

2000'li Yıllarda Yapısal Dönüşüm ve Emeğin Durumu¹

Özgür ORHANGAZI*

Öz: Türkiye ekonomisi 2000'li yıllarda büyük bir yapısal dönüşüm yaşamış ve tarımın milli gelir ve istihdam içerisindeki payı hızlı bir biçimde düşmüştür. Bu süreçte proleterleşme artmış ve Türkiye giderek daha fazla bir 'ücretliler toplumu' haline gelmiştir. Ne var ki ekonominin ve özellikle sanayi sektörünün istihdam yaratma kapasitesi görece düşük kalmıştır. Bunun sonucu yüksek işsizlik oranları ve düşük işgücüne katılma oranları olarak karşımıza çıkmaktadır. Dış sermaye girişlerine bağımlı, borç artışına dayanan, inşaat odaklı bir büyüme modelinin hakim olduğu ve uygun istihdam ve sanayi politikalarının geliştiril(e)mediği bu dönemde istihdam ağırlıklı olarak üretkenliği düşük hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır. İşgücü piyasalarının temel özellikleri olarak işsizlik oranlarının yüksek olması, yedek işgücü ordusunun genişliği ile sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi oranlarının oldukça düşük olması öne çıkmıştır. Aynı zamanda işgücü piyasaları giderek güvencesizleştirilerek taşeronlaşma ve esnek istihdam biçimleri yaygınlaştırılmaya çalışmıştır. Bu dönemde yine de reel ücretlerde belirli bir yükselme gözlemlense de bu, verimlik artışının ve dolayısıyla GSYH artışının gerisinde kalmıştır.

Anahtar Kelimeler: Emek piyasaları, istihdam, işsizlik, ücretler

Structural change and labor in the 2000s

Abstract: The Turkish economy went through a structural change in the 2000s and the share of agriculture within national income as well as employment steadily declined. Through this process proletarianization increased and Turkey became more and more a society of wage-workers. However, the employment generation capacity of the economy and especially the industrial sector remained relatively low. As a result unemployment rate increased and labor force participation rate declined. In this period a capital-inflow dependent, debt-led, construction centered growth model became the dominant model and employment and industrialization policies lacked, and hence employment increased in the low-productivity

¹ *Çalışma ve Toplum* dergisinin Av. Şinasi Yeldan anısına özel sayısı için kaleme alınmıştır. Makalede kullanılan verilerin bir araya getirilmesine yardımcı olan Enes Işık'a ve yorum ve eleştirileri için Hasan Tekgüç'e teşekkür ederim. 30 Kasım 2018.

* Kadir Has Üniversitesi, Ekonomi Bölümü.

service jobs. High unemployment, large reserve army of labor and low unionization and collective bargaining coverage characterized the labor markets. At the same time, attempts at increasing subcontracting and increasing flexibility in labor markets led to less secure forms of employment. Still, there is a limited increase in real wages, but this increase lags behind productivity increases and hence the real GDP increase.

Keywords: labor markets, employment, unemployment, wages

Giriş

Türkiye ekonomisi 2000'li yıllarda büyük bir yapısal dönüşüm geçirirken tarımın milli gelir ve istihdam içerisindeki payı azaldı ve bununla birlikte hızlı bir proleterleşme süreciyle Türkiye giderek daha çok bir 'ücretliler toplumu' haline gelmeye başladı. Ancak genel olarak ekonominin, özellikle de sanayi sektörünün istihdam yaratma kapasitesinin görece düşük kalması işsizliğin yüksek, işgücüne katılımın düşük kalmasına yol açtı. Dış sermaye girişlerine bağımlı, borç artışına dayanan, inşaat odaklı bir büyüme modelinin hakim olduğu ve uygun istihdam ve sanayi politikalarının geliştiril(e)mediği bu dönemde istihdam ağırlıklı olarak üretkenliği düşük hizmetler sektöründe yoğunlaştı. Yüksek işsizlik oranı, yedek işgücü ordusunun genişliği, sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi oranlarının oldukça düşük olması işgücü piyasalarının temel özellikleri olarak ortaya çıktı. İşgücü piyasaları giderek güvencesizleştirilerek taşeronlaşma ve esnek istihdam biçimleri yaygınlaştırılmaya çalışıldı. Bu dönemde yine de reel ücretlerde belirli bir yükselme gözlemlense de bu, verimlik artışının ve dolayısıyla GSYH artışının gerisinde kaldı. Bu makalede mevcut istatistikleri kullanarak bu gelişmelerin seyrini kısaca sunmayı amaçlıyorum.

Nüfus ve İşgücündeki Gelişmeler

1980'lerin sonundan bu yana çalışabilir nüfusta ve işgücüne katılım oranlarında yaşanan gelişmeler Tablo 1'de sunulmaktadır. Burada göze ilk çarpan, işgücündeki artışın çoğunlukla çalışabilir nüfus artışının gerisinde kaldığıdır. Bu da 1990'ların başından itibaren işgücüne katılım oranının düzenli bir şekilde düşmesine yol açmış; bu düşüş ancak 2010'ların başında tersine dönmeye başlamıştır. Yine de 2017'ye gelindiğinde işgücüne katılım oranı yüzde 53 ile hem 1990'ların başındaki seviyenin hem de dünya ortalaması olan yüzde 62'nin altında kalmıştır. Erkek ve kadınların işgücüne katılımına ayrı ayrı bakıldığında, oranın her iki grup için de işgücüne katılımın düştüğü görülmektedir. Ancak kadınların işgücüne katılım oranı 2000'li yıllarda yüzde 23'e kadar geriledikten sonra artışa geçmiş ve 2017'de 1990'ların başındaki yüzde 34 seviyesine ulaşmıştır. Ne var ki kadınların işgücüne katılım oranının geldiği bu en yüksek seviyenin de halen oldukça düşük olduğu açıktır. Öte yandan erkeklerin işgücüne katılım oranındaki düşüş, 2000'lerin ikinci yarısında

yüzde 70 ile en düşük seviyeyi gördükten sonra yavaş bir artış göstermiş ve 2017'de yüzde 72 ile 1990'lardaki yüzde 80 seviyesinin altında kalmıştır.

Tablo 1: Çalışabilir nüfus, işgücü ve işgücüne katılım oranlarında değişim, 1989-2017

	Kurumsal olmayan 15 yaş üstü nüfus (bin kişi)	İşgücü (bin kişi)	İşgücüne katılım oranı (%)		
			Toplam	Erkek	Kadın
1988	33746	19391	57	81	34
1989	34315	19930	58	81	36
1990	35601	20150	57	80	34
1991	36869	21010	57	80	34
1992	37984	21264	56	80	33
1993	38957	20314	52	78	27
1994	40038	21876	55	78	31
1995	41175	22286	54	78	31
1996	42243	22697	54	77	31
1997	43299	22755	53	77	29
1998	44295	23385	53	77	29
1999	45311	23878	53	76	30
2000	46211	23078	50	74	27
2001	47158	23491	50	73	27
2002	48041	23818	50	72	28
2003	48912	23640	48	70	27
2004	47544	22016	46	70	23
2005	48358	22454	46	71	23
2006	49174	22751	46	70	24
2007	49994	23114	46	70	24
2008	50772	23805	47	70	24
2009	51686	24748	48	71	26
2010	52541	25641	49	71	28
2011	53593	26725	50	72	29
2012	54724	27339	50	71	29
2013	55608	28271	51	71	31
2014	56986	28786	51	71	30
2015	57854	29678	51	72	32
2016	58720	30535	52	72	32
2017	59894	31643	53	72	34

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Çalışabilir nüfus, işgücü ve istihdamdaki yıllık ortalama değişimleri gösteren Tablo 2'ye göre 1989-2001 döneminde işgücündeki yıllık ortalama artış nüfus artışının gerisinde; istihdamdaki yıllık ortalama artış ise işgücündeki yıllık ortalama artışın da gerisinde kalmıştır. 2001 krizi sonrası ekonomide bir dizi yapısal reformun hayata geçirilmesinden sonraki 2003-2009 döneminde de benzer bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde istihdamdaki yıllık ortalama değişim 2009 resesyonunun etkisiyle eksiye dönmüştür. 2010-2014 dönemi ise yaşanan hızlı ekonomik büyümenin etkisiyle hem işgücündeki artışın çalışabilir nüfustaki artışı geçtiği, hem de istihdamdaki artışın işgücüne katılımdaki artıştan yüksek olduğu tek dönem olmuştur. 2015'ten itibaren istihdamdaki yıllık ortalama artış yeniden işgücündeki yıllık ortalama artışın gerisine düşmüştür.

