimi



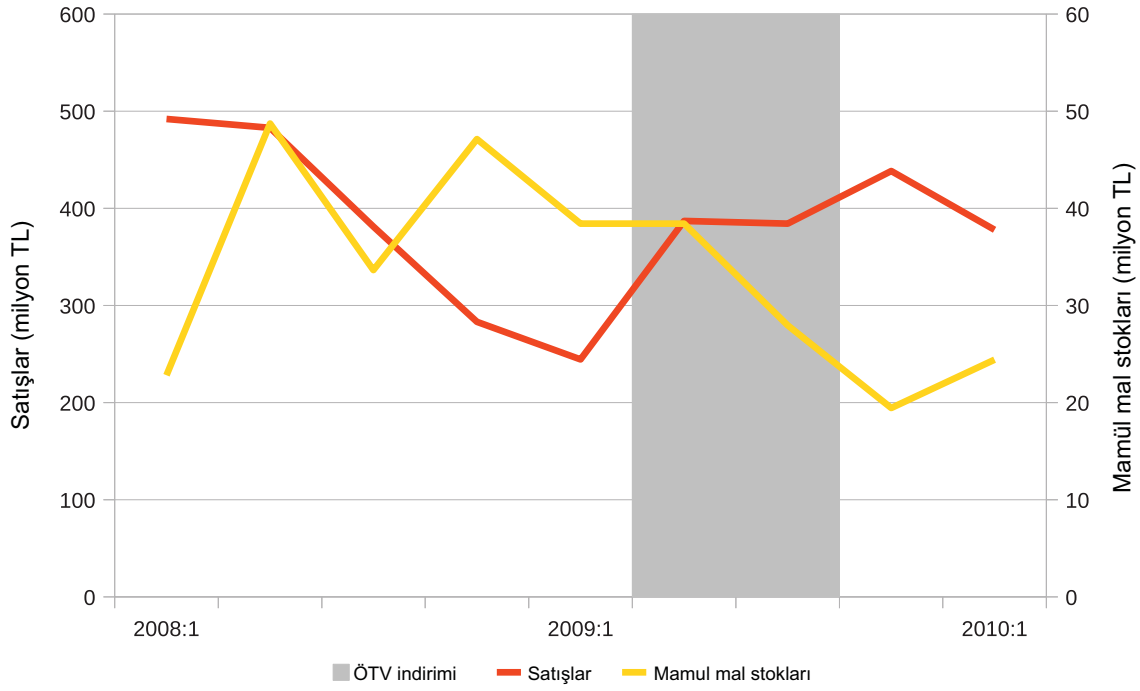
Şekil 13. İMKB firmaları ortalama satış değeri (2005 fiyatlarıyla)



Şekil 14. İMKB firmaları ortalama stok değeri (2005 fiyatlarıyla)

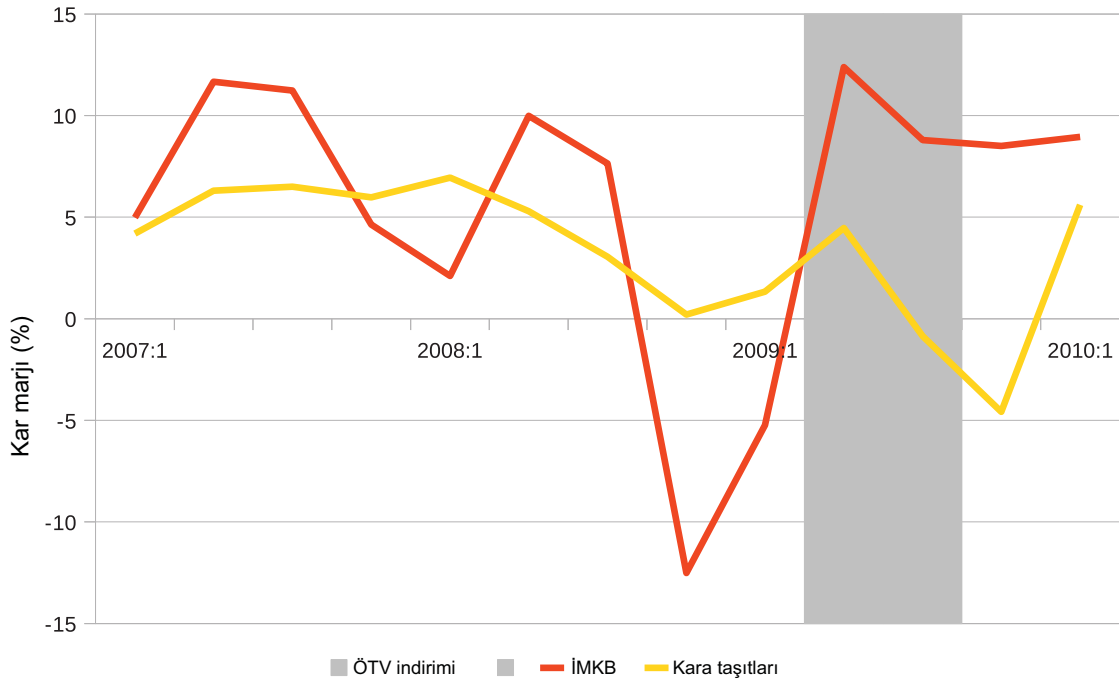


Şekil 15. Otomotiv üreticileri ortalama satış ve mamül mal stok değerleri (2005 fiyatlarıyla)

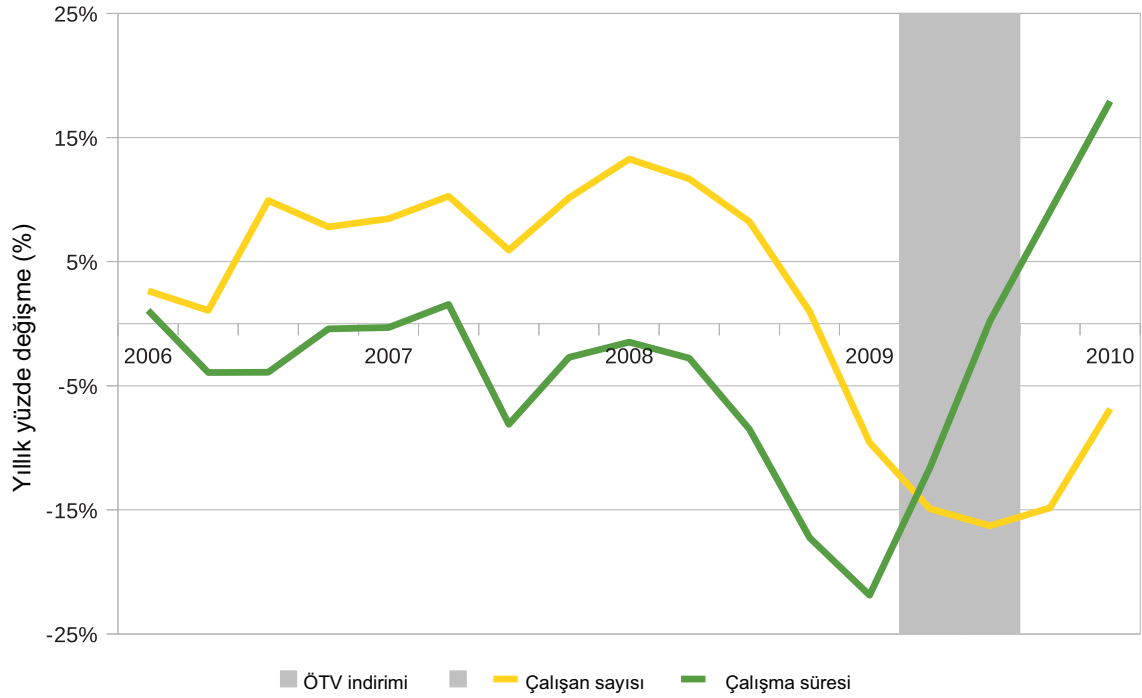


Not: Anadolu Isuzu, Ford Otosan, Karsan, Otokar ve Tofaş ortalama değerleri.

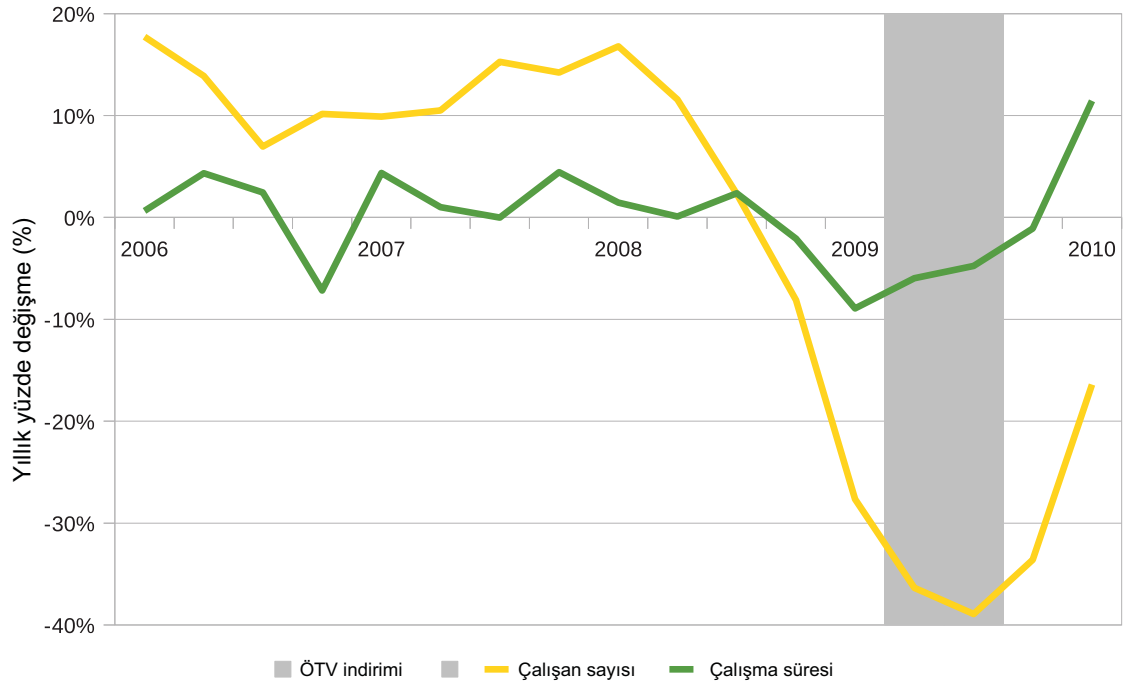
Şekil 16. İMKB firmaları kâr marjları

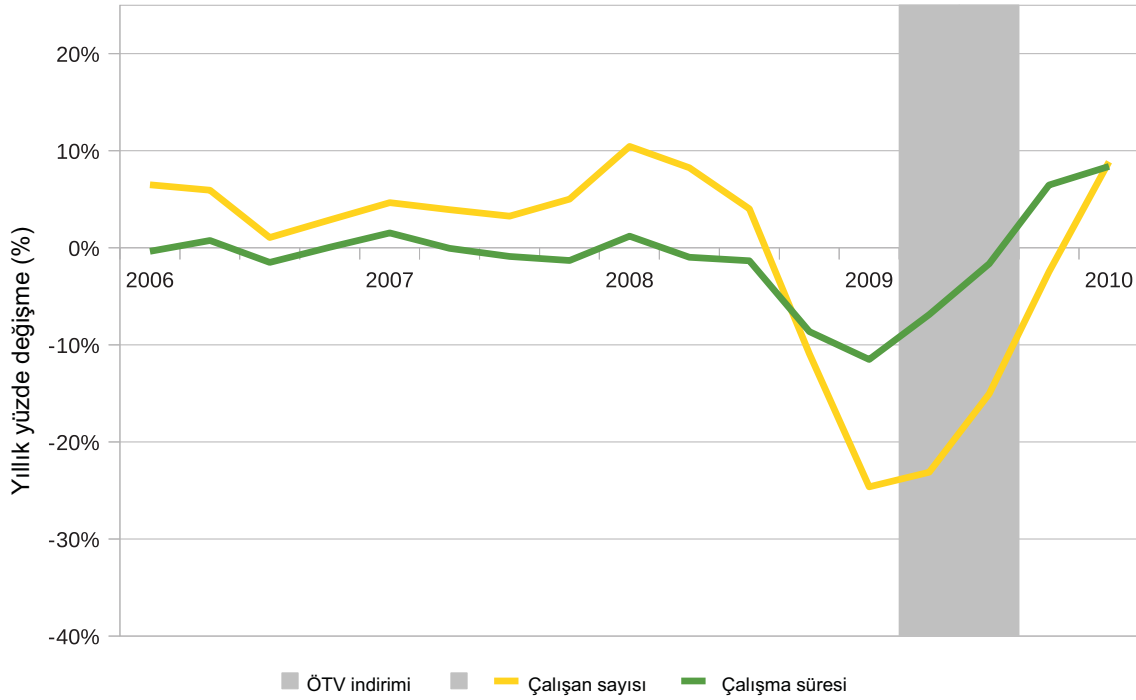


Şekil 17. Otomotiv sanayiinde istihdam ve ortalama çalışma süresi



Şekil 18. Karoser ve römork sanayiinde istihdam ve ortalama çalışma süresi



**Şekil 19. Kara taşıtları parça ve aksesuar sanayiinde istihdam ve ortalama çalışma süresi**

**Tablo 1. Motorlu kara taşıtları sanayii, genel istatistikler (2007)**

	İmalat sanayii	341 Otomotiv	342 Karoser römork	343 Parça aksesuar	34 Kara taşıtları sanayii
Firma sayısı	316596	28	1200	3075	4303
Çalışan sayısı	2776303	42493	11490	79277	133260
Ücretli çalışan sayısı	2459904	42479	10356	76281	129116
Ortalama firma büyüklüğü	8/8	1517.6	9.6	25.8	31.0
Üretim değeri	414733	25695	1242	11236	38174
Katma değer	79000	4092	223	3021	7336
Ortalama ücret	15739	39125	11122	19720	25145
Ortalama üretkenlik	28455	96301	19424	38105	56819
<i>İmalat sanayiindeki payı (%)</i>					
Firma sayısı		0.01	0.38	0.97	1.36
Çalışan sayısı		1.53	0.41	2.86	4.80
Ücretli çalışan sayısı		1.73	0.42	3.10	5.25
Üretim değeri		6.20	0.30	2.71	9.20
Katma değer		5.18	0.28	3.82	9.29
<i>İmalat sanayiine oranı</i>					
Ortalama ücret		2.49	0.71	1.25	1.61
Ortalama üretkenlik		3.38	0.68	1.34	2.00

*Not: Üretim değeri ve katma değer milyon TL. Ortalama ücret, ücretle çalışanların ortalama ücreti. Ortalama üretkenlik, çalışan başına katma değer. Ortalama firma büyüklüğü çalışan sayısı ile ölçülmüştür.*

**Tablo 2. Özel tüketim vergisi indirimi**

	15.03.2009 öncesi	15.03.2009 sonrası	15.06.2009 sonrası	30.09.2009 sonrası
Binek, <1600cc	% 37	% 18	% 27	% 37
1601-2000cc	% 60	% 54	% 60	% 60
Hafif ticari araç (kamyonet)	% 84	% 80	% 84	% 84
Kamyon, çekici, midibüs	% 10	% 1	% 3	% 10
Otobüs	% 4	% 1	% 1	% 4
Minibüs	% 1	% 0	% 0	% 1
Motosikletler	% 9	% 2	% 4	% 9
Motosikletler	% 22	% 11	% 16	% 22
Beyaz eşya	% 6.7	% 0	% 2	% 6.7

*Kaynak: Resmi Gazete, 13 Mart 2009 ve 16 Haziran 2009*

**Tablo 3. Finansman şirketleri taşıt kredileri**

Dönem	Toplam	Tüketici	Ticari
2008 Ocak-Haziran	3825	1539	2286
2008 Temmuz-Aralık	3878	1533	2346
2009 Ocak-Şubat	3814	1427	2387
2009 Mart-Eylül	3860	1444	2416
2009 Ekim-Aralık	3816	1498	2318
2010 Ocak-Eylül	4029	1778	2251

*(aylık ortalama değer, milyon TL)*

*Kaynak: BDDK*

**Tablo 4. Otomotiv üretimini belirleyen etkenler (1988:1-2010:2 dönemi)**

	Binek	Binek	Kamyonet	Kamyonet	Diğer	Diğer
Geçen dönem üretim miktarı (log)	0.7028**	0.7319**	0.8168**	0.6242**	0.7665**	0.7646**
	[0.096]	[0.079]	[0.052]	[0.065]	[0.050]	[0.043]
GDYİH (reel, log)	0.8373**	0.5055*	0.7292*	0.3105	1.0031**	0.5862*
	[0.294]	[0.236]	[0.312]	[0.280]	[0.341]	[0.284]
ÖTV indirim dönemi	0.2174**	0.1683+	0.1941	-0.0315	-0.0192	-0.0777
	[0.068]	[0.087]	[0.130]	[0.133]	[0.109]	[0.080]
ÖTV indirim öncesi dönem	-0.023	-0.001	-0.2361**	-0.4135**	-0.8226**	-0.8003**
	[0.067]	[0.055]	[0.065]	[0.091]	[0.051]	[0.040]
ÖTV indirim sonrası dönem	-0.1055+	-0.1420*	-0.0757	-0.2358**	-0.0771	-0.1179+
	[0.063]	[0.055]	[0.075]	[0.073]	[0.072]	[0.066]
Döviz kuru oynaklığı		-9.5177**		-11.5344**		-14.3174**
		[1.854]		[3.385]		[1.370]
Enflasyon oranı (TÜFE)		-0.1707*		-0.3902**		0.0132
		[0.078]		[0.133]		[0.072]
Gözlem sayısı	93	90	93	90	93	90
R-kare	0.887	0.909	0.981	0.986	0.814	0.894
Adj. R-kare	0.875	0.897	0.978	0.984	0.794	0.879
Log olabilirlik değeri	26.82	38.73	14.72	30.59	21.01	44.29

*Notlar: Parantez içindeki sayılar dayanıklı (robust) standart hatalardır. Tüm modellerde zaman terimi ve dönem kukla değişkenleri bulunmaktadır.*

*\*\* p<0.01, \* p<0.05, + p<0.10*

**Tablo 5. İmalat sanayii ve motorlu kara taşıtları sanayiinde 2008:3-2009:3 döneminde toplam çalışılan saatteki değişim, Almanya, İspanya ve Türkiye**

	İmalat sanayii	Motorlu kara taşıtları
<b>Almanya</b>		
I. Çalışan sayısı	-0.6 %	-2.5 %
II. Ortalama çalışma süresi	-4.9 %	-8.5 %
III. Toplam çalışılan saat (I+II)	-5.5 %	-11.0 %
Çalışan sayısı katkısı (I/III)	10.2 %	22.8 %
<b>İspanya</b>		
I. Çalışan sayısı	-10.8 %	-8.3 %
II. Ortalama çalışma süresi	2.5 %	-4.3 %
III. Toplam çalışılan saat (I+II)	-8.3 %	-12.6 %
Çalışan sayısı katkısı (I/III)	130.4 %	65.5 %
<b>Türkiye</b>		
I. Çalışan sayısı	-7.5 %	-16.3 %
II. Ortalama çalışma süresi	-2.0 %	-5.5 %
III. Toplam çalışılan saat (I+II)	-9.5 %	-21.9 %
Çalışan sayısı katkısı (I/III)	78.9 %	74.6 %

*Kaynak: Eurostat verilerinden hesaplanmıştır.*

**Tablo 6. ÖTV indiriminin vergi gelirlerine etkisi**

	Fiyat esnekliği			
	0.5	1	1.5	3.8
Yerli üretici satışlarındaki artış	7%	15%	22%	57%
ÖTV+KDV gelirindeki değişim*	-32%	-27%	-22%	0%
<b>ÖTV indiriminin etkileri**</b>				
Yerli otomobil satışlarındaki artış	7	15	22	57
İthal otomobil satışlarındaki artış	15	30	45	113
ÖTV+KDV kaybı	58	50	41	0

\* ÖTV indirimi olmaması durumuna göre

\*\* ÖTV indirimi olmadığında yapılacak 100 TL'lik yerli otomobil satışına göre

# KÜRESEL KRİZİN İSTİHDAMA ETKİSİ: TÜRKİYE<sup>1</sup>

**Hakan Ercan<sup>2</sup>**

## ÖZET

Bu bölümde, küresel krizin istihdama olan etkisi değerlendirilmektedir. Türkiye'ye kriz geç ulaşmış ancak kısa sürede ve şiddetle etkilemiştir. 2009 yılında yaşanan kayıplardan sonra, 2010 yılında istihdamda ve işsizlikte olumlu gelişmeler gözlenmiştir.

Ne var ki bu olumlu gelişmelerin arkasında hem gerçek formel istihdama geri dönüş kazançları, hem istenmeyen türde, yani ILO'nun insana yakışır iş çerçevesinin uzağındaki istihdam artışları, hem de 'sanal' etmenler vardır. İhracat ve üretimdeki gelişmeler sonucunda imalat sanayiinde ciddi bir işe geri dönüş olgusu vardır. İkinci olgu ise kadınların kayıtsız olarak kendi hesabına çalışarak evlerinin geçimine katkıda bulunmalarıdır. Sanal istihdam artışı ise tarımda yaşanmıştır (ücretsiz aile işçiliği).

Türkiye'de krizde gözlenen işsizlik oranları, demografik baskı (kırdan kente göç) nedeniyle zaten önümüzdeki yıllarda gözlenecekti. Kriz bu oranları öne çekmiştir. İşsizlik, bir kere yükseldiğinde geri alınması zor bir olgudur. Bir kişiye iş yaratmanın yüksek maliyeti de düşünüldüğünde, Türkiye daha uzun yıllar, yüksek bir platoda seyredecek olan işsizlik oranları ile birlikte yaşayacaktır.

Enformel istihdam dinamikleri de uzun yıllar bir işgücü piyasası gerçeği olarak kalmaya devam edecektir. Kırdan kente göçün beslediği bu yapının bir süre daha kırılması zor olacaktır.

2007 sonunda başlayan krizin Türkiye'de etkilerini tümüyle göstermesi 2008'in son çeyreğini bulmuş olsa da, Türkiye krize karşı önlem almak için geç kalmıştır. İlk geniş kapsamlı istihdam paketi Mayıs 2009'da açıklanmıştır. Esasen, krizden bağımsız olarak Türkiye Mayıs 2008'de bir istihdam paketi açıklamıştı ve paketteki uygulamaların 2008 yılı sonuna doğru uygulamaya konulması bekleniyordu. Gençlerin ve kadınların istihdamı özellikle hedeflenmiş, bu yönde işgücü maliyetini azaltıcı teşvikler verilmişti. Bu paketin etkisi belki önümüzdeki yıllarda daha güçlü bir biçimde hissedilecektir.

Ancak, 2008 yılı sonuna gelindiğinde, kriz sonucu bir milyonun üzerinde iş kaybı zaten yaşanmış, vergi gelirlerindeki düşme nedeniyle kaynak sıkıntısı çekildiğinden, teşvikler nakit katkıdan ziyade vergi indirimi ve prim indirimi olarak tasarlanmak zorunda kalmış; sonuçlar da istihdam açısından ya da yeni yaratılan işler açısından tatmin edici olamamıştır. Teşvikler yeni formel istihdam gerektirdiği için, bu istihdam da kriz sırasında yaratılmadığı için, etkileri sınırlı olmuştur. Bu dönemde Türkiye'nin elindeki tek hazır kaynak işsizlik sigortası fonu idi. Her ne kadar bu fonun kaynaklarının nasıl kullanılacağı yasalarla belirlenmiş ise de, fon kaynakları yine de altyapı yatırımlarına yönlendirilmiştir (kriz tedbirlerinin ayrıntılı ve genel bir değerlendirmesini bu kitaptaki bölümlerinde Taymaz ve Yeldan yapmaktadır).

1 Bu çalışma ILO Ankara Ofisi için hazırlanmıştır. Yazar katkı, öneri ve destekleri için ILO'dan Alena Nesporova, Catherine Saget, Ümit Efendioğlu ve Ozan Çakmak'a, ve ILO Ankara Ofisi tarafından 7 Temmuz, 21 Eylül ve 22 Ekim 2010 tarihlerinde düzenlenen konferans katılımcılarına teşekkür eder. Çalışmada geçen tüm görüş ve bulguların tüm sorumluluğu yazara aittir.

2 Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, hercan@metu.edu.tr, Ekim 2010



## 1. Giriş

Bu bölümün amacı, küresel krizin Türkiye’deki istihdama olan etkisinin niteliğini ve boyutunu değerlendirmektir. Küresel krizin etkisini en ağır biçimde hisseden kesim, işgücünün en dezavantajlı kesimi olmuştur. Yakın zamanda yaşanan toparlanmaya rağmen, işini kaybetmiş olan ücretlilerin tamamı henüz işlerine dönebilmiş değildir. Türkiye’de, ihtiyaca göre tasarlanmış sosyal refah devleti uygulamaları yoktur. Bu nedenle, krizin toplumsal etkisi ağır yaşanmış olmalı, hanehalkı varlıklarında azalma gözlenmiş olmalıdır.

Her ne kadar Türkiye toparlanmaktaysa da, ekonomik büyüme yavaş veya büyüklüğü belirsiz olabilir. Bunun nedeni ise, Türkiye’nin ihracat pazarlarında halen gözlenen yavaş toparlanma olacaktır. Bu durumun Türkiye’deki istihdam üzerinde, ILO’nun tanımladığı insana yakışır iş kapsamına girebilecek formel istihdam bileşeni açısından olumsuz etkileri olacaktır. İşsizlik yeniden artabilir. Çünkü, tarıma dönüşün bitmesi (yani ücretsiz aile işçisi olarak sınıflanan istihdamın azalması) ve cesareti kırıldığı için kriz sırasında iş aramayanların (yani işsiz sayılmayanların) işgücüne dönüşü ile birlikte, işsiz sayısı yeniden artacaktır. İş kayıpları bütün mesleklerde aynı şekilde yaşanmamıştır. Krizin etkisini en çok enformel kesimdekiler ve işsizler hissetmiştir.

Türkiye’de tarımsal istihdamın yüksekliği, enformel istihdama katkıda bulunan en önemli etmendir. Tarımsal istihdam neredeyse tamamen kayıt dışıdır. Kırdan kente göçenler ise eğitimsiz ve niteliksizdir. Kentsel istihdamın yevmiyeli ve kendi hesabına çalışan vasıfsız kesimini oluştururlar. Yevmiyeliler neredeyse tamamen, kendi hesabına çalışanlar ise üçte iki oranında kayıtsızdırlar. Eğitim ve kayıtdışılık olguları ters orantılıdır. Eğilim giderek eğitim seviyesinin artması ve kayıtdışılığın azalması yönündedir. Ne var ki bu süreç ağır işlemektedir.

Arzu edilmeyen bir istihdam biçimi olan kayıtdışı istihdamın arkasındaki başlıca nedeni zikrettikten sonra, ikinci olarak da, Türkiye’nin katı işgücü piyasası düzenlemelerini belirtmek gerekir. Dünya Bankası Raporu’na göre (2010), yüksek kıdem tazminatı uygulaması nedeni ile, geçici veya sabit süreli çalışma biçimleri yaygındır. Esnekliğin en kolay (ve AB’deki anlamından en uzak olan) biçimi enformel istihdamdır (yani kısmen ya da tamamen, kayıtlı işletmelerde kayıtsız olarak çalışmak; bir firmanın tamamen kayıt dışında olması zordur). Böylece, firmalar, sosyal güvenlik ya da işsizlik sigortası katkıları gibi ücret dışı yüklerden kurtulmuş olurlar. Bir kriz sırasında işlerini kaybeden bu tür çalışanlar, işgücü içindeki, istenmeyen türde kendi hesabına çalışma dinamiklerini de harekete geçirmiş olurlar.

AB ülkelerinden farklı olarak (örneğin Almanya), Türkiye’deki kendi hesabına çalışma, girişimciliğin önemli bir parçası değil, birincil katmanda yaratılmayan işler için bir başa çıkma mekanizmasıdır. İstihdamın önemli, ancak kötü bir parçasıdır. Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA) mikroverisi incelendiğinde görülmüştür ki, Türkiye’de krizin istihdam üzerindeki etkisi, sınaî bileşenlerden ziyade (ki buradaki etki için genel saptamalar yeterli olmaktadır) işteki statü ve mesleki dağılım üzerinden anlamlı olarak incelenebilmektedir.

Bu bölümün geri kalanı aşağıdaki gibi düzenlenmiştir. İkinci kısımda, küresel krizin istihdam üzerindeki etkisi incelenmiştir. Üçüncü kısımda, güncel işgücü piyasası eğilimleri bu eğilimlere olan etki incelenmiştir. Dördüncü kısımda, kısa vadedeki istihdam beklentileri ortaya konulmuştur. Beşinci kısımda son değerlendirme yer almaktadır.

## 2. İstihdam Açısından Kriz Değerlendirmesi

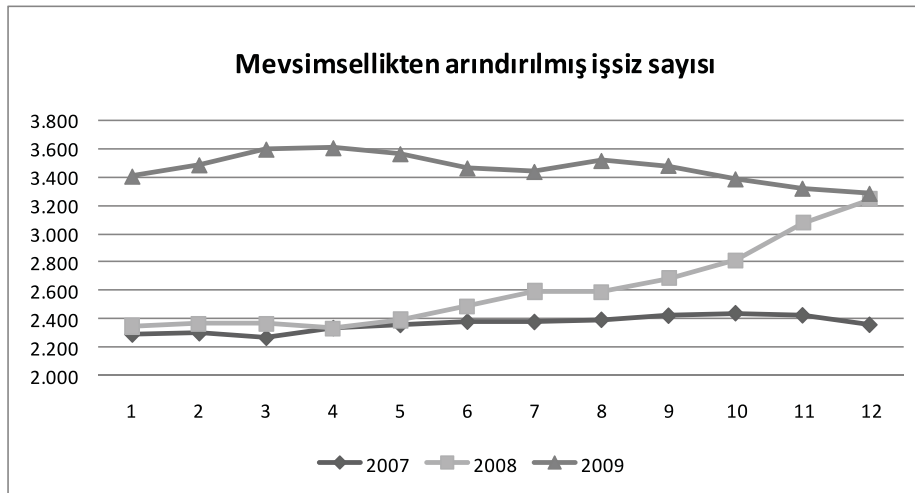
Düşük gelirli hanehalklarının varlık birikimleri de düşük olduğundan, ücret gelirine ihtiyaçları vardır. İş kaybı sonucunda, harcama gücünde ani ve şiddetli bir etki oluşur. Türkiye’deki krizde, ilk dalga istihdam kayıpları 2008 sonunda yaşanmış, bu kayıplar hemen tamamen enformel çalışanlarda görülmüştür. Bu kesim, işsizlik sigortasından da yararlanamamaktadır.

Türkiye, krize hızlı bir tepki vermemiştir. Daha sonra da ya ‘pahalı’ ya da köklü önlemler almamıştır. Kimi mütevazı mali genişleme politikaları uygulanmış, daha fazlasının yapılamamasının nedeni de daralan ekonomide düşen vergi gelirleri olmuştur. Bu dönemde kamunun elindeki tek hazır kaynak ise birikmiş olan işsizlik sigortası fonu olmuş, bu fonun kaynaklarının önemli bir kısmı da, kullanım amacının dışında GAP yatırımlarına aktarılmıştır. Aktarılan bu kaynağın fona geri dönüşü ise beklenmemektedir.

Uzun vadeli teşvikler ve güncel kriz tedbirleri, bu kitabın diğer bölümlerinde Taymaz ve Yeldan tarafından incelenmektedir. Konumuzla ilgili olan bir kısmı, burada yeniden zikredilmiştir. Bu önlemlerin hiç biri, yeni kurulan işletmelere ya da kendi hesabına çalışmak isteyecek olanlara doğrudan maddi destek olarak tasarlanmamıştır. (Almanya’da 2003 yılından bu yana uygulanan bir teşvik sisteminde, işsizler arasından kendi hesabına çalışmaya geçenlere – kendi hesabına çalışanların %20’si – doğrudan mali destek sağlanmaktadır.)

Türkiye’de 2007 yılında yaklaşık 2.4 milyon işsiz vardı (Şekil 1). Haziran 2008’den itibaren, inşaat ve turizm sezonuna rağmen bu sayı artmaya başladı. Bu artış Eylül’de hızlandı. Aynı yılın sonunda, 800 bin kişi işini kaybetmişti. İş kayıpları tepe noktasına Nisan 2009’da ulaştığında, işsiz sayısı 3.6 milyonu bulduğunda, bu sayının 1.2 milyonu kriz nedeniyle işini kaybetmişti. İşsizlik sigortası ödemelerinin en fazla sayıda yapıldığı ay ise Mayıs 2009 idi, 313 bin kişi. Aynı ayda, Türkiye’deki işsiz sayısı, bu sayının on bir katı idi. Mayıs 2010’a gelindiğinde, işsizlik sigortası alan 190 bin kişi kalmış, ortalama aylık ödeme kişi başına 340 TL olmuştu. Aradaki 123 bin kişilik fark, işsizlik sigortasına hak kazanıp, yıl içinde bu hakkı kullanmış olanlar idi. Bu sayı, kriz nedeniyle işini kaybetmiş olanların %10’u civarındadır. Bu oran ise, büyük ve çalışanları genellikle sendikalı olan formel özel sektörün, toplam özel sektör içindeki payına denktir. (Türkiye’de sendikalaşma oranı %7-8 civarındadır.) Kamu kesimi istihdamı etkilenmemiştir.