Tablo 2: Çalışabilir nüfus, işgücü ve istihdamdaki yıllık ortalama değişim oranları

	Kurumsal olmayan 15 yaş üstü nüfus yıllık ortalama artış	İşgücü yıllık ortalama artış	İstihdamda yıllık ortalama artış
1989-2002	2.4%	1.4%	1.2%
2003-2009	1.1%	0.6%	-0.9%
2010-2014	2.0%	3.1%	5.6%
2015-2017	1.7%	3.2%	2.8%

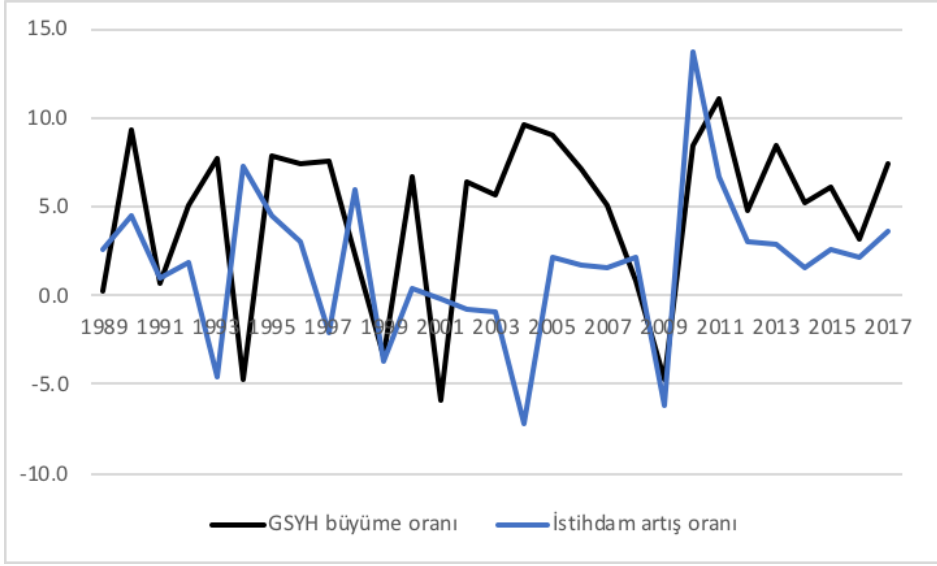
Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Bu veriler, ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin 2010-14 dönemi hariç yetersiz kaldığını ve bununla birlikte işgücüne katılımın da düştüğünü göstermektedir. İstihdamdaki artışın da işgücündeki artışın gerisinde kalmasıyla 2000'li yıllarda işsizlik oranları yüksek bir seviyeye yerleşmiştir. Tablo 3, dar tanımlı işsizliğe ek olarak tarım dışı işsizlik ve geniş tanımlı işsizlik oranlarını sunmaktadır. TÜİK'in işsizlik tanımına göre bir kişinin işsiz sayılması için "bir işinin olmaması, bir iş araması ve bunun için son 3 ay içinde bir girişimde bulunması ve iş bulduğu takdirde 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olması" gerekmektedir. (Bu tanım 2014'te son 1 ay içinde olarak değiştirilmiştir.) Geniş işsizlik oranı, bu kriterin gerçek işsizlik oranlarını düşük gösterdiği düşüncesinden hareketle, "iş bulma ümidini kaybedenler" ve "iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar"ın da eklenmesiyle elde edilmektedir. Buna göre dar tanımlı işsizlik oranı 2000'li yıllarda yüzde 10'un üzerine yerleşirken geniş tanımlı işsizlik oranının yüzde 15'in üzerinde seyrettiği görülmektedir. Şekil 1'de ise aynı dönem için reel GSYH'nin büyüme oranıyla istihdamın büyüme oranını birlikte sunmaktadır. 2009 resesyonundan çıkış yılı olan 2010 hariç istihdam artış oranı 2000'li yıllarda ekonominin büyüme oranının gerisinde kalmış ve 1990'lı yıllarla kıyaslandığında büyümenin istihdam yaratıcı etkisi azalmıştır.

Tablo 3: İşsizlik oranı, tarım dışı işsizlik oranı, geniş tanımlı işsizlik oranı (%)

	İşsizlik	Tarım dışı işsizlik	Geniş işsizlik
1988	8	14	11
1989	9	14	9
1990	7	12	9
1991	9	15	10
1992	8	14	10
1993	9	14	10
1994	8	13	10
1995	7	11	8
1996	6	11	7
1997	7	11	9
1998	7	11	8
1999	7	11	12
2000	7	9	11
2001	8	12	12
2002	10	15	14
2003	11	14	14
2004	11	14	15
2005	11	14	16
2006	10	13	17
2007	10	13	17
2008	11	14	17
2009	14	17	26
2010	12	15	18
2011	10	12	16
2012	9	12	15
2013	10	12	16
2014	10	12	17
2015	11	12	17
2016	11	13	17
2017	11	13	17

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

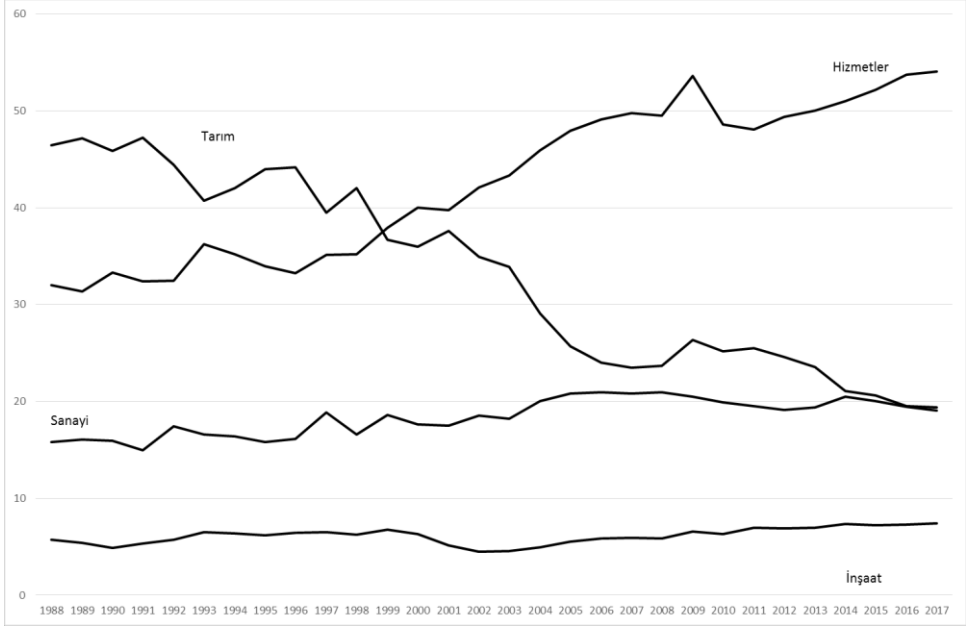
Şekil 1: GSYH büyüme oranı, istihdam artışı, işsizlik oranı