**Şekil 1: Türkiye’de mevsimsellikten arındırılmış işsiz sayısı, 2007-2009.**



**Kaynak: TÜİK.**

Ücretli çalışanların, işlerini kaybetmemek amacıyla, ücretlerinden kesinti yapılmasını kabul ettikleri yönünde bir kanaat vardır. Kriz sırasında, firmalara yapılan en önemli nakit yardımı kalemi kısa çalışma ödeneğidir. 2009 yılı içinde 508 bin kişi bu ödenekten yararlanmıştır. Kişi başına ortalama 160 TL/ay ödeme yapılmış, ortalama yararlanma süresi de bir ay olmuştur. Türkiye, ayrıca, ‘geleneksel’ teşvik mekanizması olan istihdam yüklerini azaltıcı politikaları da uygulamaya koymuş, ancak işsiz sayılarının da gösterdiği üzere, başarılı olamamıştır (Diğer önemli yaygın teşvik uygulaması ise dayanıklı tüketim ve otomotiv sektörlerinde yapılan KDV indirimidir ki istihdamı koruyucu etkisi olmuştur; bkz. Taymaz’ın bölümü). Bu yılın ilk sekiz ayında işsiz sayısında gözlenen



325 bin kişilik düşüş ile tarım istihdamında ‘gözlenen’ 350 bin kişilik kayıtsız istihdam artışı hemen hemen bire bir örtüşmektedir. Elbette ki, kamunun sağladığı bütün teşvikler formel istihdam içindir.

Kriz 2008 sonunda Türkiye’yi vurduğunda, ihracatçı firmalara iş yapan küçük taşeron firmalardaki enformel istihdam öncelikle vuruldu. Bu firmalar parça başı çalışan firmalardı. Ağırlıklı iş kayıpları Bursa ve İstanbul’da yaşandı. Türkiye’nin ürettiği otomotiv, dokuma ve giyim ve dayanıklı tüketim mallarına olan Avrupa talebi 2009’da azaldı. Sınai istihdamdaki kanama devam etti. Kaybedilen bu işlerin yaklaşık %90’ı işsizlik sigortası kapsamında değildi.

Türkiye’nin az gelişmiş bölgelerinde yaygın olarak kullanılan bir teşvik aracı, istihdam üzerindeki yüklerin azaltılmasıdır. Son kırk yıldır çeşitli biçimlerde uygulanan bu teşvik politikaları sonuç vermemiştir. Anlamlı bir başarı ölçütü, bu bölgelerdeki kişi başına gelirin Türkiye ortalamasına yakınsamasıdır. Bu durum gerçekleşmemiştir. Kriz tedbirlerinin de eskilerin tekrarı biçimde olmasından anlaşıldığı kadarıyla, hükümet ve kamu bürokrasisi eski reflekslerini – yani maliyetleri düşürerek ihracatı ve istihdamı canlandırma refleksini - dış kriz nedeniyle işe yaramayacak olmasına rağmen, terk edememiş, krizin ağırlığını ve küresel yaygın niteliğini başlarda kavrayamamıştır. Daha sonraları ise, düşen vergi gelirleri nedeniyle zaten elde yeterli kaynak da kalmamıştır.

### 3. İstihdamda Büyüme ve İşsizlik: Genel Eğilimler ve Kriz

#### 3.1 Demografik ‘Derin’ Eğilimler<sup>3</sup>

Türkiye’nin demografik dinamiklerinde, işgücü piyasasını anlamak için olmazsa olmaz olarak bilinmesi gereken konu, kırdan kente göçün henüz tamamlanmamış olduğu; gelir düzeyine göre anormal olan bu durumun, 1950-2000 arasında uygulanmış olan tarımsal destek politikalarında aranması gerektiği; ve kentsel dinamikler açısından bu durumun doğurduğu sonucun, eğitimsiz ve vasıfsız çalışma çağı nüfusu olduğudur. Bu genel olgu, enformel istihdamdan, düşük işgücüne katılım oranlarına kadar, Türkiye işgücü piyasasının temel örüntülerini açıklar. ‘Batı’lı anlamdaki işgücü piyasaları, Türkiye coğrafyasının en büyük kentleri ile batı ve güney sahil kentlerinin bir kısmında, yani eğitim ve gelir düzeyinin yüksek olduğu bir coğrafyada mevcuttur. Bu durum belki on beş ile yirmi yıl kadar daha belirleyici olacaktır. Demografik baskı tedricen azalmaktadır, çünkü Türkiye, 2.1 olan ‘yerine koyma’ doğurganlık oranına 2005 yılı civarında ulaşmıştır. Nüfusumuz nüfus ivmesi nedeniyle, yani doğurganlık çağındaki nüfusun azalan oranlarda artması nedeniyle artmaya devam etmekte; 0-19 yaş nüfusu sayı olarak azalmaktadır. Türkiye nüfusu 2050 civarında ise yaklaşık 95 milyon olarak sabitlenecektir. Kırsalın payı 18 milyon civarındadır ve bir miktar daha azalacaktır. Nüfusun artan kısmı sadece kentsel nüfus olacaktır.

Vasıfsız olarak kırdan kente göçen kesimin, ILO’nun tanımladığı biçimiyle ‘insana yakışır iş’ kapsamında istihdamı pek mümkün değildir. Genç erkek göçmenler inşaat ve turizm sektörünün kayıtsız kesiminde, genç kadın göçmenler ise varoşlarda kayıtsız dokuma ve giyim sektöründe iş bulmaktadır. Genç vasıfsız kadınlar evlenince işgücünden çekilmekte, göçmen kadınların çoğu ise işgücüne zaten katılmamaktadır. Bu koşullar, Türkiye’de kayıtsız istihdamın yüksek oranını açıklamaktadır. Tarımdaki yaygın taban fiyat uygulaması, Türk çiftçisini on yıllar boyunca az sayıdaki ürüne yöneltmiş, tarımda verimlilik artışının önünü kesmiş, nüfusun büyük çoğunluğunu eğitimsiz bırakmış, 1950’lerde başlayan tarımdaki mekanizasyondan sonra olması beklenen göçün önünü kesmiştir.

3 Bu konu ayrıntısı ile Ercan (2007) kaynağında yer almaktadır.

Bu durumun kentsel işgücü piyasaları üzerindeki etkisi derindir. Kayıtdışılık ve eğitimsizlikten kaynaklanan verim düşüklüğünün yanı sıra, kadınlarda işgücüne katılım oranları da çok düşüktür (%26). Sonuç olarak, Türkiye, işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü ve verim düşüklüğü nedeni ile, kendi nüfusunun yarısı kadar olan bir ülke kadar bile üretememektedir (Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin sorunu da esasen budur). Kişi başına gelir, olabileceğin altındadır (erken kentleşme ile doğurganlık oranı daha önce düşecek ve eğitim seviyesi yükselmiş olacaktır). Bu spiralin yönü sadece aşağı doğrudur. Çünkü bu işgücü yapısı ile Türkiye, teknolojik gelişmeleri özümseyip bunları verimlilik artışlarına dönüştürmekte zayıf kalacaktır.

Böyle bir tablodan bekleneceği üzere, İŞKUR'un yılda iki kez yapmaya başladığı işyeri araştırmasında, kadınlarda ve erkeklerdeki ilk on 'mesleğin' sekizer tanesi, beden işçiliği ve tezgâhtarlık gibi vasıfsız mesleklerdir. Kentleşme ile artacak olan eğitim ve işgücüne katılım oranları, önce gençlerde işgücüne katılım oranlarını düşürecek (çünkü okulda olacaklar), sonra işsizlik oranlarını yükseltecektir (çünkü demografik baskı ortadan kalkıncaya kadar okuldan sonra iş arayacak olanların hepsine iş bulmak mümkün olmayacaktır). İlk evlilik yaşı da yükseldiğinde, nihayet, yirmi yirmi beş yıl içinde de verimlilik, üretim artışı ve gelir döngüsü arzu edilen bir düzeye gelmiş olacaktır; o noktada ise, Türkiye yaşlanan nüfus olgusu ile karşılaşacaktır.

Bu tabloyu kavramadan, bugünkü Türkiye işgücü piyasası eğilimlerini ve mesleki dağılımı algılayabilmek, ya da anlamlı sınaî politika önerileri üretebilmek mümkün değildir.

### ***3.2 Güncel Eğilimler ve Krizin Etkisi***

Türkiye 2002 ve 2007 yılları arasında kesintisiz olarak büyüdü. Bu büyüme, işgücüne katılım oranlarına yansımada. İşsizlik oranı da artmaya devam etti. Kadınların düşen işgücüne katılım oranları nedeniyle, toplam katılım oranı da düştü. Bu durumun nedeni, tarımsal istihdamda ücretsiz aile işçisi olan göçmen kadınların, kentlerde işgücüne katılmamasıdır. Bu eğilim kentleşme ile artacak olan eğitim düzeyi nedeniyle tersine dönecektir. İşsizlik oranındaki kararlı artışın nedeni ise, daha iyi eğitilmiş kesimin (ilkokul yerine lise) işgücüne daha fazla katılması ve şimdilik, kentsel ekonominin çalışma çağı nüfusundaki ve katılım oranlarının eğitimle beraber artıyor olmasına koşut sayıda iş üretememesidir.

Tarım istihdamından çıkış daha sürecektir olduğundan bu dinamikler bir süre varlığını koruyacaktır. Tarımın istihdamdaki payının %27 seviyesinden %10'a düşmesi demek, şimdi yaklaşık dört milyon kişinin, nüfus artışı nedeniyle de sonuçta yaklaşık beş milyon kişinin tarımdan çıkması demektir. Daha sonra görüleceği gibi, 2000 ile 2008'deki 2.75 milyonluk tarımsal istihdam azalması hızını sabit varsaydıysak, bu çıkış on iki ila on beş yılda gerçekleşecektir. Bu olgu, bugün yaşanan kriz dinamiklerinden bağımsızdır. Her ne kadar, kriz nedeniyle 2009'da bugüne kadarki en yüksek işsizlik oranını Türkiye'de görmüş de olsak, bu oranlar zaten önümüzdeki yıllarda kaydedilecekti. İşsizlik oranlarındaki kötü durum, en fazla, genç işsizlik oranında gözlenmektedir. Bugünkü durumun devamı halinde, bu oranlar, on yıl içinde, genel işsizlik oranları olacaktır.

Kriz sırasında alınan genel önlemlerin, gençlerin istihdamını artırmak konusunda hiç katkısı olmamıştır. Üstelik bu teşvikler özellikle de gençlerin istihdam edilmesi kaydıyla tasarlanmıştır. Demek ki, gençlerin işgücü piyasasına geçişte karşılaştıkları engeller, geçici ücret maliyeti önlemlerinin üstesinden gelemeyeceği engellerdir. Niteliksizlik gibi, çocuk bakımı olanaklarının yaygınlaşması gibi...

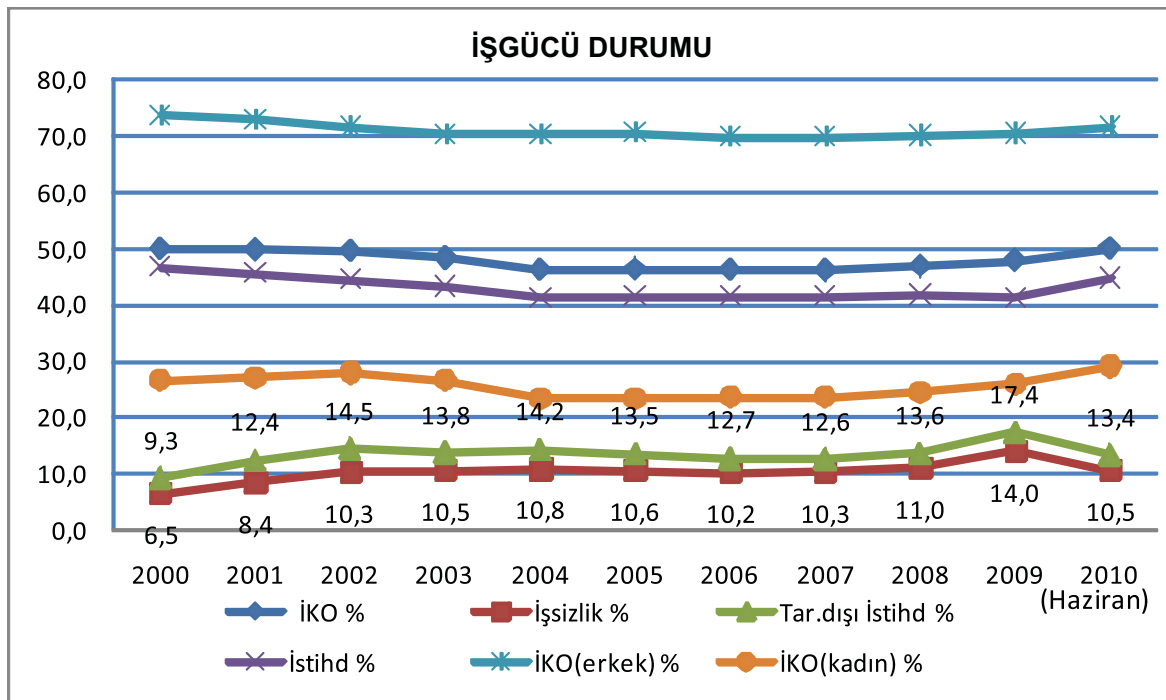
Haziran 2010'da, Türkiye'de kurumsal olmayan sivil nüfus 800 bin kişi artarak 71.3 milyon kişiye ulaştı (TÜİK – HİA). Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus ise 860 bin kişi artarak 52.5 milyon kişiye ulaştı. İşgücü 26.2 milyon kişiden oluştu. Kentsel işgücü 17.3 milyon kişi oldu.

İstihdamda 23.5 milyon kişi vardı. Kentsel istihdamda 15 milyon kişi vardı. İşsiz sayısı 2.75 milyon oldu. Bu sayının 2.26 milyonu kentte idi. Bir yıl içinde bu sayılar 3.27 milyondan ve 2.67 milyondan aşağı indi. Yani, Türkiye kriz öncesi göstergelerine yeniden kavuştu.

Haziran 2010'da işgücüne katılma oranı (İKO) %50 oldu (erkeklerde %72, kadınlarda %29; bütün oranlar biraz arttı). İşgücünün %18'i 15-24 yaş arasındaydı. Erkek üniversite mezunlarında İKO %84, kadın üniversite mezunlarında İKO %70'tir. Genel işsizlik oranı %10.5 oldu. Ne var ki, uluslararası karşılaştırmalar için bu oranın bir anlamı yoktur, çünkü tarımsal istihdam yüksektir. Kentsel işsizlik oranı %13.1 oldu, geçen yılki %16 düzeyinden düştü. Tarım-dışı işsizlik oranı %13.4 oldu, o da üç puan düştü. Gençlerde işsizlik oranı %19, kentte ise %23'tür. Geçen yıla göre beş puanlık bir iyileşme yaşandı. Çizim 3.1'de bu gelişmeler gösterilmektedir (2010 için Haziran ayı değerleri kullanılmıştır).

Şekil 2'de görüldüğü üzere, 2010'un ilk yarısında istihdam oranı arttı (yine de %45'tir ancak). Kadınların istihdam oranı ise sadece %24 oldu (OECD'de %57'dir). Kasım 2009'dan sonra güçlü bir kentsel istihdam artışı yaşandı (Şekil 3). Bu nedenle de işsizlik oranları kriz öncesi seviyelerine döndü. (AB'de işsizlik Mayıs 2010'da %9.7 idi, ABD'de ise %9.7, Eurostat). Türkiye'deki genel oran da bu sayılara yakındır, çünkü büyük bir ücretsiz aile işçisi statümüz vardır. Uluslararası karşılaştırmalarda kullanacağımız anlamlı istatistikler tarım-dışı işgücü istatistikleridir.

**Şekil 2: İşsizlik ve işgücüne katılım oranları**



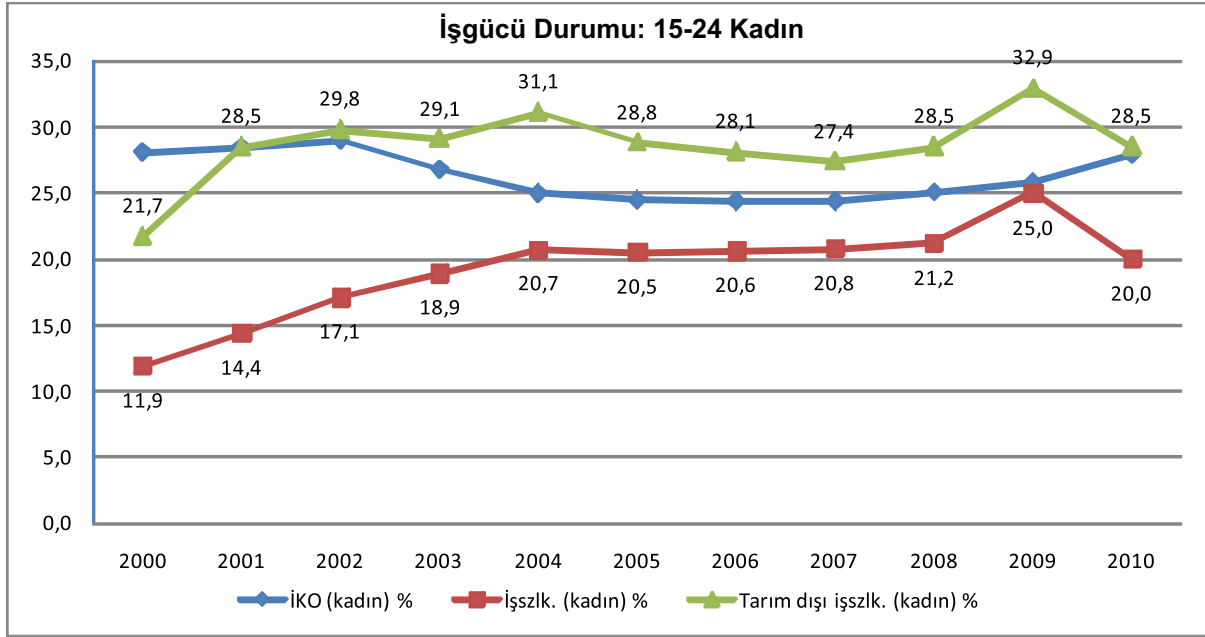
**Kaynak: TÜİK.**

Dikkat edilmelidir ki, 2009'un ikinci yarısı ile, 2010'un ilk yarısında genelde istihdamın büyüme oranı, kentsel istihdamın büyüme oranından yüksektir. Genel oran Haziran 2009'da artıya geçmiş, kentsel istihdam daha üç ay kanamaya devam etmiştir. Bu mucizenin sebebi kırsaldaki istihdam artışıdır. Bu artış, istatistikleri kurtarmış, ancak tarımsal üretimi kurtaramamıştır (tarım üretimi artmamıştır). Kısaca, dönen göçmenler, ücretsiz aile işçisi olarak sınıflanmış ve yüz binlerce kişi istihdam edilmiştir.

Gençlerdeki işsizlik ve İK oranları iç açıcı değildir (Şekil 4 ve 5). Genç erkeklerde tarım-dışı işsizlik oranı 2008'de %28 olmuş, 2009'da ise 2006 seviyesine gerilemiştir. Genç kadınlarda aynı oran 2009'da %33 olmuş, 2010'da 2006'daki seviyesine gerilemiştir. Bu oranlar çok yüksektir.



Şekil 5. Genç kadınların işsizlik ve İK oranları

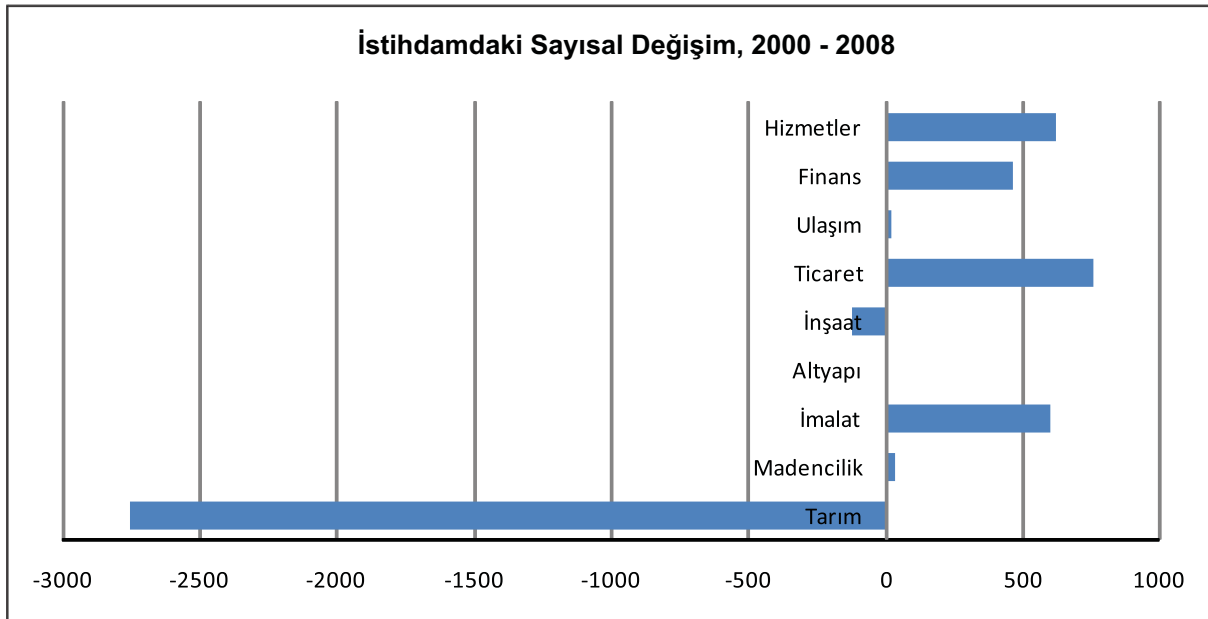


Kaynak: TÜİK

### 3.3 İstihdam Eğilimleri <sup>4</sup>

TÜİK'in 2000-2008 HİA verileri kullanılan çizimde (Şekil 6), Türkiye ekonomisinin istihdam yaratma açmazı gösterilmektedir. Bu dönemde tarım istihdamında 2.75 milyon kişilik bir azalma olmuştur. Tarım dışı ekonomide ise 2.4 milyon iş yaratılmıştır. Bu durumda denklik bile sağlanamamıştır. Eğer Türkiye'de İKO, özellikle de kadınlarda İKO bu denli düşük olmasaydı, işsizlik sorunu ağırlaşır. İlgili dönemde, imalat sanayii 630 bin iş yaratmış, hizmetler kesimi ise 1.9 milyon iş yaratmıştır.

Şekil 6. İstihdamda sayısal sektörel değişim (2000-2008)



Kaynak: TÜİK

<sup>4</sup> Dayıoğlu ve Ercan (yayınlanacak) içinden seçilerek derlenmiştir.

En azından önümüzdeki on yıl için, benzer bir örüntüyü gözleyecek olduğumuzu varsayabiliriz. Tarımda istihdam kaybı olacak, diğer sektörlerde, imalat sanayiinde görece bir artış gözlenecek olmakla birlikte, sayılar pek değişmeyecek, hizmetler kesiminde istihdam artışı olacaktır. Gerçekleşmiş oranlar, Tablo 1’de gösterilmektedir.

**Tablo 1. Sektörel istihdam payları, 2000 – 2020**

Yıl	Tarım	Maden	İmal.	Alty.	İnş.	Ticar.	Ulaşt.	Finans	Hizmet
2000	36%	0%	17%	0%	6%	18%	5%	3%	14%
2008	24%	1%	20%	0%	6%	22%	5%	6%	17%

*Kaynak: TÜİK-HİA verileri.*

Tablo 2’de, genç ve kent istihdamındaki güncel değişim oranları gösterilmektedir. İlk sütunda Haziran 2008’den 2009’a kadar olan dönem, ikinci sütunda ise Haziran 2009’dan Haziran 2010’a kadar olan dönem gösterilmektedir. Kriz sırasında, genç kadınlar da işlerinden olmuşlardır. Kadın istihdamındaki artış ve kentsel kadın istihdamındaki artış iki olgunun göstergesidir. İlki, tarımsal istihdamdaki ücretsiz aile işçisi sayısındaki artış, ikincisi ise, krizde işini kaybeden erkek nedeniyle, kadının işgücüne katılmasıdır. Haziran 2009’dan Haziran 2010’a kadar geçen süre içinde kadın istihdamı artmıştır.

**Tablo 2. Cinsiyet ve kent ayrımında istihdamdaki yüzde değişim**

	2008 Haziran – 2009 Haziran	2009 Haziran – 2010 Haziran
<b>Toplam istihdam</b>	-0.74	7.02
<b>Erkek</b>	-2.63	5.83
<b>Kadın</b>	4.34	10.02
<b>Genç (15-24)</b>	-5.62	7.80
<b>Erkek</b>	-7.21	6.67
<b>Kadın</b>	-2.44	9.93
<b>Kentsel istihdam</b>	-2.97	7.39
<b>Erkek</b>	-4.40	5.90
<b>Kadın</b>	1.95	12.22

*Kaynak: TÜİK-HİA verilerinden hesaplanmıştır.*

### 3.4 Vasıfsız Çalışanlara Olan Etkiler

Vasıfsız olarak kabul edebileceğimiz bir grup, uzun süreli işsizlerdir (12 ay ve daha fazlası). İşsizlikte geçen süreler Türkiye’de bir süredir artmaktadır. Uzun süreli işsizlerin toplam işsizler içindeki oranı 2000 yılında, yani istihdam için iyi olan bir yılda, %21 idi (Şekil 7). Ne var ki, 2005 yılına gelindiğinde, bu oran %39’a çıktı. 2009 yılında ise %25’e indi (OECD için %24’tür). Toparlanma yılı olan 2010’da (Haziran) ise yeniden %31’e çıktı. Bu eğilime ne sebep oldu? Uzun



sürekli işsizlik Türkiye’de artmaktadır. Krizde ise, cesareti kırılmış olanlar kategorisine geçtikleri için, toplam işsizler içindeki payları azalmıştır. Toparlanma sırasında ise istatistiklere geri dönmüşler ve ankette toplam işsizlik sürelerini beyan etmişlerdir.

TÜİK, kısmi zamanlı çalışmayı OECD’ye rapor etmektedir. Türkiye’de kısmi zamanlı çalışma oranı, OECD ortalamasından düşüktür (2008’de %15, 2009’da %16). Türkiye’de 2008 yılında kısmi zamanlı çalışma oranı %8.5, 2009 yılında ise %11 idi. Krizde oranın yükselmesinin olası nedeni, tam zamanlı istihdamdaki kayıplardır. (TÜİK’in topladığı çalışma saati istatistikleri güvenilir değildir; zaten de 2004 yılından sonra OECD’ye de raporlanmamaktadır.)

Türkiye’de işgücünün nitelik (eğitim) düzeyi, Tablo 3’te gösterilmektedir. Türkiye’de ortanca eğitim düzeyi hala beş yıldır (ilkokul). Ücretsiz aile işçilerinin dörtte birinden fazlası diplomasızdır, %87’si lise-altı eğitilidir. İlkokul mezunları, yevmiyeli çalışanların ve kendi hesabına çalışanların yarısından fazlasını oluşturmaktadır. İşveren statüsündekilerin ortanca eğitim düzeyi ortaokuldur (sekiz yıl). En yüksek eğitim düzeyi ücretli-maaşlı kesimdedir (lise, on bir yıl). Bu kesim toplam işgücünün yarıdan fazlasını oluşturmaktadır. Tablo 3’ten çıkarabileceğimiz sonuç, *kendi hesabına çalışanların (AB’deki durumun aksine), işverenlere değil, yevmiyelilere benziyor olduklarıdır*. Anlaşılan, bu statüde çalışanlar, vasıfsızlıkları nedeniyle düzenli ücretli iş bulamadıklarından, işgücü piyasasının ikincil katmanında varlıklarını sürdürmektedir. AB’de ise bu grup, nitelikli girişimcilerdir ve kadınlar da kendi hesabına çalışanların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

**Tablo 3. Türkiye’de eğitim ve işteki statü (2008)**

15 + yaş	Okur-yazar değil	Diplomasız	İlkokul	Ortaokul	Lise	Teknik lise	Üniversite	İlköğretim (8 yıl)		Sayı (x1000)	(%)
Ücretli-maaşlı	0.7%	2.0%	29.2%	10.4%	14.2%	14.6%	23.3%	5.7%	100.0%	11527	54.4%
Yevmiyeli	7.6%	8.9%	54.3%	7.9%	6.2%	4.7%	1.4%	8.9%	100.0%	1409	6.6%
İşveren	0.7%	1.8%	39.4%	14.1%	14.1%	10.2%	18.9%	0.8%	100.0%	1250	5.9%
Kendi hesabına	7.4%	7.7%	58.5%	10.2%	6.5%	5.3%	3.5%	1.0%	100.0%	4325	20.4%
Ücretsiz aile	16.5%	10.1%	44.2%	4.0%	6.7%	4.1%	1.6%	12.7%	100.0%	2683	12.7%
TOPLAM	4.5%	4.6%	39.4%	9.6%	11.1%	10.4%	14.8%	5.5%	100.0%	21194	100.0%

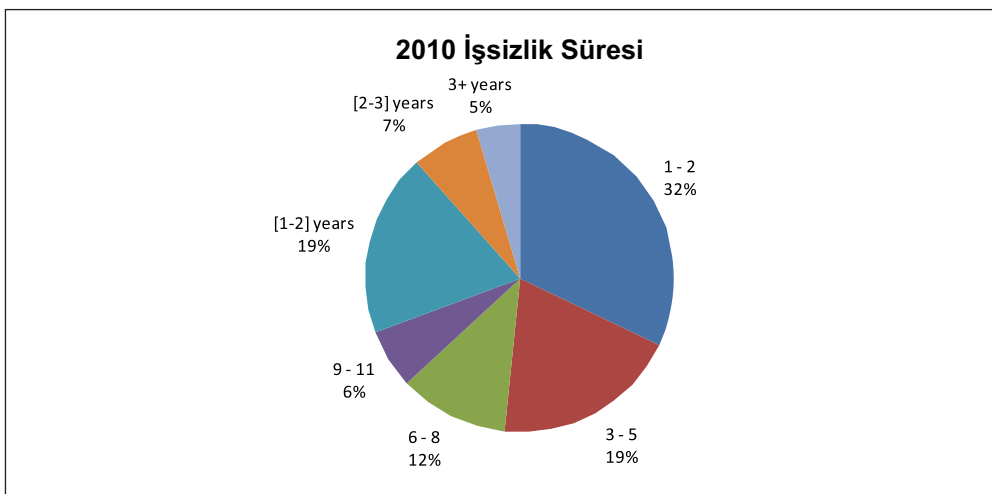
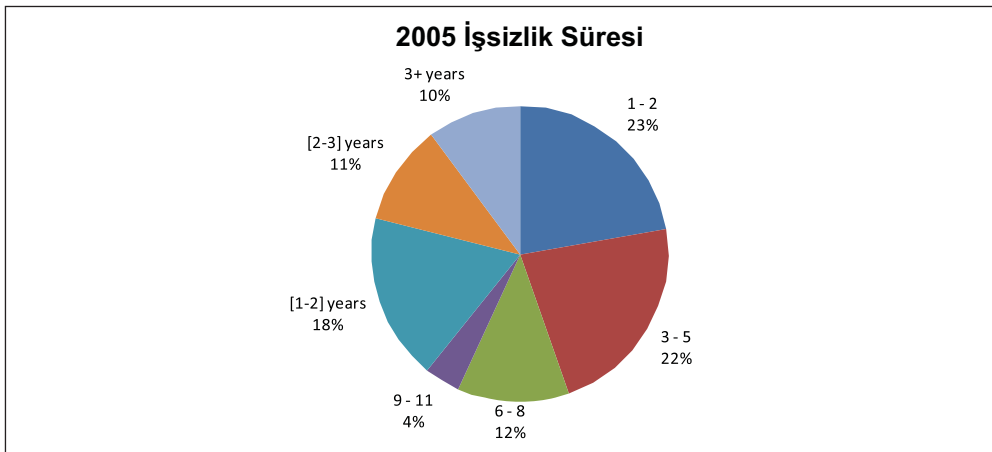
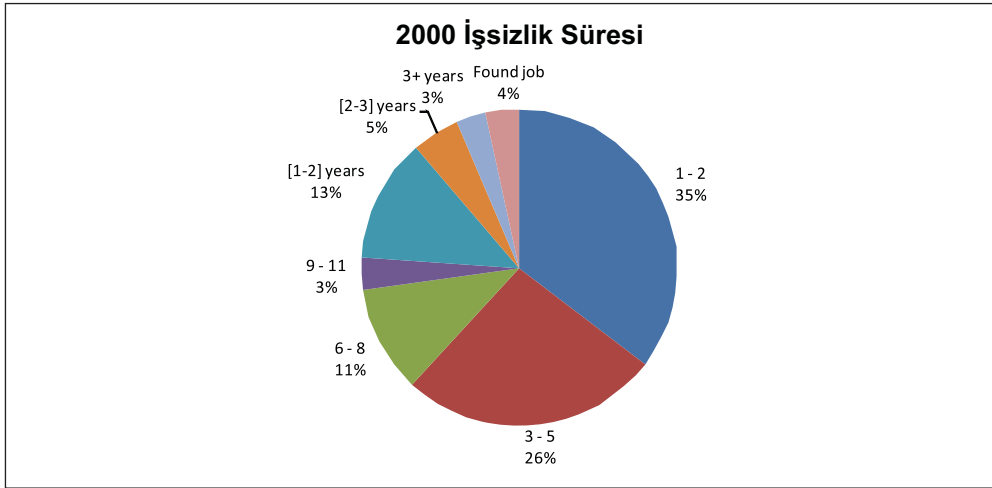
**Kaynak:** TÜİK çevrimiçi veri tabanı ([www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)). En yüksek satır değeri kırmızı, sütun değeri mavi olarak gösterilmiştir.