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri ve Dünya Bankası

İstihdamın Sektörlere Dağılımında Dönüşüm

Buraya kadar sunulan veriler, 2000'li yıllarda işgücü piyasalarında önemli dönüşümler gerçekleştiğine dair ipuçları sunmaktadır. Bu dönüşümlerden ilki istihdamın sektörlere dağılımına bakıldığında net bir biçimde görülmektedir. 1990'ların başından itibaren tarımın istihdamdaki payı düşmüş ve bu düşüş 2000'li yıllarda hızlanmıştır. 1990'ların başında yüzde 45 olan tarımın istihdam içerisindeki payı, önce 1990'larda yüzde 40'ın altına inmiş, 2000'lerin ortalarında yüzde 30'un da altına geriledikten sonra 2017 ile birlikte tarihsel olarak en düşük seviyesi olan yüzde 19'u görmüştür. Tarımdaki istihdamda yaşanan bu hızlı düşüş aynı dönemde hizmetler sektörünün istihdam içerisindeki payının benzer bir hızla artmasıyla karşılanmış görülmektedir. Hizmetler sektörü istihdamında 1990'ların ortasından itibaren gözlenen artış 2001'de hızlanmış ve 2008'de hizmetlerin toplam istihdam içerisindeki payı yüzde 50'yi aşmıştır. Hizmetler sektörünün istihdam içerisindeki payı 2017'de yüzde 54'e ulaşmıştır.

Şekil 2: İstihdamın sektörlere dağılımı



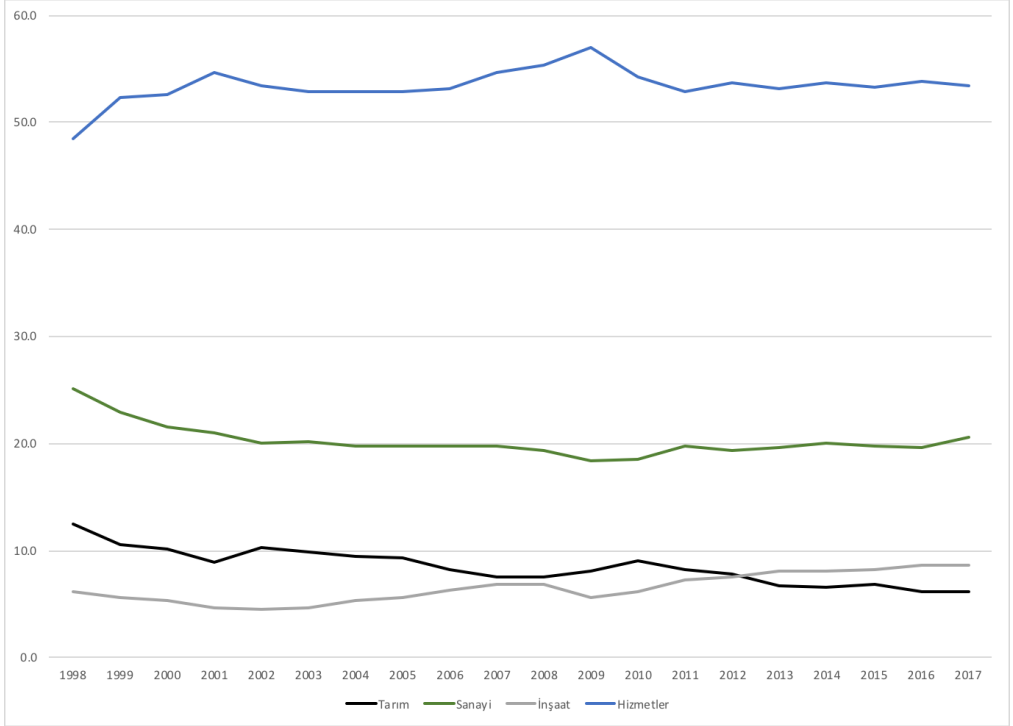
Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Tarımın istihdamdaki payında gözlenen düşüş 2008-2009'da geçici olarak tersine dönmüş gözükmemektedir. Bu, TÜİK'in işgücü istatistiklerinin hesaplanmasında yaptığı yöntem değişikliğinden kaynaklanmış olabileceği gibi küresel finansal krizin etkisiyle ekonominin yavaşlayıp küçüldüğü bir dönemde tarımla bağlarını tamamen koparmamış ve kriz döneminde bunu bir B planı olarak kullanabilen bir grubun var olduğuna işaret etmesi de mümkündür.

Öte yandan, tarımdaki istihdam azalışının 1998'den itibaren hızlanmasının gerisinde bu dönemde tarımsal reform programlarının hızla uygulanmaya başlaması yatmaktadır. Bu politikaların 2001 krizi sonrası devreye sokulan IMF yönetimindeki ekonomi programıyla devam ettirilerek tarımsal destek politikalarının ve destek alımlarının yeniden düzenlenmesi, tarım ürünlerinin kısmen dış rekabete açılması ve benzeri politikalar; tarımın, bir kısmı gizli işsizlik biçiminde olsa dahi, geniş kitleleri istihdam edebilme kapasitesini azaltmıştır. Bunun bir yansıması da 2000'li yıllarda çiftçi gelirlerinin artış hızının toplam milli gelirin artış hızının gerisinde kalması olmuştur. Boratav'ın (2018: 272) hesaplamalarına göre bu dönemde tarım sektörünün görece fiyatlarında yüzde 25 ila yüzde 38'lik bir düşüş görülmektedir. Aynı zamanda, tarımın toplam milli gelir içerisindeki payında da bir düşüş gözlenmektedir. Şekil 3, 1998'ten itibaren sektörlerin GSYH içerisindeki paylarını göstermektedir. Buna göre tarımın payı 1998'de yüzde 12.5'ten 2017'ye yüzde 6.1'e

düşmüştür. Aynı dönemde sanayinin payı yüzde 20'lerde seyrederken hizmetlerin payı yüzde 50-55 arasına yerleşmiş gözükmektedir. İnşaatın payı ise 2000'lerin başındaki yüzde 5'lerden 2017'ye gelindiğinde yüzde 9'a yükselmiştir.

Şekil 3: Milli gelirin sektörlere dağılımı



Kaynak: TÜİK Ulusal Hesaplar

İstihdamın sektörlere dağılım oranına ek olarak sektörlerdeki çalışan sayılarına da hızlıca göz atmakta fayda var. Tablo 4'teki veriler tarımın halen 5.5 milyona yakın kişiyi istihdam ettiğini ve 2017'de tarımda istihdam edilenlerle sanayide istihdam edilenlerin hemen hemen aynı sayıda olduğunu gösteriyor. Her ne kadar sanayinin toplam istihdam içerisindeki payı 2000'lerde önemli bir artış göstermemiş olsa da 1990'da 3 milyon olan sanayi çalışanları sayısının 2004'te 4 milyona ve 2013'te 5 milyona ulaştığını görüyoruz. Buna karşın 2000'li yıllarda inşaat odaklı bir büyüme modelinin benimsenmesi, bu sektörde çalışan sayısının iki katına çıkarak 2 milyona ulaşmasına yol açmıştır. İnşaatın istihdam içerisindeki payı 2002'de düştüğü yüzde 4 seviyesinden 2010'lu yıllarda yüzde 7'ye yükselmiştir. Öte yandan, hizmetlerde istihdam edilenlerin sayısı 15 milyonu aşmıştır.