**Not:** İstihdamdakilerin eğitim seviyesi ortalaması, genel nüfusun eğitim seviyesi ortalamasından biraz daha yüksektir. Özellikle de işgücüne katılmayan kadınların eğitim seviyesi düşüktür.

Yaygın olan bir anlayışa göre, işini kaybeden formel sektör çalışanları enformel kesime gitmektedir. Bu durumda, bir kriz sırasında enformel istihdamda artış beklenir. Bu krizde ise Türkiye’de bu durum gözlenmemiştir, çünkü en ağır kayıp enformel kesimde yaşanmıştır. Bu durum Türkiye’deki sınaî yapının bir sonucudur. Formel beyaz eşya ve otomotiv sektörünü besleyen yan sanayide kayıtsız istihdam yaygındır. Dokuma ve giyim sektörlerinde de kayıtsız istihdam yaygındır. Türkiye’nin en büyük ihracatçı sektörlerinde ihracat yavaşlayınca, enformel istihdam da azalmıştır. Kayıtsız çalışanların işgücündeki oranı son üç yılda %42 olmuştur (sınaî kayıplar, tarımda ve kendi hesabına çalışmada yerine konulmuştur). Erkeklerde biraz azalma da gözlenmiştir. Tarım dışında kendi hesabına çalışan kadınların oranı ise, buraya kadar anlatılan öyküye uygun olarak, 2008’deki %80.6 düzeyinden Mart 2010’da %85.7’ye kadar çıkmıştır. Bu kadınlar, tarımdaki ücretsiz aile işçilerinden sonra, Türkiye işgücü piyasasının en alt katmanını oluşturmaktadır. Sosyal güvenceleri yoktur. Türkiye’de kendi hesabına çalışma, ücretli çalışmanın iyi bir alternatifi değildir. Hükümetler,

kriz sırasında kayıtsız çalışmanın üzerine gitmezler, çünkü işsizliğin daha da artacağından çekinirler. Kendi hesabına çalışanların istihdamın beşte birini oluştururlar.

**Şekil 7. İşsizlik süresinin dağılımı**



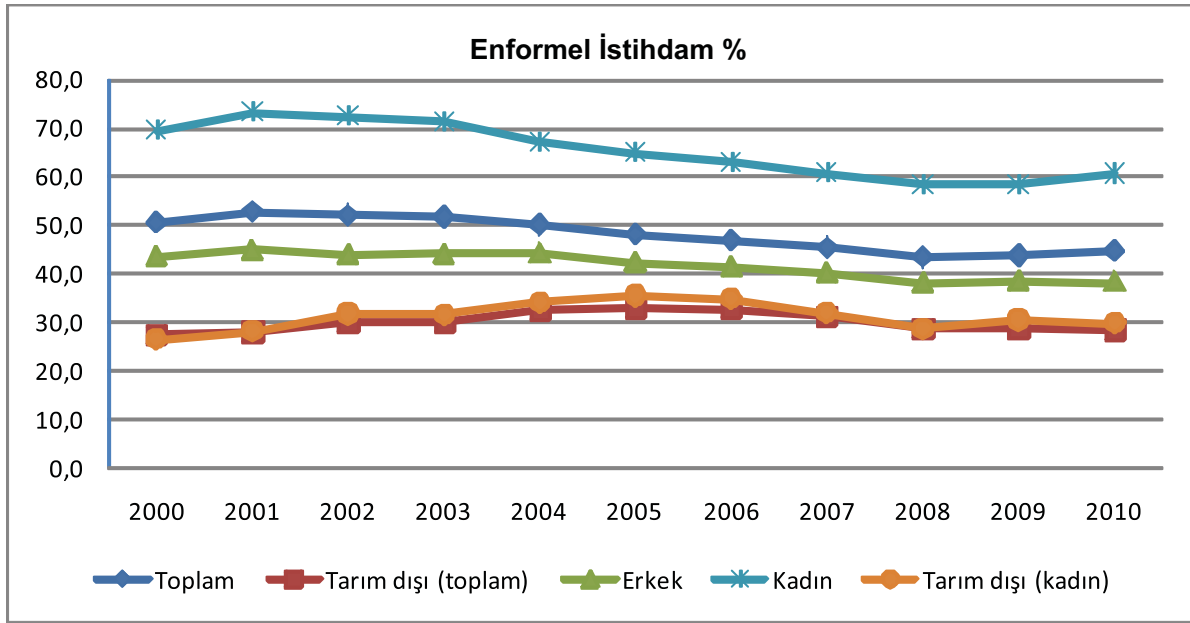
**Kaynak: TÜİK.**

Özet olarak, kadınların tarım dışı kendi hesabına çalışmaları ve 2009'da gözlenen ve 2010 başında da (zorunlu olarak?) devam eden tarım istihdamı artışı nedeniyle, mevsimsel inşaat ve turizm istihdamındaki gerilemeye rağmen, Türkiye'nin istihdam resmi iyi görünmüştür.

### 3.5 Enformel Sektör

Şekil 8’de, enformel istihdamın oranı gösterilmektedir. Bu oran 2009’da %43.5’tir. 2007 yılındaki %45.4 düzeyinden aşağıdadır. 2010’da enformel istihdamın oranı yine artmıştır. Özetle, iş kayıpları krizde ağırlıklı olarak enformel kesimde yaşanmıştır. Günümüzde gözlenen artış ise tarımdaki ücretsiz aile işçisi sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Erkeklerde tarım ve tarım dışında, kadınlarda tarım dışında enformel istihdam oranları küçük düşüşler göstermektedir.

**Şekil 8. Enformel istihdam oranları**



**Not:** TÜİK tarafından, çalışılan iş nedeniyle sosyal güvenlik kapsamında olmamak olarak tanımlanmaktadır.

### 3.6 Kriz Sırasında Kendi Hesabına Çalışma

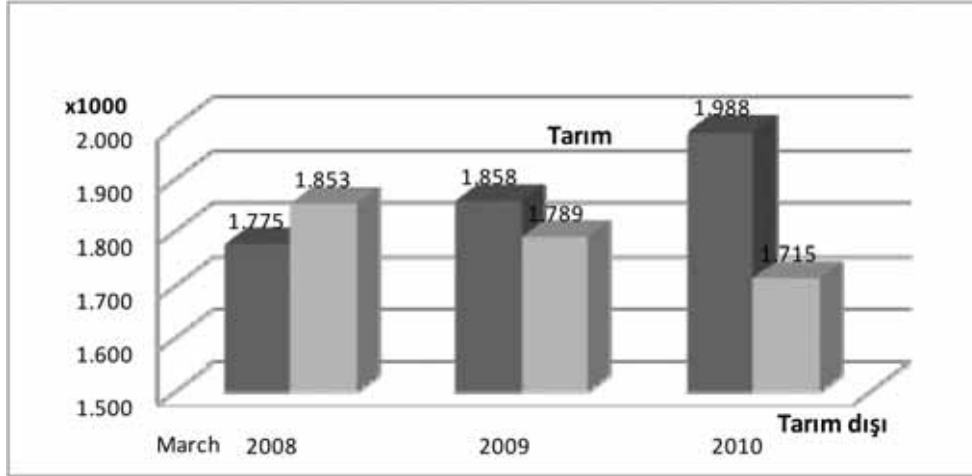
Kendi hesabına çalışanların üçte ikisi kayıtsızdır. Tarımsal kendi hesabına çalışanların dörtte üçü kayıtsızdır. Kadınlarda kendi hesabına çalışanların %90’ı kayıtsızdır. Tarımda kendi hesabına çalışan kadınların hemen tamamı kayıtsızdır. Kendi hesabına çalışanların sayısı, özellikle de kadınlarda, kriz sırasında artmıştır. Yani kendi hesabına çalışmak, kriz sırasında hanenin gelir kaybını telafi etmek için başvurduğu bir yöntemdir. Erkek çalışan işini kaybettiğinde, kadınlar işgücüne katılmıştır (eklenen çalışan etkisi).

Dünya Bankası (2010) kaynağına göre, evin esas çalışanının kayıtsız çalıştığı aileler, Türkiye’nin sosyal güvenlik ağının sıklıkla dışındadır. En iyi ihtimalle, kimilerinin ‘yeşil kartı’ vardır. Belediyelerin gıda ve kömür yardımları dışında, kayıtsız çalışan yoksulların yararlanabileceği sosyal yardım programları genelde yoktur. Bu nedenle evdeki erkek işini kaybettiğinde, kadınlar da işgücüne katılmak zorundadır.

Kriz öncesi, krizin tepe noktası ve bugünkü kendi hesabına çalışma istatistikleri Şekil 9(a) (erkek) ve Şekil 9(b) (kadın) için gösterilmektedir.

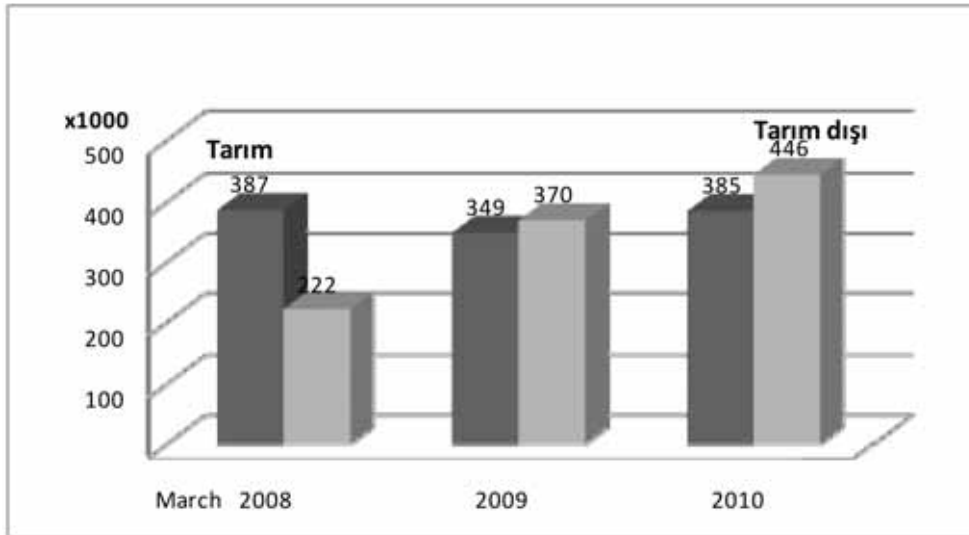
Tarımsal kendi hesabına çalışma krizde erkekler için artmış, kadınlar için aynı kalmıştır. (Tarım istihdamı kriz yılı olan 2009’da artmıştır.) Tarım dışı kendi hesabına çalışma, krizde erkekler için azalmış, kadınlar için ise artmıştır. Bu boyutta bir artış daha önce gözlenmemiştir. Tarım dışındaki kendi hesabına çalışan kadınların (kentsel vasıfsız kadınların) sayısı 2008’deki 222 bin kişiden 2010 Mart ayında 446 bine kadar çıkmıştır.

**Şekil 9(a). Kendi hesabına çalışma (erkek), 2008-2010 (Tarım koyu renk)**



*Kaynak: TÜİK.*

**Şekil 9(b). Kendi hesabına çalışma (kadın), 2008-2010**



*Kaynak: TÜİK.*

Türkiye’de kendi hesabına çalışmanın bir tür yevmiyeli çalışma statüsü olduğu daha önce belirtilmişti. Her iki durum da, ücretli-maaşlı bir iş elde edilemediğinde gündeme gelmektedir. AB’nin güvenceli esneklik çerçevesi içinde, Türkiye’de kendi hesabına çalışma güvencesiz esnek bir çalışma biçimidir. Bu kesim, gelir düşüklüğü nedeniyle ne sosyal güvenlik kuruluşuna kayıt olmayı, ne de kayıtlı olduğunda katkı payı ödemeyi başarabilmektedir. Maalesef, Türkiye’deki bu dinamikleri süren demografik durum daha en az bir nesil varlığını sürdürecektir.

### **3.7 Mikroveri Kaynaklı Analiz Desteği: 2004-2009**

Bu bölümde, 2004-2009 yıllarına ait HİA kişi bazındaki verileri kullanılarak, ayrıntılı bir meslek dağılımı resmi elde edilecektir (2-haneli ISCO88 sınıflamasında). Daha önceki yıllar için benzer veri yoktur. Veri setinde aynı zamanda 2-haneli sanayi sınıflaması da bulunmaktadır. Bu iki ayrıntıda kesit alındığında, bazı hücreler boş kaldığından, Türkiye’deki resmi çok daha iyi çeken meslek ayrıntısı öne çıkarılmıştır. (İhracatçı sektörlerde istihdamın azaldığı, tarımda istihdamın arttığı zaten daha önce

gözlenmişti.) En kalabalık meslekler, ücretli ve yevmiyeli boyutunda net olarak ikiye bölünmektedir.

Buradaki bulgular, daha önce anlatılan öyküyü desteklemekte ve daha çok ayrıntı gösterebilmektedir.

Tablo 4'te, iş statüsü ve eğitim ilişkisi gösterilmektedir. Son sütunda, eğitim seviyesine göre işsizlik oranları verilmektedir. Aktif olmayan nüfusta, bekleneceği üzere, okur-yazar olmayanlar ve diplomasızların temsiliyeti fazladır. Ortanca eğitim düzeyi, hala ilkökuldür. Temel eğitim ve ikincil (lise) eğitim düzeyleri işsizler arasında ve aktif olmayanlar arasında (nüfustaki oranlarına göre) fazladır. Genel lise mezunları da fazlasıyla işsiz kalmaktadır. Teknik lise mezunları ise aktiftir, istihdamda da işsizlikte de varlıklarını göstermektedirler. Üniversite mezunları da aynı şekildedir. 2008 yılındaki bu dağılımda işsizlik oranı %10.9'dur. Okur-yazar olmayanları ayırdığımızda, ilkökul ve üniversite mezunları hariç, diğer üç eğitim seviyesinde de işsizlik oranları ortalamanın üzerindedir. Üniversite mezunları, Tablo 5'teki profesyoneller ve yöneticiler kategorisini oluşturmaktadır. Enformel ve vasıfsız istihdamdakilerin eğitim seviyesi ilkökuldür.

**Tablo 4. İş statüsüne göre eğitim düzeyleri (2008)**

Bitirilen eğitim düzeyi	İş statüsü (15+ yaş)				Eğitim düzeyine göre işsizlik oranı
	İstihdam	İşsiz	Katılmıyor	Toplam	
<b>Okur-yazar değil</b>	6,064	455	21,918	28,437	7.0%
<b>sütun %</b>	4.48	2.75	13.74	9.13	
<b>Diplomasız</b>	6,010	883	13,872	20,765	12.8%
	4.44	5.34	8.69	6.67	
<b>İlkökul</b>	54,364	5,633	61,820	121,817	9.4%
	40.2	34.06	38.74	39.12	
<b>İlköğretim / Ortaokul</b>	20,389	3,161	30,778	54,328	13.4%
	15.08	19.11	19.29	17.45	
<b>Genel lise</b>	14,667	2,394	17,048	34,109	14.0%
	10.84	14.47	10.68	10.95	
<b>Teknik lise</b>	14,251	1,852	8,426	24,529	11.5%
	10.54	11.2	5.28	7.88	
<b>Üniversite</b>	19,505	2,161	5,711	27,377	10.0%
	14.42	13.07	3.58	8.79	
<b>Toplam</b>	135,250	16,539	159,573	311,362	10.9%
<b>%</b>	100	100	100	100	

*Kaynak: 2008 HİA mikroverisi.*

Tablo 6'da, ücretli ve yevmiyeli çalışanlar için mesleki dağılım gösterilmektedir (2004-2009). 2009 yılında bu iki statü TÜİK tarafından birleştirilmiştir. 2008'den 2009'a ücretleri artan meslek grupları yeşil olarak kodlanmıştır. Sarı olarak kodlanan mesleklerde ücretler pek oynamamıştır. Turuncu kod kullanılan mesleklerde ciddi ücret kaybı yaşanmıştır. Yevmiyeli oranı sütununda, o meslekte yevmiyeli çalışanların oranı gösterilmiştir. Tabloda hiçbir sürpriz sonuç yoktur. Bu son gruptakiler zanaatkarlar, inşaat işçileri ve tarım çalışanlarıdır. Geliri düşen dört meslekte de

yevmiyeli oranı yüksektir. Kriz sırasında enformel kesimdekiler ağır etkilenmişlerdir. (Bu çizelgede kendi hesabına çalışanlar da yoktur; TÜİK onların kazançlarını sormamaktadır.) En iyi mesleklerde (profesyoneller, yöneticiler, mühendisler, sağlık çalışanları, öğretmenler) kayıtsız çalışan hemen hemen yoktur. Çizelgenin son sütununda, yevmiyeli aylık gelirin ücretli aylık gelire olan oranı verilmektedir. Yevmiyelilerin geliri çok düşüktür; ücretli gelirin %40'ı kadar kazanabilmektedirler.

**Tablo 5. Meslekler ve ücretler, 2004-09**

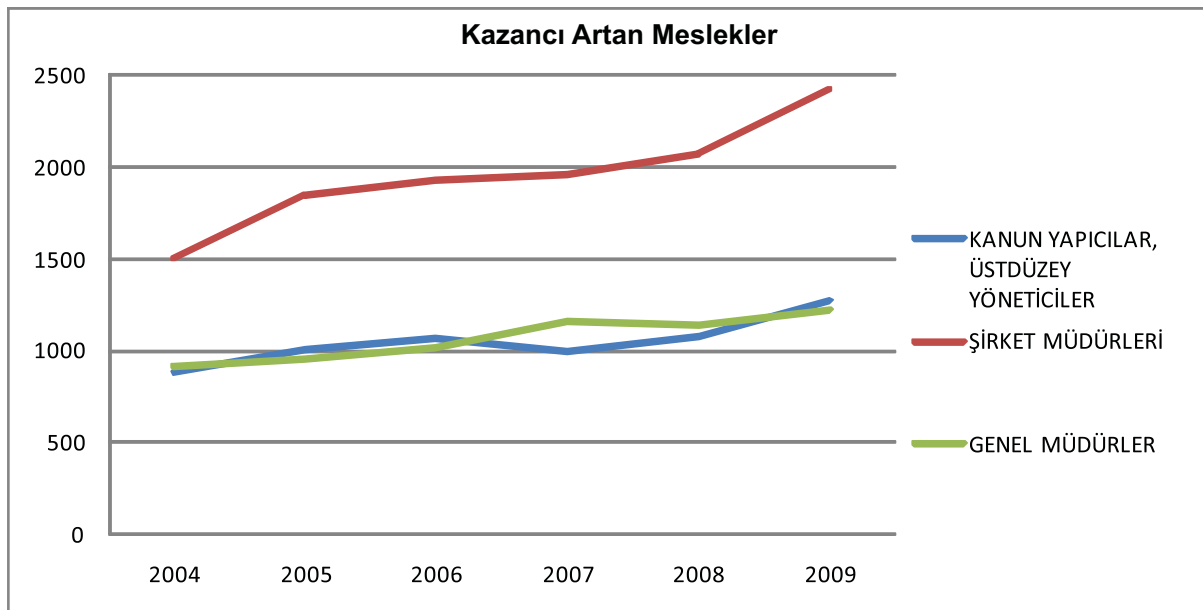
Meslek (ISCO-88)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Yevmiyeli Oranı 2008	Gelir oranı 2008 Yevmiye / düzenli
KANUN YAPICILAR, ÜST DÜZEY YÖNETİCİLER VE MÜDÜRLER 2009 fiyatları ile aylık kazanç	882	1002	1064	1001	1083	1271		41%
Mesleğin oranı	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,9%	0,2%	
ŞİRKET MÜDÜRLERİ	1499	1842	1930	1964	2073	2420		51%
	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%	2,7%	2,8%	0,0%	
GENEL MÜDÜRLER	913	951	1017	1158	1143	1223		42%
	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	1,0%	0,2%	
FİZİK MATEMATİK VE MÜHENDİSLİK BİRİMİ MENSUPLARI	1350	1492	1601	1836	1993	1889		18%
	1,1%	1,1%	1,3%	1,2%	1,1%	1,3%	0,3%	
YAŞAM BİLİMLERİ VE SAĞLIK İLE İLGİLİ PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	1525	1990	2256	2263	2381	2438		
	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	0,8%	1,2%	0,0%	
EĞİTİM BİLİMLERİ İLE İLGİLİ PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	1159	1213	1229	1340	1355	1453		38%
	6,1%	6,0%	5,7%	5,6%	5,6%	6,0%	0,8%	
FİZİK VE MÜHENDİSLİK BİRİMLERİ İLE İLGİLİ YARDIMCI PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	934	1041	1033	1122	1172	1200		64%
	2,7%	2,8%	2,9%	2,8%	2,8%	2,5%	0,8%	
YAŞAM BİRİMLERİ VE SAĞLIK İLE İLGİLİ YARDIMCI PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	959	1080	1099	1130	1221	1252		
	1,8%	2,0%	2,2%	1,9%	1,9%	1,8%	0,0%	
DİĞER YARDIMCI PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	930	1063	1058	1105	1106	1176		51%
	3,5%	3,7%	3,9%	5,0%	5,2%	4,9%	1,7%	
BÜRO ELEMANLARI	814	860	851	868	888	922		53%
	7,1%	6,9%	7,3%	7,1%	7,3%	7,3%	0,5%	
MÜŞTERİ HİZMETLERİNDE ÇALIŞAN ELEMANLAR	886	899	918	914	942	929		44%
	2,4%	2,3%	2,4%	2,5%	2,6%	2,8%	1,2%	
KİŞİSEL HİZMETLER VE KORUMA HİZMETLERİ VEREN ELEMANLAR	692 10,0 %	726 9,4%	728 9,5%	761 9,7%	776 9,7%	806 %		49%
							6,1%	
PAZARA YÖNELİK TARIM HAYVANCILIK VB. ÇALIŞANLARI	545	475	494	548	546	484		55%
	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,2%	1,1%	46,5%	
MADEN ÇIKARIMI VE İNŞAAT İLE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	614	652	657	695	680	621		64%
	6,3%	6,0%	6,0%	6,1%	5,6%	5,1%	45,6%	
METAL İŞLEME VE MAKİNE İLE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	725	756	751	779	782	775		49%
	6,1%	6,1%	5,6%	5,8%	6,0%	5,6%	4,8%	
HASSAS İŞLERDE, EL SANATLARI VE BASIM İLE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	453	552	478	514	539	476		20%
	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%	28,6%	
DİĞER SANATKARLAR VE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	515	538	536	579	589	591		50%
	6,8%	6,4%	6,0%	5,6%	5,0%	4,8%	7,3%	

SABİT TESİS OPERATÖRLERİ	749	798	772	811	844	802		57%
	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,0%	2,3%	
MAKİNE OPERATÖRLERİ VE MONTAJCILARI	613	655	651	662	664	668		47%
	6,5%	6,7%	6,7%	6,4%	6,1%	5,2%	2,4%	
SÜRÜCÜLER VE HAREKETLİ MAKİNELERİN OPERATÖRLERİ	761	787	781	807	828	825		60%
	6,9%	6,9%	6,5%	6,8%	6,4%	6,2%	7,8%	
SATIŞ VE HİZMETLER İLE İLGİLİ NİTELİK GEREKTİRMEYEN İŞLERDE ÇALIŞANLAR	559	569	567	575	583	612		48%
	8,3%	8,2%	8,2%	7,9%	8,3%	8,5%	12,4%	
TARIM, HAYVANCILIK ORMANCILIK VB SEKTÖRLERDEKİ NİTELİK GEREKTİRMEYEN İŞLERDE ÇALIŞANLAR	331	294	307	294	286	250		47%
	3,3%	3,4%	3,1%	2,7%	2,8%	3,1%	87,5%	
MADENCİLİK, İNŞAAT, ULAŞTIRMA VE İMALAT SEKTÖRLERİNDE NİTELİK GEREKTİRMEYEN İŞLERDE ÇALIŞANLAR	543	544	525	552	560	569		65%
	4,9%	5,3%	5,9%	6,5%	7,3%	7,7%	33,8%	
TOPLAM	747	799	806	844	862	898		41%
	100,	100,	100,	100,	100,	100,		
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	11,8%	

**Kaynak:** HİA mikroverisinden yazarın derlemesi.

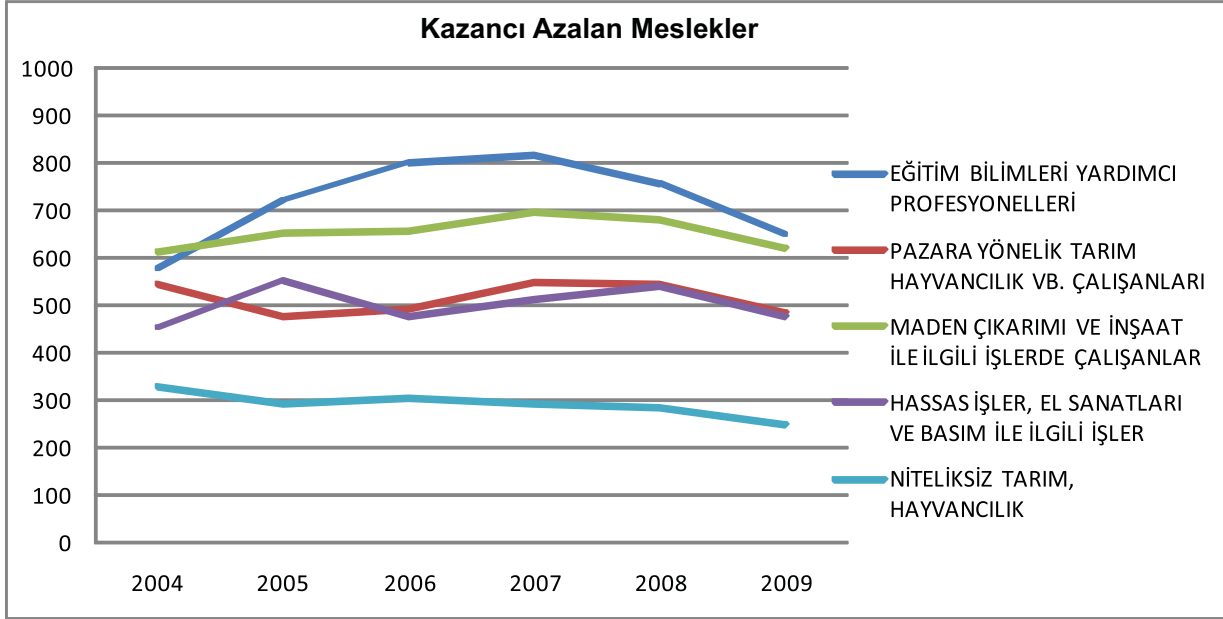
Şekil 10(a)'da, kriz sırasında aylık kazançları artan meslekler gösterilmiştir (yöneticiler). Özel sektör yöneticileri ortalama ücretin iki buçuk katını kazanmaktadır. En düşük gelirli mesleğin ise on katını kazanmaktadır (Tablo 5). Şekil 10(b)'de ise kriz sırasında aylık kazançları azalan meslekler gösterilmektedir. Burada da sürpriz bir sonuç yoktur. Çarpıcı olan gözlem, tarımdaki yevmiyeli işçilerin, asgari ücretin yarısına ya da daha azına çalışıyor olmalarıdır. Yakın zamana kadar Türkiye'deki durum bu değildi. Asgari ücret kayıtsız kesimde de bir anlamda bağlayıcı idi; güvencesiz net olarak alınırdı. Bu gelişme üzücüdür. TÜİK'in toplulaştırılmış istatistik tablolarında da görünmemektedir.

**Şekil 10(a). Tepedeki mesleklerde aylık kazanç (2009 fiyatları)**



**Kaynak:** HİA mikroverisinden yazarın derlemesi.

Şekil 10(b). Dipteki mesleklerde aylık kazanç (2009 fiyatları)



**Kaynak:** HİA mikroverisinden yazarın derlemesi.

Tablo 6’da, 2008 ve 2009 yılları için mesleki dağılım gösterilmektedir. Tablo 5’te olduğu gibi, burada da yeşil ve portakal renkli kodlar kullanılmıştır. Yeşil olan meslekler, 2009’da oranı düşen mesleklerdir (yani 2008’deki işlerini korudukları için ücretlimaaşlılar içindeki payları artan meslekler; TÜİK meslek ve ücret bilgilerini ücretli ve yevmiyelilerden toplamaktadır). Yeşil kodlar yöneticiler ve nitelikli vasıta operatörleridir. Kırmızı kodlar ise 2009’da oranları yükselen (çıkılan işlere geri dönüş olan) mesleklerdir. Bunlar tarım ve satış çalışanlarıdır. Veriye nasıl bakılırsa bakılsın krizin kaybedenleri aynı çıkmaktadır.<sup>5</sup>

Benzer bir Tablo Ek’e konulmuştur (iki haneli sektörel dağılım çizelgesi). Ayrıntılı olmakla birlikte, zaten ortaya konulmuş olanın ötesinde bir bilgi çıkmamaktadır: Tarım istihdamı (tersine göç ile) artmıştır ve imalat sanayii istihdamı azalmıştır. Ayrıntılı bir veri analizi ile yazar, ana hatlarıyla işlenen bir sektörel etki değerlendirmesinden sonra kriz etkisini, esas olarak mesleki dağılım üzerinden göstermek gerektiğine okuyucuyu ikna edip, gösterebilmiş olduğunu umar.

### 3.8 Kriz Önlemleri: Neden Etkisiz Kaldılar?

Türkiye, acil nitelikli ve yaratıcı kriz önlemlerini tasarlamamış ve altı yedi aylık bir süre zarfında krize tepkisiz kalmıştır. İlk aylarda, krizin Türkiye’yi etkilemeye başladığı/veya Türkiye’ye ulaştığı kabul edilmemiştir. Daha sonra gerçekten kriz önlemleri düşünölmeye başlanmış, ancak düşen vergi gelirleri nedeniyle kaynak bulunamamıştır.

Krizin Türkiye’ye girdiği ve (daha sonraki istatistiklerin de göstereceği gibi – işgücü istatistikleri ölçüm ayından iki buçuk ay sonra yayınlanmaktadır) hızla ve çok ağır etkilediği uzun bir süre kabul edilmemiştir.

<sup>5</sup> Esasen, her yıl için iş statüsündeki geçişleri gösteren bir matrisi ve geçiş katsayılarını göstermek daha basit olurdu. 2009 yılında HİA’daki kimi sorular değiştiği için bu analiz yapılamadı. Ayrıca, 2009 soru kâğıdı ile veri setindeki cevap seçenekleri, örneğin, geçen yıllık iş statüsü sorusunda eşleşmemektedir (basılı kâğıttaki dokuz cevap şıkkı yerine on bir cevabın olması gibi).



**Tablo 6. 2008 ve 2009’da mesleklerin dağılımı**

Meslek (ISCO-88)	2008	%	2009	%
KANUN YAPICILAR, ÜSTDÜZEY YÖNETİCİLER VE MÜDÜRLER	597	0,4%	677	0,5%
ŞİRKET MÜDÜRLERİ	2378	1,8%	2512	1,8%
<b>GENEL MÜDÜRLER</b>	<b>8901</b>	<b>6,6%</b>	<b>8859</b>	<b>6,3%</b>
FİZİK MATEMATİK VE MÜHENDİSLİK BİRİMİ MENSUPLARI	1102	0,8%	1256	0,9%
YAŞAM BİLİMLERİ VE SAĞLIK İLE İLGİLİ PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	925	0,7%	1226	0,9%
EĞİTİM BİLİMLERİ İLE İLGİLİ PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	4574	3,4%	5029	3,6%
<b>DİĞER PROESYONEL MESLEK MENSUPLARI</b>	<b>1851</b>	<b>1,4%</b>	<b>1558</b>	<b>1,1%</b>
<b>FİZİK VE MÜHENDİSLİK BİRİMLERİ İLE İLGİLİ YARDIMCI PROFESYONELLER</b>	<b>2392</b>	<b>1,8%</b>	<b>2153</b>	<b>1,5%</b>
YAŞAM BİRİMLERİ VE SAĞLIK İLE İLGİLİ YARDIMCI PROFESYONEL LER	1541	1,1%	1480	1,1%
EĞİTİM BİRİMLERİ YARDIMCI PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI	349	0,3%	255	0,2%
<b>DİĞER YARDIMCI PROFESYONEL MESLEK MENSUPLARI</b>	<b>5074</b>	<b>3,8%</b>	<b>4893</b>	<b>3,5%</b>
BÜRO ELEMANLARI	6136	4,5%	6252	4,5%
MÜŞTERİ HİZMETLERİNDE ÇALIŞAN ELEMANLAR	2381	1,8%	2602	1,9%
KİŞİSEL HİZMETLER VE KORUMA HİZMETLERİ VEREN ELEMANLAR	8848	6,5%	9538	6,8%
MANKENLER, SATIŞ ELEMANLARI VE TANITIM ELEMANLARI	7242	5,4%	7786	5,6%
<b>NİTELİKLİ TARIM HAYVANCILIK</b>	<b>24551</b>	<b>18,2%</b>	<b>27315</b>	<b>19,5%</b>
KENDİ GEÇİMİNE YÖNELİK TARIM HAYVANCILIK VE SU ÜRÜNLERİ ÇALIŞANLARI	2765	2,0%	2595	1,8%
MADEN ÇIKARIMI VE İNŞAAT İLE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	5887	4,4%	5726	4,1%
METAL İŞLEME VE MAKİNE İLE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	6221	4,6%	5995	4,3%
<b>HASSAS İŞLERDE, EL SANATLARI VE BASIM İLE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR</b>	<b>1515</b>	<b>1,1%</b>	<b>1907</b>	<b>1,4%</b>
DİĞER SANATKARLAR VE İLGİLİ İŞLERDE ÇALIŞANLAR	5394	4,0%	5313	3,8%
SABİT TESİS OPERATÖRLERİ	1081	0,8%	894	0,6%
<b>MAKİNE OPERATÖRLERİ VE MONTAJCILARI</b>	<b>5425</b>	<b>4,0%</b>	<b>4765</b>	<b>3,4%</b>
<b>SÜRÜCÜLER VE HAREKETLİ MAKİNELERİN OPERATÖRLERİ</b>	<b>7374</b>	<b>5,5%</b>	<b>7151</b>	<b>5,1%</b>
<b>NİTELİKSİZ SATIŞ VE HİZMETLER</b>	<b>8596</b>	<b>6,4%</b>	<b>9359</b>	<b>6,7%</b>
<b>NİTELİKSİZ TARIM, HAYVANCILIK</b>	<b>5957</b>	<b>4,4%</b>	<b>6578</b>	<b>4,7%</b>
NİTELİKSİZ MADENCİLİK, İNŞAAT, ULAŞTIRMA VE İMALAT	6191	4,6%	6613	4,7%
TOPLAM	135248	100,0%	140287	100,0%

**Kaynak:** HİA mikroverisinden yazarın derlemesi.

Kriz öncesi %10 olan işsizlik oranı bir kaç ay içinde %16’ya ulaşmış, 2009’un ilk çeyreğinde ekonomi %14 küçülmüştür. Bu oran ikinci dünya savaşı sonrasında yaşanan en şiddetli küçülme oranıdır. Mayıs 2009’da açıklanan istihdam paketi o kadar tek yanlı hazırlanmıştı ki (firmalara geçici işçi sağlamak için kurulacak özel istihdam büroları düzenlemesi gibi) büyük bir sendikal ve toplumsal muhalefet sonucunda, bu paket uygulanamamıştır.