Peki bu kadar hızlı büyüyen ve 15 milyonu aşkın kişiyi istihdam eden hizmetler sektöründe istihdam nasıl dağılmıştır? Tablo 5, 2004'ten itibaren hizmetler sektörü içerisinde istihdamın dağılımını sunmaktadır. Buna göre hizmetler sektöründe istihdamın ağırlıklı olarak toptan ve perakende satış sektörleri ile ulaştırma ve depolama ile konaklama ve yiyecek sektörlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Toptan ve perakende satış faaliyetlerinin istihdam içerisindeki payı yıllar içerisinde bir düşüş göstermiş; buna karşın özellikle idari ve destek faaliyetlerinin payı artmıştır. Tablo 5, kamu yönetimi ve savunma faaliyetlerinin payının toplam hizmetler sektörü içerisinde 2000'li yıllarda yüzde 13'ten yüzde 10'a gerilediğini göstermektedir. Toplam kamu istihdamının payındaki dönüşüme göz atarsak bu dönemde kamu istihdamının toplam istihdamın yüzde 15'inden yüzde 13'üne gerilediği görülmektedir. Bu da kamuda hızla yayılan taşeronlaştırma uygulamalarına ve dönemin neoliberal yaklaşımına rağmen kamunun halen önemli bir istihdam kaynağı olduğunu göstermektedir.

Tablo 4: Sektörlere göre çalışan sayısı (bin kişi)

	Tarım	Sanayi	Hizmetler	İnşaat
1988	8249	2806	5687	1012
1989	8596	2926	5714	985
1990	8735	3032	6337	926
1991	9078	2879	6229	1023
1992	8690	3408	6348	1114
1993	7606	3096	6764	1211
1994	8416	3283	7053	1274
1995	9205	3309	7106	1291
1996	9526	3475	7162	1386
1997	8321	3979	7408	1374
1998	9388	3699	7856	1391
1999	7894	3996	8164	1453
2000	7769	3810	8637	1364
2001	8089	3774	8551	1110
2002	7458	3954	8984	958
2003	7165	3846	9171	965
2004	5 713	3 929	9 023	967
2005	5 154	4 183	9 623	1 107
2006	4 907	4 283	10 037	1 196
2007	4 867	4 314	10 326	1 231
2008	5 016	4 440	10 495	1 242
2009	5 240	4 079	10 650	1 306
2010	5 683	4 496	10 986	1 431
2011	6 143	4 704	11 586	1 676
2012	6 097	4 751	12 266	1 709
2013	6 015	4 955	12 771	1 782
2014	5 470	5315	13234	1912
2015	5483	5331	13892	1914
2016	5305	5297	14616	1987
2017	5464	5383	15247	2095

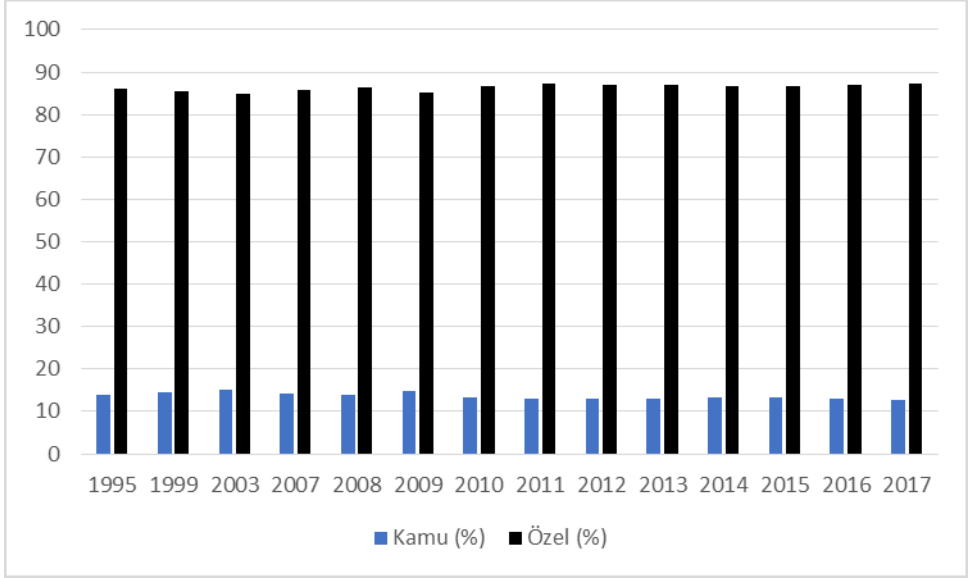
Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Tablo 5: Hizmetler sektörü istihdamının alt sektörlere dağılımı (%)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
2004	34	10	9	2	3	0.5	3	2	13	9	5	1	8
2005	35	10	9	2	2	0.5	4	2	12	9	5	1	8
2006	34	10	9	2	2	0.5	4	3	11	9	6	1	8
2007	33	10	10	2	2	0.5	3	4	12	8	5	1	8
2008	33	9	10	2	2	1	3	4	12	9	6	1	8
2009	32	9	10	1	3	1	4	6	11	9	6	1	8
2010	30	9	10	2	2	1	4	7	12	9	5	1	8
2011	30	9	10	2	2	1	4	7	12	10	6	1	7
2012	29	9	10	2	2	2	4	8	12	10	7	1	6
2013	28	9	10	2	2	1	4	8	11	10	7	1	6
2014	27	8	10	2	2	2	5	9	10	10	7	1	6
2015	27	8	10	2	2	2	5	9	10	10	8	1	6
2016	26	8	10	2	2	2	6	10	10	11	8	1	6
2017	26	8	10	2	2	2	6	10	10	11	8	1	6

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Not: (1) Toptan ve perakende; (2) Ulaştırma ve depolama; (3) Konaklama ve yiyecek; (4) Bilgi ve iletişim; (5) Finans ve sigorta; (6) Gayrimenkul faaliyetleri; (7) Mesleki ve bilimsel, teknik faaliyetler; (8) İdari ve destek; (9) Kamu yönetimi ve savunma; (10) Eđitim; (11) İnsan sağlığı ve sosyal hizmetler; (12) Kùltür, sanat, eğlence; (13) Diđer hizmetler

Şekil 4: İstihdamın kamu ve özel sektör arasında dağılımı

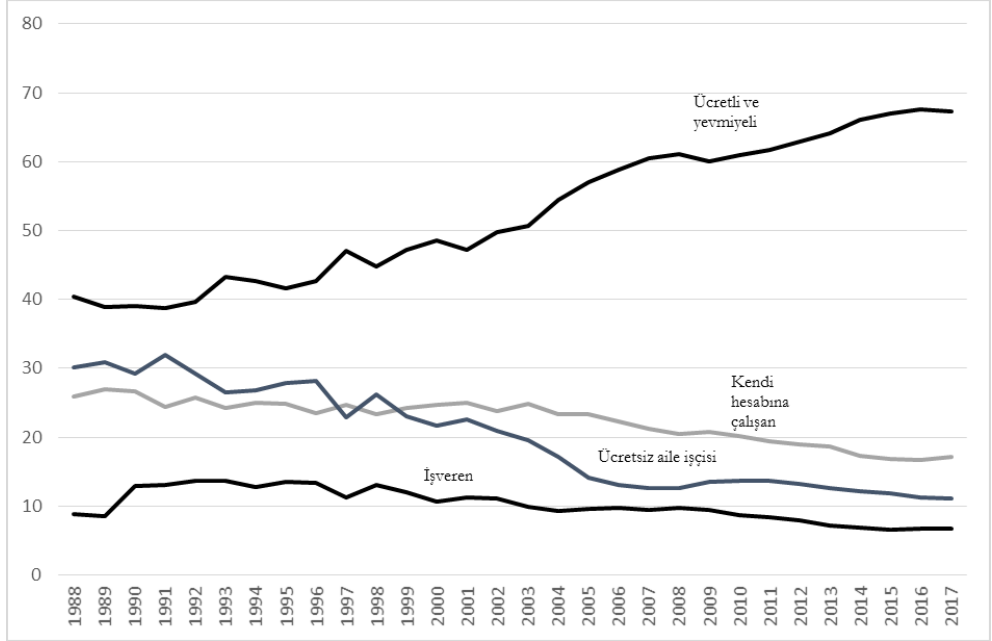
Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Ücretli İstihdamın Artışı ve Proleterleşme

Tarımın toplam istihdam içerisindeki payının azalmasıyla beraber aynı dönem içerisinde ücretli istihdamda da hızlı bir artış yaşanmıştır. Şekil 5, istihdam edilenlerin iş durumuna göre toplam istihdamın dağılımının 1989'dan bu yana nasıl değiştiğini göstermektedir. Buna göre, 1990'ların başında toplam çalışanların yüzde 40'ı ücretlilerden oluşmaktaydı. 2000'li yılların başında bu oran yüzde 50'ye yaklaşırken 2016'da yüzde 68'le Türkiye tarihinin en yüksek seviyesine ulaştı. 2017'de küçük bir miktar azalma gösterse de istihdam edilenlerin büyük çoğunluğunun ücretli ve yevmiyeli işlerde çalışanlar olduğu görülmektedir. Bu veriler, Türkiye'de 1990'lı yıllarda artmakta olan proleterleşme eğiliminin özellikle 2000'lerde hızlandığını ve büyük bir proleterleşme dalgası yaşandığını göstermektedir. Ücretli ve yevmiyeli çalışanların sayısındaki artışın en önemli nedenlerinden birisi ağırlıklı olarak tarımda istihdam edilen kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinin azalması olarak görülebilir. Tarımın ekonomi ve istihdam içerisindeki payının erimesiyle birlikte yaşanan bu dönüşüm aynı zamanda kırdan kente yönelik büyük bir göç dalgası ile birlikte gerçekleşmiştir. Tarımdaki istihdam azalışının proleterleşme üzerindeki etkileri son dönemde çeşitli vesilelerle gündeme gelmektedir. Örneğin, tütün piyasalarında 2002 yılında yapılan yapısal reformlar sonucu Tekel'in destekleme alımlarına son vermesi ve sözleşmeli tütün

üretimi sistemine geçilmesi sonucunda tütün üreticilerinin sayısında önemli bir düşüş yaşanmıştır. Soma maden kazasının gündeme getirdiği gibi temel geçim kaynaklarını kaybeden üreticilerin bir kısmı oldukça düşük ücretler ve tehlikeli koşullarda madenlerde çalışmaya başlamışlardır (Lordoğlu ve Koçak 2015: 103). Buna ek olarak işverenlerin payındaki düşüş de esnaf ve benzeri küçük işletme sahiplerinin payındaki azalmayı yansıtmaktadır.

Şekil 5: İstihdam edilenlerin iş durumu



Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Bu veriler, BSB'nin (2015) Köse, Bahçe ve Günaydın'ın hanehalkı istatistiklerini kullanarak yaptıkları çalışmanın bulgularıyla da örtüşmekte: "2002 yılında istihdam edilen emekçi katmanların toplam birey nüfusuna oranı %16.2 idi; bu oran 2011 yılında %23.6'ya çıkmıştır. Sadece çalışma hayatındaki bireyler içinde emekçi katmanların oranı 2002 yılında %39.2'den 2011 yılında %55.8'e çıkmıştır. Bunlara (yedek işgücü ordusunu temsilen) işsizleri eklediğimizde, değişim 2002 yılında %54.4'ten 2011 yılında %68.9'adır" (BSB 2015: 126).

2000'li Yıllarda Makroekonomik Çerçeve

Buraya kadarki bölümde sunulan veriler, 2000'li yıllarda ekonomide geniş çaplı bir dönüşüm yaşandığını gösteriyor. Tarımın istihdamdaki payı hızlı bir biçimde azalır

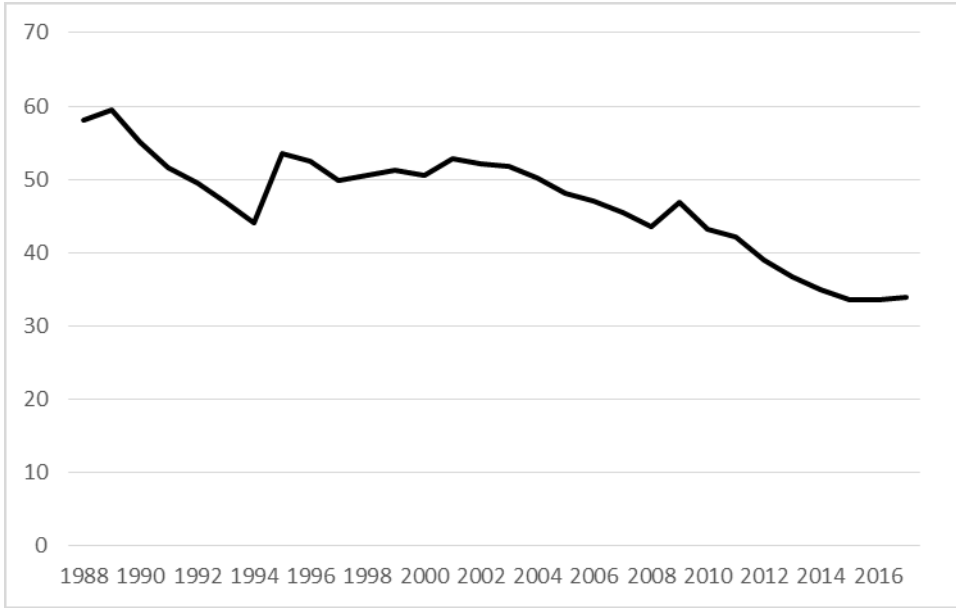
ve işgücü içerisinde ücretli çalışanların payı artarken sanayinin tarımdan çıkan işgücünü istihdam edecek bir hızda büyümemesi, istihdamın büyük bir kısmının hizmetler sektöründe yoğunlaşmasına yol açtı. Bu noktada, istihdamda yaşanan bu dönüşümlerin nasıl bir makroekonomik ortam ve politika çerçevesi içerisinde gerçekleştiğini kısaca değerlendirmek gerekiyor. 1989'da sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi sonrasında 1990'lı yıllarda neoliberal politikaları yaygınlaştırmaya yönelik Türkiye, 1998'de IMF ile imzaladığı stand-by anlaşması ile bir 'yapısal reform'u gündeme aldı. Bu politikaların birçoğu ancak 2001 krizi sonrası oluşan ortamda hayata geçirilebildiler. Bu politika çerçevesinin ana unsurları şu şekilde özetlenebilir: i-Kamu bütçesinin faiz dışı fazla vermesini ve bu yolla borç ödemelerinin aksamasının önüne geçilmesini sağlamak üzere kamu harcamalarının sınırlanması. ii- Merkez Bankası'nın önce örtülü daha sonra açık enflasyon hedeflemesine geçmesi. iii- Tarıma sağlanan destek sisteminin değiştirilmesi ve tarım desteklerinin azaltılmaya çalışılması. iv- Özelleştirmelerin hızlandırılması. v. Güvencesiz ve esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılmaya çalışılması.