Ne yapılabilirdi? Yavaşlamakta olan sanayi sektörlerinde İŞKUR destekli aktif işgücü politikaları uygulanabilir, yani mesai saatleri içinde kamu sübvansiyonlu mesleki nitelik artırma eğitimleri yaygın olarak uygulanabilirdi. Bu uygulama, hem istihdam kayıplarını önler, hem de daha sonra verimlilik artışı sağlardı. İŞKUR, bu uygulamayı Haziran 2009’da ilan etti. Yani Türkiye’de ilk yavaşlama belirtilerinin gözlenmesinden bir yıl, büyük istihdam kayıplarının başlamasından dokuz ay sonra. Böyle bir uygulama, AB’nin eylem için öncelikli alan olarak belirlediği iki konuyla da tam olarak örtüşecekti, istihdamı muhafaza ve vasıf iyileştirme.

Bu dönemde Türkiye'nin karşılaştığı en önemli sorun, Kasım ve Mart ayları arasında yaşanan bir milyon kişilik istihdam kaybıdır. İşsizlik oranı tam dört puan sıçramıştır, çünkü işini kaybedenler, çaresizce iş aramaya devam etmişlerdir. Bu kesimin yüzde 10'u bile işsizlik sigortası alamamıştır. Zaten %45'in kayıtsız çalıştığı bir ekonomide, işsizlik sigortasına hak kazanma şartları ağırdır. Bu durum karşısında hükümet Nisan ayında bir açıklama yaparak 500 bin kişiyi alt yapı projelerinde istihdam edeceğini açıklamıştır. Bütçe büyüklükleri ortaya çıkınca, 500 bin kişi 120 bin kişi olmuş, tasarı Meclis'e sevk edilirken 'hedef' 'temenni'ye dönüşmüş, daha sonra da sessiz sedasız öneri ortadan kaybolmuştur. Bu önlem AB'nin üçüncü ve son önceliği ile ilgili olacaktır: İlk kez işe gireceklerin istihdama geçişini kolaylaştırmak. Bu kesim kriz süresince bundan sonra da tamamen ihmal edilecekti, çünkü artık öncelik işini kaybedenlerin istihdama geri dönmesi idi.

Bu noktadan sonra, hükümet tarafından zaman zaman ilan edilen önlemlerin hiç biri kapsamlı bir kriz paketi niteliğinde olmadı. Bu paketlerin hiç birinin hazırlanmasında sosyal tarafların katılımı sağlanmamıştır. Yine de, vasıf kazandırma ile ilgili olan düzenlemeler aşağıda derlenmiştir (Tablo 7).

**Tablo 7. Mayıs 2009 istihdam paketinin aktif işgücü piyasası politikaları boyutu**

Politika alanı	Hedefler	Yasal durum	Sosyal Tarafların Tutumu	Önlemin başarısı için	
				Kısa vadeli ölçüt	Uzun vadeli ölçüt
İşgücü Verimliliğini Arttırmak	İşgücü arz ve talebi ( <b>halen çalışanların</b> Verimliliğini arttırmak)	Benimsendi, uygulanmadı.	Olumlu	200 000 kişinin İŞKUR tarafından firma içinde meslek eğitimine alınması	İşgücü verimliliğinin artması (ilgili alt sektörlerde).
İşgücü arzını arttırmak.	Firmalarda staj uygulamaları	Benimsendi, uygulanmadı.	Olumlu.	İŞKUR desteğiyle 100 000 stajyer.	Uygulama bittiğinde firmada istihdamı devam edenlerin oranı.
Beşeri sermaye yatırımları	İşgücü arz ve talebi (işsizlerin niteliğini arttırmak).	Benimsendi.	Olumlu.	200 000 işsiz İŞKUR tarafından meslek eğitimine alınması (uygulama bir yıl sonra başladı ve halen yarı yarıya tamamlanabildi).	İstihdam ve verimlilikte artış.

Başlangıçtaki zayıf teşvik paketleri ve bir de geçici vergi indirimi uygulaması sonrası, hükümet yukarıdaki istihdam paketini hazırlamıştır. Benzer AB uygulamalarından bir yıl sonra bu paket hazırlanmıştır.

Hükümet, 2009 yılı için öngörmüş olduğu %4 büyüme hedefini Nisan ayına kadar revize etmedi. Haliyle, o zamana kadar öngörülen bütün bütçe gerçekleştirme hedefleri şaşmış oldu. Yani, istihdam kayıpları başladıktan sonraki sekiz ay boyunca, hükümet ne kadar geliri ve gideri olabileceğini, eldeki kaynaktan hangi önleme pay ayrılabilceğini bilecek durumda değildi. Sonuç olarak elde İŞKUR'un yönettiği işsizlik fonundan başka hazır bir kaynak olmadığı anlaşıldı; bu kaynağın da önemli bir bölümü de GAP'a aktarıldı. Krizin ilk dönemlerinde, İŞKUR kaynakları kullanılarak, bir aktif işgücü politikası ve çıraklık eğitimi temelli bir niteliklendirme paketi tasarlanabilirdi. Eğitimler işyerlerinde, kriz nedeniyle atıl kalmış saatlerde verilebilir, böylesi bir uygulama da sosyal tarafların desteğini alırdı. Her ne kadar formel kesimle sınırlı kalacak olsaydı bile, kriz sonrası dönemde işgücü verimliliğinde artış gözlenebilirdi.

İki önlem ise etkili oldu (bkz. Taymaz, bu kitap). İlk KDV ve ÖTV indirimi uygulaması ki otomotiv ve beyaz eşya stoklarını eritti; diğeri ise kısmi çalışma ödeneği uygulaması ki bir kısım istihdamı korudu.

**Tablo 8. İstihdamın sektörel dağılımı, 2008 ve 2009**

NACE 1.1	2008	%	Ana sektör	2009	%	Ana sektör
Tarım, avcılık ve ilgili hizmet faaliyetleri	32567	24,1%		36017	25,6%	
Ormancılık, tomrukçuluk ve ilgili hizmet faaliyetleri	452	0,3%		311	0,2%	
Balıkçılık, balık çiftliği ve ilgili hizmet faaliyetleri	200	0,1%	24,6%	198	0,1%	25,9%
Taş kömürü, linyit madenciliği ve briketlemesi	483	0,4%		489	0,3%	
Ham petrol ve doğalgaz çıkarımı ile ilgili hizmet faaliyetleri	39	0,0%		50	0,0%	
Metal cevherler madenciliği	104	0,1%		68	0,0%	
Diğer madencilik ve taşocakçılığı	301	0,2%	0,7%	203	0,1%	0,6%
Gıda ürünleri ve içecek imalatı	3373	2,5%		3535	2,5%	
Tütün ürünleri imalatı	109	0,1%		93	0,1%	
Tekstil ürünleri imalatı	3098	2,3%		3850	2,7%	
Giyim eşyası imalatı; kürkün işlenmesi ve boyanması	3719	2,7%		3385	2,4%	
Derinin tabaklanması ve işlenmesi	636	0,5%		596	0,4%	
Ağaç ve ağaç mantarı ürünleri imalatı (mobilya hariç)	812	0,6%		768	0,5%	
Kağıt hamuru, kağıt ve kağıt ürünleri imalatı	295	0,2%		297	0,2%	
Basım ve yayım; plak, kaset ve benzeri kayıtlı medyanın çoğaltılması	578	0,4%		514	0,4%	
Kök kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıt imalatı	90	0,1%		68	0,0%	
Kimyasal madde ve ürünlerin imalatı	999	0,7%		662	0,5%	
Plastik ve kauçuk ürünleri imalatı	1132	0,8%		998	0,7%	
Metalik olmayan diğer mineral ürünlerin imalatı	1937	1,4%		1906	1,4%	
Ana metal sanayisi	1180	0,9%		1044	0,7%	
Makine ve teçhizatı hariç; fabrikasyon metal ürünleri imalatı	1682	1,2%		1477	1,0%	
Başka yerde sınıflandırılmamış makine ve teçhizat imalatı	1571	1,2%		1369	1,0%	
Büro makineleri ve bilgisayar imalatı	15	0,0%		12	0,0%	
Başka yerde sınıflandırılmamış elektrikli makine ve cihazların imalatı	502	0,4%		454	0,3%	
Radyo, televizyon, haberleşme teçhizatı ve cihazları imalatı	172	0,1%		119	0,1%	
Tıbbi aletler; hassas ve optik aletler ile saat imalatı	162	0,1%		146	0,1%	
Motorlu kara taşıtı, römork ve yarı römork imalatı	1314	1,0%		1007	0,7%	
Diğer ulaşım araçlarının imalatı	437	0,3%		385	0,3%	
Mobilya imalatı; başka yerde sınıflandırılmamış diğer imalatlar	1711	1,3%		1734	1,2%	
Geri dönüşüm	38	0,0%	18,9%	26	0,0%	17,3%
Elektrik, gaz, buhar ve sıcak su üretimi ve dağıtımı	573	0,4%		475	0,3%	
Suyun toplanması, arıtılması ve dağıtımı	119	0,1%	0,5%	102	0,1%	0,4%
İnşaat	7897	5,8%	5,8%	8220	5,8%	5,8%
Motorlu taşıtlar ve motosikletlerin satışı, bakımı ve onarımı	3300	2,4%		3441	2,4%	
Motorlu taşıtlar ve motosikletler dışında kalan toptan ticaret	3685	2,7%		3725	2,6%	
Motorlu taşıtlar ve motosikletlerin dışında kalan perakende ticaret	1537	11,4%		1552	11,0%	
	8	%		0	%	

Oteller ve lokantalar	6356	4,7%	21,2%	6890	4,9%	21,0%
Kara taşımacılığı ve boru hattı taşımacılığı	4551	3,4%		4753	3,4%	
Deniz ve kıyı taşımacılığı	112	0,1%		153	0,1%	
Havayolu taşımacılığı	103	0,1%		131	0,1%	
Destekleyici ve yardımcı ulaştırma faaliyetleri	1235	0,9%		1122	0,8%	
Posta ve telekomünikasyon	762	0,6%	5,0%	814	0,6%	4,9%
Sigorta ve emeklilik fonları hariç, mali aracı kuruluşların faaliyetleri	1061	0,8%		1131	0,8%	
Sigorta ve emeklilik fonları ile ilgili faaliyetler	70	0,1%		73	0,1%	
Mali aracı kuruluşlara yardımcı faaliyetler	270	0,2%		311	0,2%	
Gayrimenkul faaliyetleri	448	0,3%		679	0,5%	
Operatörsüz makine ve teçhizat kiralınması	79	0,1%		77	0,1%	
Bilgisayar ve ilgili faaliyetler	343	0,3%		333	0,2%	
Araştırma ve geliştirme hizmetleri	36	0,0%		43	0,0%	
Diğer iş faaliyetleri	4434	3,3%	5,0%	5328	3,8%	5,7%
Kamu yönetimi ve savunma, zorunlu sosyal güvenlik	8893	6,6%		8927	6,3%	
Eğitim	6324	4,7%		6806	4,8%	
Sağlık işleri ve sosyal hizmetler	3918	2,9%		4071	2,9%	
Kanalizasyon ve atıkların toplanması, hıfzısıhha ve benzeri faaliyetler	84	0,1%	14,2%	215	0,2%	14,2%
Başka yerde sınıflandırılmamış üye olunan kuruluşların faaliyetleri	605	0,4%		725	0,5%	
Eğlence, dinlenme, kültür ve sporla ilgili faaliyetler	994	0,7%		1000	0,7%	
Diğer hizmet faaliyetleri	2602	1,9%		2518	1,8%	
Ev içi çalışan personelin hane halklarındaki hizmetleri	1292	1,0%		1540	1,1%	
Uluslararası örgütler ve temsilcilikleri	18	0,0%	4,1%	29	0,0%	4,1%
<b>Toplam</b>	<b>1352</b>	<b>100,</b>		<b>1409</b>	<b>100,</b>	
	50	0%		33	0%	

**Kaynak:** HİA mikroverisinden yazarın derlemesi.

İŞKUR'un kapasitesi, üstlendiği rol için son derece yetersizdir. İki yıl önceki çalışan sayısı 2400 olan kurum, işsizlik tepe noktasını vurduğunda, 24 milyonluk bir işgücü pazarı ve 3.8 milyon işsiz hitap etmek durumundaydı. O dönemde yapılacak en iyi uygulamalardan biri, bizzat İŞKUR'a 50 ila 100 bin kişi alma programını başlatmak, bu çalışanları da ofiste değerlendirmek yerine, çeşitli eğitimlerden geçirip sahaya sürmek olurdu.

Elbette ki, yukarıdaki değerlendirmelere katılmayanlar olabilir. İstihdamdaki kanama, hükümetin önlemleri olmasaydı daha fazla olurdu da denilebilir. Doğrudur ve Tablo 8'den görülebileceği üzere, yaklaşık 50 bin iş belki de bu şekilde korunabilmiştir. (Kriz nedeniyle 2008 son çeyreği ile 2009 ilk çeyreğinde oluşan kayıp 1.3 milyon kişidir.) İzleyen bölümdeki tartışmada, krizdeki istihdam ve işsizlik resminin ayrıntıları ortaya konulacaktır. Bu resmin temel bileşenleri ise kırsala (ve tarıma) geri dönüş, cesareti kırılanların iş aramaktan vazgeçmesi ve işsiz kalanların evlerindeki kadınların kendi hesabına çalışma statüsünde niteliksiz istihdama geçmesi olmuştur. Üst üste konulduğunda, bu üç kategori, işgücü resmine bir milyona yakın bir 'olumlu' katkıda bulunmuştur.

### 3.9 Türkiye'nin Açmazı: Kayıtdışı İstihdam

Kayıt dışı istihdamdakiler krizde en ağır darbeyi yediler ve toplam içindeki sayıları azaldı. Yani kriz kayıtlı istihdam oranımızı arttırdı (toparlanma ile birlikte yeniden eski oranlara dönmeye başladık). Hükümetler Türkiye'de kayıtsız istihdamın üzerine, işsizliği artırma kaygısı ve oy kaybetme kaygısı nedeniyle gitmekten kaçınırlar; bu durum bugüne özgü değildir (aslında belki de doğru olan da tedrici ve uzun vadeli bir yaklaşımdır). Nisan 2009'daki İŞKUR istatistiklerinin de gösterdiği gibi, 318 bin kişi işsizlik sigortası alırken, işsiz sayısı bu sayının on iki misli idi. Yani, kamu politikaları kayıtsız ve vasıfsız kesime ulaşamadı. Bu kesim için kısa vadeli ve etkin işgücü politikaları tasarlamak pek mümkün değildir. İnşaat ve turizmdeki kayıtlı-kayıtsız istihdamın geri gelmesi 2011 yılını bekleyecektir.