Dış borç ödemelerinin garanti altına alınması ve ekonominin tüm alanlarının piyasalara ve dış sermayeye açılması bu politika çerçevesinin ana hedefleriydi. 2001 krizi sonrasında Kemal Derviş'in idaresi altında devreye sokulan bu program, 2002'nin sonlarında hükümete geçen AKP tarafından da genel hatlarıyla aynen devam ettirildi. Tarım desteklerinin azaltılmasının ve Tekel'in özelleştirilmesi gibi bazı özelleştirmelerin tarımın payında halihazırda yaşanan düşüşü hızlandırdığı yukarıda sunulan verilerde görülmekte. Ancak bu politika çerçevesinin büyüme ve istihdama dair, özellikle de tarımdan çıkan işgücüne dair herhangi bir planlaması mevcut değildi. Zaten esasen dış borç ödemelerinin sorunsuz devam etmesini ve ekonominin mümkün olduğunca daha fazla piyasalara ve dış sermayeye açılmasını ilke edinen bu program ve bununla birlikte IMF ile yapılan stand-by anlaşması büyüme ve istihdam politikalarının uygulanabilmesi için pek fazla bir alan bırakmamaktaydı. Bu çerçeve içerisinde hükümetin tercihi ise büyümenin ve istihdamın itici gücü olarak inşaat sektörünü seçmek ve bunu da özellikle TOKİ üzerinden oluşturulan kentsel rant mekanizmalarını harekete geçirerek kullanmak yönünde oldu. 2001 krizi sonrası yapılan banka kurtarma operasyonları ve yeni bankacılık düzenlemeleri ile bankacılık sektörünün güçlendirilmiş olması, enflasyonun 1990'lara kıyasla düşük bir seviyede kontrol altına alınması ve hızlanan dış sermaye girişleri ekonomideki kredi hacmini arttırıcı bir etki yaparak bu yönelimi destekledi.

Dolayısıyla 1989'da sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ile dış sermaye girişlerine bağımlı bir büyüme performansı sergileyen Türkiye ekonomisinde, 2000'li yıllarda ortaya çıkan büyüme modeli, dış sermaye girişlerine bağımlı, borç artışına dayanan, inşaat odaklı bir büyüme modeli olarak nitelendirilebilir. İnşaat sektöründeki toplam istihdam iki katına çıkarken genel anlamda beyaz yakalı olarak sınıflandırılan, ancak genel olarak nitelik gerektirmeyen işlerde çok hızlı bir genişleme yaşandı ve ekonominin istihdam yaratma yükü ağırlıklı olarak hizmetler

sektörüne kaydı. 2000'li yıllarda tarımdaki istihdamın azalmasıyla birlikte kırdan kente doğru yaşanan hareket, bir yandan inşaat sektörünü artan taleple beslerken bir yandan da sanayi istihdamının yetersiz kalmasıyla hizmetlerdeki marjinal olarak nitelendirilebilecek işgücünün artmasına yol açtı. Nitekim kayıt dışılık oranlarının yüzde 80'lerde gezdığı tarımın istihdam içerisindeki payının düşmesiyle genel olarak kayıt dışı istihdam azalsa da yine de oldukça yüksek bir oranda kaldığı söylenebilir. 2000'li yılların başında yüzde 50 civarında olan kayıt dışı istihdam oranı, 2010'larda yüzde 34'e kadar gerilese de halen çok yüksek sayıda kayıt dışı çalıştırılan olduğuna işaret etmektedir. Bu konuda yapılan çalışmalar, kayıt dışılığın sektörel, bölgesel ve ölçeksel dağılımın son derece eşitsiz olduğunu ve mikro firmalar (9 kişiye kadar çalışanı olan) ile küçük KOBİ'lerde (10-24 çalışanı olan) kayıt dışılığın daha yoğun gözlemlendiğini ortaya koymaktadır (bkz. Gürsel-Durmaz 2014).

Şekil 6: Tarım dahil kayıt dışı istihdam oranı

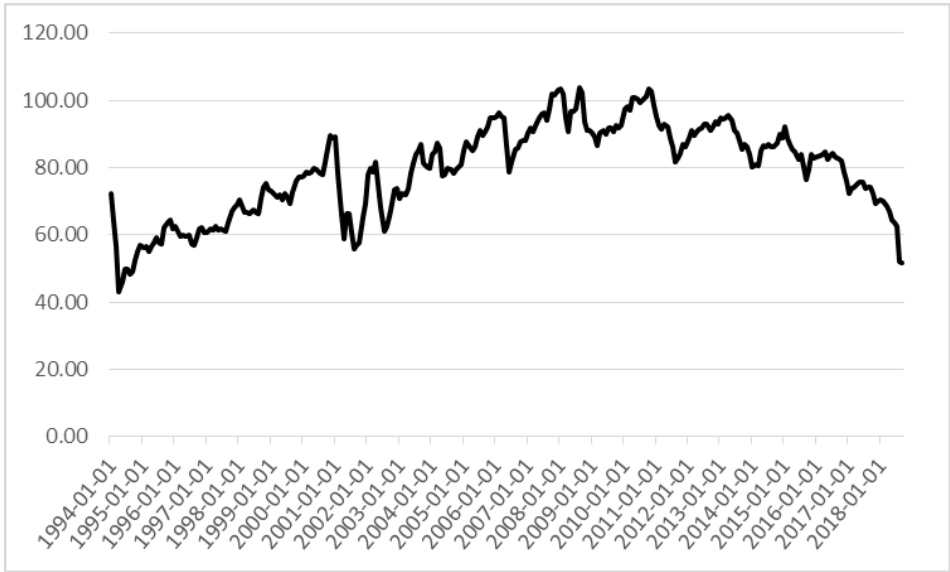


Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

2000'li yıllarda, özellikle de 2008 küresel finansal krizi sonrasında ABD, Avrupa ve Japonya merkez bankalarının miktarsal genişleme politikaları aracılığıyla daha önce eşi benzeri görülmemiş bir parasal genişlemeye gitmeleri sonucunda oluşan küresel likidite artışı, Türkiye ve benzeri ülkelere yönelik dış sermaye hareketlerinde de bir artışa yol açtı ve Türkiye ekonomisine rekor düzeyde dış sermaye girişi yaşandı. Dış sermaye girişlerinin konumuz açısından en önemli etkilerinden birisi Şekil 7'de görüldüğü üzere TL'nin reel olarak aşım değeri

kazanmasına yol açmaları oldu. TL'nin reel olarak değeri kazanmasının Merkez Bankası'nın enflasyon hedeflerini gerçekleştirmesini kolaylaştırması, döviz kuruna müdahale edilmemesine yol açtı. Ancak bu durum, ithalatın artmasına yol açarken ticarete konu ürünlerde, özellikle de sanayide, üretimin ve dolayısıyla istihdamın artmasının önünde bir engel oldu (Yeldan 2017). Değerli TL, emek yoğun tekstil ve gıda gibi sektörlerin uluslararası rekabette zor duruma düşmesine yol açarken bu dönemde Türkiye ekonomisi dünya ekonomisiyle giderek daha fazla oranda küresel değeri zincirleri üzerinden eklemlemeye başladı (Taymaz ve Voyvoda 2015). Daha yüksek sermaye yoğunluğuna sahip otomobil ve dayanıklı tüketim mallarının üretiminde yaşanan artışın istihdam üzerindeki etkisi ise sınırlı kaldı.