#### 4. İstihdamda Toparlanma Açısından Bir Değerlendirme

Toparlanma sırasında, aktif işgücü politikası (AİP) uygulamalarının, iş bulma konusunda kişilere katkısı olması beklenir. 2009 yılından önce Türkiye'nin AİP harcamaları ihmal edilebilir düzeyde idi (OECD'ye bile rapor edilmiyordu). 2009 yılında ve 2010 yılında yaklaşık 500 milyon/yıl boyutunda bir kaynak AİP için kullanıldı. İŞKUR'un eğitim programlarına katılan işsizler, gün başına 15 TL ödenek aldılar. Bu programlar, sosyal devletin ulaşmadığı bir kesime bir tür nakit transferi olduğu gibi, İŞKUR'un iş tanımına da uygun bir politika uygulaması oldu. 2010 ve 2011 yılı içinde 200 bin işsiz teknik eğitimden geçirilmesi planlandı. Bu boyutlar Türkiye için yenidir ve etki analizleri için zamana ihtiyaç vardır. İŞKUR'un da uygun anketlerle etki analizi konusuna eğileceği varsayılmaktadır.

Bir anlamda, Türkiye, kriz sonrasında istihdam açısından toparlanmıştır. Tablo 9, OECD (2010, Bölüm 1) yayınındaki bir çizelgeden seçilmiş satırları yinelemektedir. Başarı ölçütü olarak, kriz öncesi istihdam değerlerine ulaşmak için gereken iş sayısı alındığında, Türkiye, Polonya'dan sonra en iyi durumdaki ülkedir. Kriz öncesi istihdam zaten aşılmıştır. Bir önceki bölümde, bu 'iyileşmenin' ardında tarımda artan ücretsiz aile işçiliği ve kadınlarda artan kendi hesabına çalışma olduğu gösterilmişti.

Almanya'nın performansı dikkat çekmektedir. Kısa zamanlı çalışma ve esnek çalışma biçimleri uygulamaları sonucunda, 2010 yılı ilk çeyreğindeki istihdam 2009 yılının ilk çeyreğindeki istihdamın üzerindedir (Eurostat).

**Tablo 9. OECD (2010, Bölüm 1) çizelgesi: Kriz öncesi düzey için gereken istihdam**

	2007 4Ç ile 2009 4Ç arasında işsiz sayısı artışı (bin)	2009 4Ç ile 2007 4Ç arasındaki iş açığı <sup>a</sup>			2011 4Ç için kestirilen iş açığı <sup>a</sup>	
	(Bin kişi)	(Bin kişi)	İşsizlikteki artışın yüzdesi	2009 4Ç istihdamının yüzdesi	(Bin)	2011 4Ç için kestirilen istihdamın yüzdesi
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)	(6)
<b>OECD</b>	<b>16,923</b>	<b>17,797</b>	<b>105.2</b>	<b>3.3</b>	<b>14,976</b>	<b>2.7</b>
<b>G7</b>	<b>10,998</b>	<b>13,221</b>	<b>120.2</b>	<b>3.9</b>	<b>10,353</b>	<b>3.0</b>
<b>AB</b>	<b>5,396</b>	<b>4,555</b>	<b>84.4</b>	<b>2.3</b>	<b>5,377</b>	<b>2.7</b>
<b>Euro bölgesi</b>	<b>3,915</b>	<b>3,651</b>	<b>93.3</b>	<b>2.6</b>	<b>4,341</b>	<b>3.1</b>
Almanya	-250	-464	..	-1.2	-154	-0.4
İrlanda	164	318	193.6	17.0	370	19.8
İtalya	482	657	136.2	2.9	605	2.7
Japonya	830	462	55.6	0.7	-383	-0.6
Kore	90	282	313.8	1.2	-100	-0.4
Polonya	20	-270	..	-1.7	-281	-1.8
İspanya	2,415	2,047	84.8	11.0	1,989	10.7
Türkiye	916	-576	..	-2.6	-167	-0.7
İngiltere	845	780	92.4	2.7	964	3.3
ABD	7,988	10,439	130.7	7.6	7,960	5.5

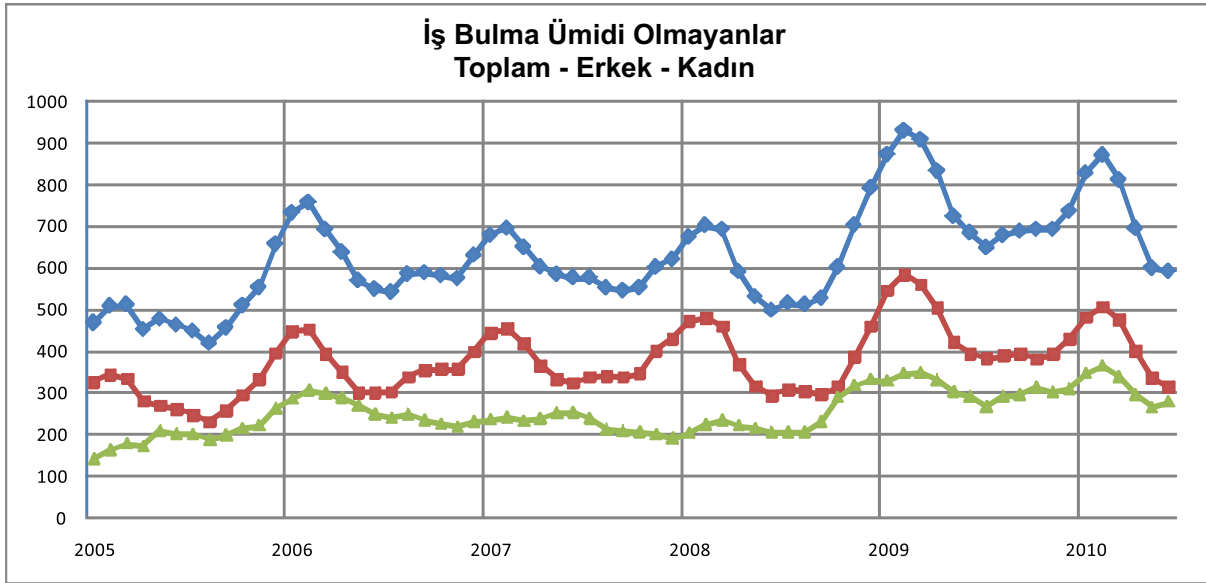
.. İstihdam artmış (iş açığı eksi).

a) Belli bir tarihteki iş açığı, toplam istihdamın çalışma çağı nüfusuna oranının 2007 4Ç değerine ulaşması için gereken sayı olarak tanımlanmaktadır.

**Kaynak: OECD hesaplaması.**

Şu an görünen görece olumlu istihdam ve işsizlik resmi, cesareti kırılmış olanların yeniden işgücüne dönmeleri ile birlikte, bir miktar zarar görebilir (Şekil 11). Bu kesimin davranışı mevsimseldir. Aynı ayları karşılaştığımızda, Şubat 2008 ile Şubat 2009 arasında bu kategoride 230 bin kişilik bir artış gözlenmektedir. 2008 ve 2009 yaz mevsimleri arasındaki artış 150 bin olmuştur. 2009 ve 2010 yaz ayları arasında ise sayı 50 bin azalmıştır. 2008 seviyesine ulaşmak için 100 bin kişi daha azalma beklenir. Bu eğilim işsizlik oranının daha fazla aşağı inmesini engelleyecektir. Nitekim Haziran'dan sonraki Temmuz ayı işsizlik verileri de yatay seyir göstermektedir. Önümüzdeki aylarda ise, tarım istihdamındaki yapay artışın sönmesi (kentlere dönüşün başlaması) ile birlikte, işsizlik oranında da artış gözlenecektir.

**Şekil 11. Cesareti kırılmış olanlar (mavi renk toplam, kırmızı renk erkek)**



**Kaynak: TÜİK.**

Taymaz'ın (bu kitapta) bölümünden anlaşıldığı gibi, otomotiv sektörü, kriz önlemleri için bir laboratuvar çalışması gibidir. 2009 yılındaki vergi indirimleri nedeniyle sektör krizi hasarsız atlattı (ancak yan sanayi o kadar şanslı olmamıştır). Sektör 2010 yılına güçlü girmiştir. İlk yedi ayda %13 büyümüştür. Vergi indirimi sonrasında stok artışı beklenen sektör için gelişmeler güzeldir. Bankaların artan otomotiv kredileri gösterge alındığında, tüketici güveni geri gelmiş görünmektedir. Büyük formel üreticilerde yaşanan istihdam kaybı telafi edilmiştir. TÜİK'in imalat sanayii endekslerine bakıldığında, yan sanayide de toparlanma gözlenmektedir.

Otomotiv sektörü Türkiye ekonomisinin parlayan yıldızıdır. Artan gelir seviyesi ve nüfus nedeniyle de öyle olmaya devam edecektir. Türkiye Orta ve Doğu Avrupa'daki en düşük araç yoğunluğuna sahiptir, gelişme için fazlasıyla alan vardır. Ortalama otomobil yaşı on altıdır. Bu durum 2003-2004 yılındaki hurda indirimi uygulaması ile değerlendirilmiş, 680 bin araç bu şekilde satılmıştır. Kriz sırasında bu önlem gündeme gelmemiştir. 2008'de üretilmiş olan 1.1 milyon araç seviyesine 2012'de yeniden ulaşılabilir. Bütün teşviklere rağmen, sektör yine de 2009'da %20 daralmıştır (Türkiye'deki üretimin %80'i ihraç edilmektedir). Otomotiv ihracatı toplam ihracatın %30'udur. İhracatın çoğu Batı Avrupa'ya yapılmaktadır. Bu durum, şu anda 300 bin seviyesinde olan sektör istihdamının 600 bine çıkabileceğini göstermektedir (2000 – 2008 döneminde imalat sanayisindeki büyüme oranı varsayıldığında).

Bu türden iyimser beklentilerin yanında kimi gerçekleri de zikretmek gerekir. Hazine Müsteşarlığı verilerine göre 2010 yılının ilk yedi ayında verilen teşvik belgelerinin sayısı 2408, tutarı ise 35.4 milyon TL olmuştur. Bu projelerde 75 bin istihdam öngörülmektedir. Yani, bir kişiye iş yaratmak için ortalamada 463 bin TL harcanması öngörülmektedir (35.4 milyon TL / 75 bin kişi). Bu hesaptan, çok pahalı ve az istihdam öngörülen bir petrokimya yatırımı çıkarıldığında, bir kişiye istihdam yaratmak için öngörülen miktar 270 bin lira olmaktadır. İşsizlik oranını bir puan aşağıya çekmek, yani yaklaşık 250 bin kişi azaltmak için gereken yatırım miktarı 67.5 milyar TL'dir!

## 5. Sonuç

Küresel krizin etkileri Türkiye'ye geç girmiş, ancak kriz sert vurmuştur. 2008 sonu ve 2009 başında istihdam kayıpları büyük oranda gerçekleşmiş, özellikle de gençler arasında işsizlik sıçramıştır. Bu oranlara zaten bir süre sonra demografik baskı nedeniyle ulaşılabaktı. Kriz nedeniyle birkaç yıl önce yaşanmış oldular.

İyi olan ise genel işgücüne katılım ve istihdam göstergelerinde gözlenen iyileşmedir. İşsizlik ve tarım dışı işsizlik oranları 2009'da kötüye gitmiş, 2010'da ise düzelme eğilimine girmiştir. Bu 'iyileşmenin' üç önemli nedeni vardır. İlk neden, 'gerçek' bir iyileşmedir. Kriz nedeniyle işini kaybeden formel sektör çalışanları, on aylık işsizlik sigortası döneminden sonra, ihracat ve üretim artışıyla birlikte, işlerine dönmektedirler (çoğunlukla erkekler). Tarım dışı istihdam artışı Haziran ayında yıllık 1.1 milyon kişi olmuştur. Aynı zamanda, krizde kendi başına çalışmaya başlamış olan kadınlar da halen işgücündedirler.

İkinci neden ise, tarımsal istihdamdaki 'fiktif' artıştır. Tarım üretiminde belli belirsiz bir kıpırdanma varken, tarımdaki 450 bin kişilik istihdam artışı başka şekilde açıklanamaz (Haziran 2009'dan Haziran 2010'a). İşini kaybedenler kira dönmüş, tarımda ücretsiz aile işçisi sayılmışlardır.

Nihayet, cesareti kırılmış olan çalışanlar, 2009'un yaz aylarında 500 bin kişi artmış, bu durumun işsizlik oranına yansımaları tam iki puan olmuştur. Krizden hemen önce %40 dolayında olan uzun süreli işsizlerin iki ve üç yıllık bileşeni iş aramaz olunca, krizde Türkiye'nin uzun süreli işsizlik problemi 'çözüme' kavuşmuştur. Yukarıdaki nedenlerden iki tanesi (tarım ve cesareti kırılanlar) kriz öncesi duruma dönmeye başladığında etkisini kaybedecek, işsizlik oranlarımız da yükselecek ve yeni platosuna (toplamda %12, tarım dışında %14 olarak) oturacaktır. TÜİK'ten elde edilen mikro-verilerin incelenmesi sonucunda, ücretlerde rahatsız edici bir bulguya ulaşılmıştır. Yüksek ücretli meslekler ile düşük ücretli mesleklerin arasındaki kazanç makası son yıllarda artış göstermiştir. Krizde bu durum daha da belirginleşmiştir. Bu bulgu bu makalenin konusu olmamakla birlikte, ileride araştırılması gereken bir konudur.

Yukarıda bahsedilen gözlem, Türkiye'nin büyüme potansiyeli ile de yakından ilgili bir konudur. Son yıllarda, yavaş da olsa artan üniversite mezunu sayısına rağmen, 'tepe' mesleklerde ücretler artmaktadır. Bu gözlem bir vasıf kısıtına işaret ediyor olabilir, yani yüksek vasma olan talep, arzdan şimdilik daha hızlı artmakta olabilir. Aynı zamanda, mesleksiz gruplardaki ücretlerde gözlenen reel azalma, Türkiye'nin beşeri sermayesini en iyi biçimde kullanamamış olduğunun göstergesidir. Yani, Türkiye, nüfusunun büyük bir bölümünü, günümüzün nitelik gereksinimlerine uygun olarak donatamamıştır.



## Referanslar

- Behar, Cem (1999). “The general panorama of Turkey’s population: 1923-2023,” C. Behar (ed.) Turkey’s Window of Opportunity: Demographic Transition ve Its Implications. İstanbul: TÜSIAD yayını (www.tusiad.org) .
- Dayıoğlu, Meltem, ve Hakan Ercan (2009). “Labour Market Policies ve Institutions with a Focus on Inclusion, Equal Opportunities and the Informal Economy - Turkey.” Cenevre: ILO proje raporu.
- Dayıoğlu, Meltem ve Hakan Ercan (yayınlanacak). “Developing more effective labour market policies and institutions in emerging economies – Turkey.” Cenevre: ILO proje raporu.
- Dayıoğlu, M. ve Tunalı, I. (2003) “Falling Behind While Catching Up: Changes in the Female-Male Wage Differential in Urban Turkey, 1988 to 1994”. Yayınlanmadı.
- Dayıoğlu, M. ve Kırdar, M. (2009) “Determinants of and Trends in Labor Force Participation of Women in Turkey”, Dünya Bankası Raporu arka plan çalışması: *From Crops to Jobs: A Report on Female Labor Force Participation in Turkey*.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, NY: Basic Books.
- Dünya Bankası, 2010. “Informality: Causes, Consequences, Policies”. Türkiye Ülke Ekonomik Memorandumu.
- Ercan, H. ve A. Tansel (2006) “How to approach the Challenge of Reconciling Labor Flexibility with Job Security and Social Cohesion in Turkey”, Avrupa Konseyi FORUM 2005 yayını (Strasbourg).
- Ercan, Hakan (2007). *Youth Employment in Turkey*. Ankara: ILO yayını.
- Ercan, Hakan (2008). “The Evolution of Demand for Skills in Turkey,” Dünya Bankası Raporu arka plan çalışması: ‘*Closing the Skill Gap: The Role of Education in Supporting Growth and Competitiveness in the ECA Region*’.
- International Labour Office (2009). *Country level rapid impact assessment of crisis on employment*. Cenevre: ILO.
- International Labour Office (ILO) (2009). *Protecting people, Promoting Jobs*, A Survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis. G20 Liderler Zirvesine sunulan ILO raporu (Eylül).
- OECD Employment and Labour Market Statistics (www.oecd.org , 1 Ekim 2010’da ulaşıldı).
- Verick, Sher ve Iyanatul Islam (2009). “The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences, and Policy Responses,” IZA tartışma makalesi no. 4934 (Mayıs).
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> , 2 Ekim 2010’da ulaşıldı.
- [www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr): Eylül 2010 içinde çeşitli tarihlerde ulaşıldı.
- [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr) : 30 Eylül 2010’da ulaşıldı.
- [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) : Eylül 2010 içinde çeşitli tarihlerde ulaşıldı.