Şekil 7: Reel döviz kuru



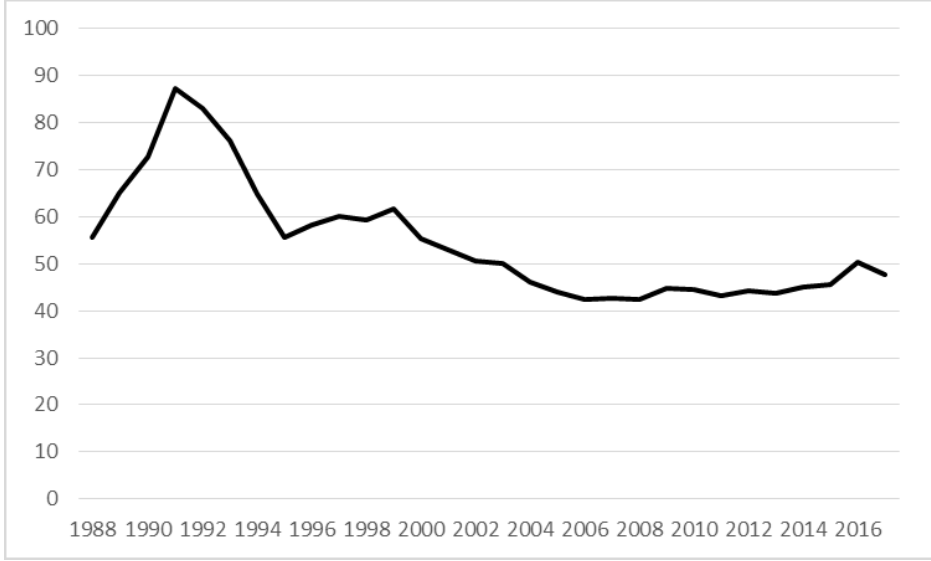
Kaynak: Bank for International Settlements

Ücretler ve Emegın Payı

GSYH içerisinde çalışanlara yapılan ödemelerin payındaki değışim, bölüşüm ilişkilerine dair genel olarak bir fikir verir. Ancak GSYH hesaplamalarında yapılan değışiklikler ve gelire göre GSYH hesaplamalarının tutarlı bir biçimde geriye götürülebilmesi uzun dönemde bu payın değışimini izlemeyi zorlaştırmaktadır. Şekil 8a, ILO verilerine göre GSYH içerisinde emegın payını göstermektedir. Bu şekle göre 1980'lerin sonunda yükselen bu oran 1990'lı yılların ortalarına kadar düşmüş, 1990'lı yılların ortalarında yaşanan geçici toparlanma ise 1998'de sona ermiş ve 2000'li yılların ortalarına kadar düşüş devam etmiştir. 2010'dan sonra ise

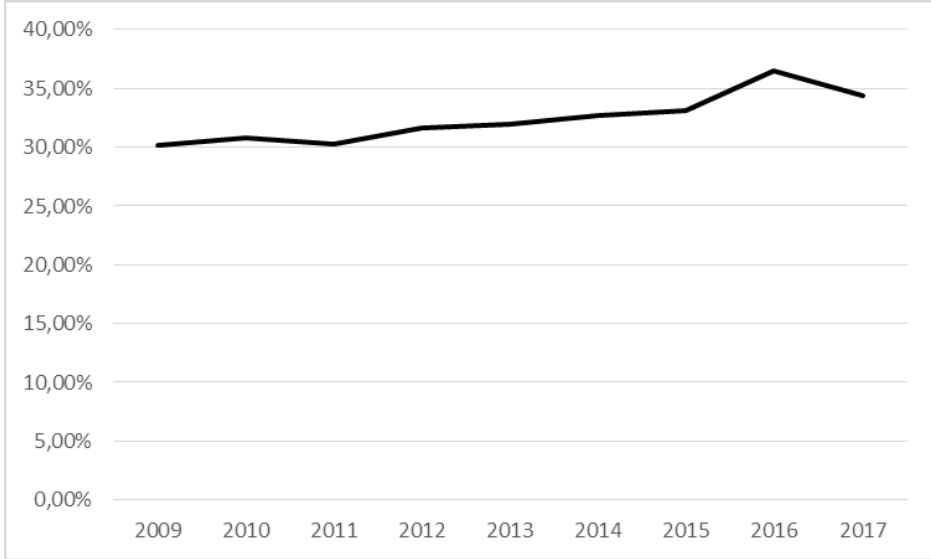
emeğın GSYH'den aldığı pay oldukça yavaş olsa da bir artış göstermiştir. Aynı orana Şekil 8b'de yeni milli gelir serilerini kullanarak işgücüne yapılan ödemelerin gayrisafı katma değere oranı olarak bakıldığında 2009'da yüzde 30'dan 2017'de yüzde 35'e bir artış olduğu görülmektedir. Ancak yukarıda gösterildiği gibi toplam istihdam içerisinde ücretli ve yevmiyeli çalışanların oranının oldukça hızlı bir biçimde arttığı bu dönemde emegın payında kayda değer bir artış olmaması şaşırtıcıdır. Akla ilk gelen, ücretli çalışan sayısı artarken reel ücretlerin gerilemiş olması ihtimalidir. Şekil 9, 2004-2016 arasında reel ortalama ücret, reel medyan ücret ve reel asgari ücreti göstermektedir. 2004-2009 arasında reel ücretlerde yavaş bir artış, 2009'dan itibaren artışta duraklama, 2013'le birlikte yeniden bir artış gözlemlenmektedir. Her üç göstergede de artış gözlemlense de reel ortalama ücretteki artışın medyan ücretteki artışın üzerinde gerçekleşmesi bu dönemde ücretlerdeki eşitsizliğin arttığına işaret etmektedir. Dahası, Şekil 10'da görüleceği üzere, 2009'dan itibaren asgari ücretle çalışanların toplam çalışanlara oranı artmış, 2016'da bu oran yüzde 25'e dayanmıştır. Yine 2009'dan sonra asgari ücretin de altında bir ücretle çalışanların oranı artmaya başlamıştır. Bu durumda, ücretli çalışan sayısının hızla arttığı, reel ücretlerin yavaş da olsa arttığı bir ortamda emegın milli gelirden aldığı paydaki artışın oldukça sınırlı olması bir yandan düşük ücretle çalışanların oranının artması ve reel ücretlerdeki artışın reel GSYH artışının gerisinde kalmasıyla açıklanabilir. Yani, ortalama verimlilik artışı ortalama reel ücret artışının oldukça üstünde gerçekleşmiş ise hem çalışan sayısının hem de reel ücretlerin artması yine de emegın görelı payının çok fazla artmaması sonucunu verecektir. Şekil 11, sanayi istatistiklerini kullanarak uzun dönemli bir reel ücret-verimlilik kıyaslaması sunmaktadır. Buna göre 2000'li yıllarda reel ücret-verimlilik makası açılmış, başka bir deyişle çalışanlar daha yüksek sömürü oranlarını kabul etmek zorunda kalmışlardır.

Şekil 8a: Emeğin GSYH'den aldığı pay



Kaynak: ILO, SDG Labor market indicators

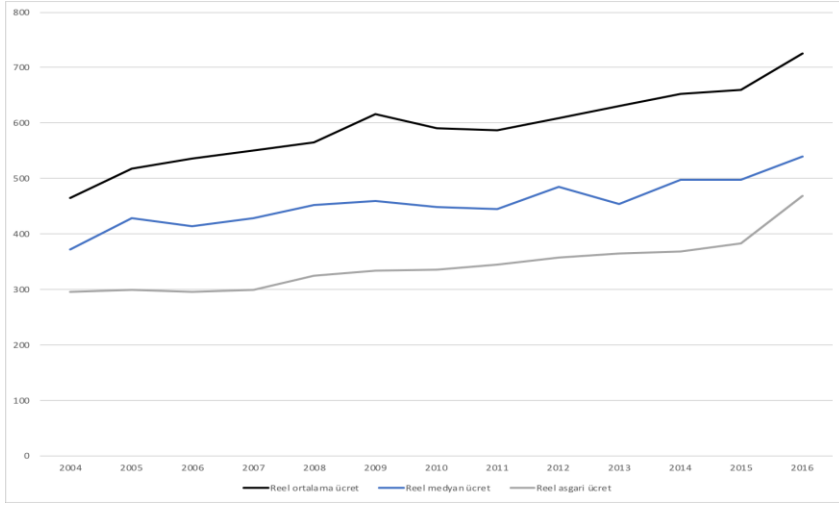
Şekil 8b: Emeğin GSYH'den aldığı pay



Kaynak: TÜİK Ulusal Hesaplar

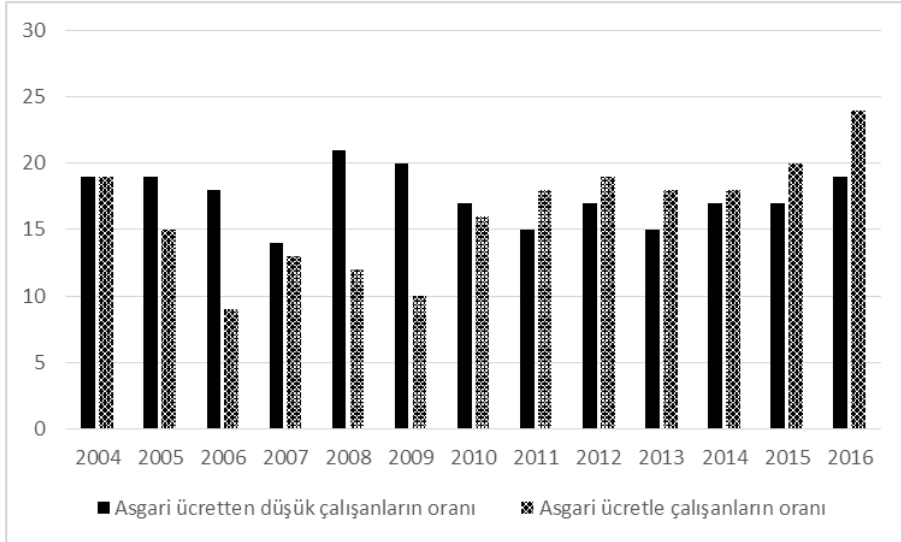
Not: Gelir yöntemiyle cari fiyatlarla GSYH serisinde işgücüne yapılan ödemelerin gayrisafi katma değere oranı

Şekil 9: Reel ücretler (baz yıl 2003)



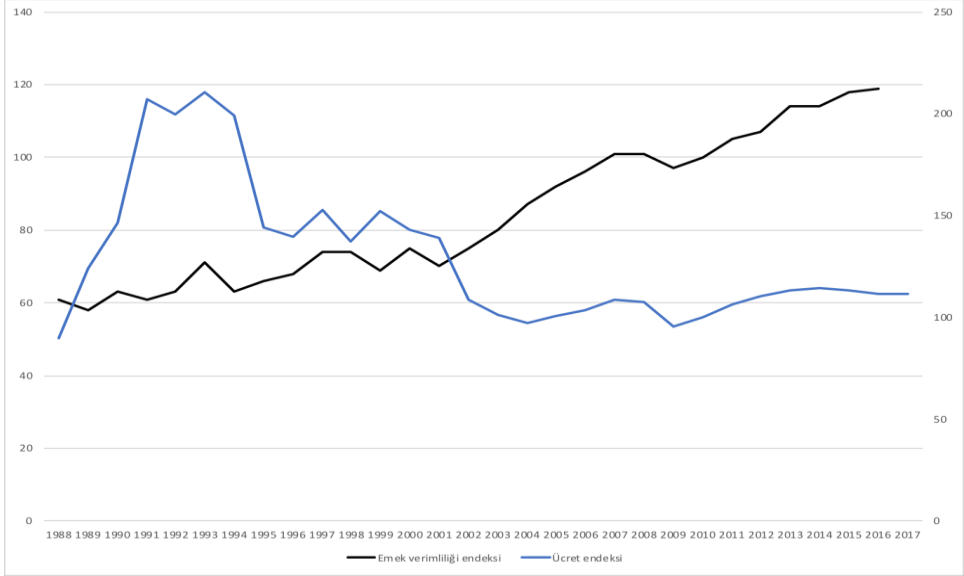
Kaynak: TÜİK Hanehalkı Anketleri ve ÇSGB

Şekil 10: Asgari ücretle çalışanların ve asgari ücretin altında bir ücretle çalışanların toplam ücretli çalışanlara oranı



Kaynak: TÜİK Hanehalkı Anketleri

Not: Her yıl için 15 yaş üstü nüfus içinde ücretli çalışanlar arasında birinci yarıyıda uygulamada olan asgari ücret düzeyinin %5 altı ile ikinci yarıyıda uygulamada olan asgari ücret düzeyinin %5 yukarısı arasında ücret alanlar asgari ücretli çalışanlar olarak sınıflandırılmıştır.

Şekil 11: Emek verimliliği (sol eksen) ve reel ücretler (sağ eksen)

Kaynak: OECD (emek verimliliği), TÜİK Sanayi İşgücü Girdi Endeksleri (reel ücretler)

Not: Emek verimliliği üretime dahil olan bütün çalışanların sarf ettikleri toplam çalışma saati cinsinden tanımlanan emek girdisi başına GSYH miktarını göstermektedir. Reel ücret endeksi imalat sanayinde çalışanların saatlik kazancını gösteren farklı baz yıllarına sahip iki ayrı endeksten (2010=100 ve 1997=100), hesaplanmıştır.

Bu durumun arkasında genel olarak ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin düşüklüğü ve çalışanların önemli bir kısmının düşük ücretli işlerde çalışmak zorunda kalması yatmaktadır. Bu anlamda istihdamda da bir tabakalaşmanın söz konusu olduğundan ve bir yanda görece daha fazla iş güvencesine sahip, daha yüksek ücretle istihdam edilen bir kesimin ve öte yanda güvencesiz, düşük ücretli başka bir kesimin varlığından söz edilebilir. Aynı zamanda yüksek işsizlik ve geniş bir yedek işgücü ordusunun bulunması çalışanların pazarlık gücünü oldukça düşüren bir etkiye sahiptir. Buna son dönemde Suriye, Afganistan ve çeşitli Afrika ülkelerinden gelen ve hem İstanbul'da hem de Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde genellikle inşaat sektöründe ve küçük kayıtsız sanayi işletmelerinde istihdam edilen işgücünü de eklemek gerekir (bkz. Lordoğlu ve Koçak 2015: 110).

Ekonomik büyümenin yeterince istihdam yaratmamasına, yedek işgücü ordusunun giderek genişlemesine ve işgücü piyasalarının giderek tabakalaşmasına ek olarak sendikalı ve özel sektörde toplu sözleşme kapsamındaki çalışan sayısının azalması da ücretli çalışanların bu dönemde milli gelirdeki artıştan aldıkları payı verimlilik artışı kadar yeterince arttıramamalarında etkili olmuştur. Türkiye'de sendikalaşma oranlarına dair özellikle 2013 öncesinde yeterli veri bulunmasa da

eldeki göstergeler sendikalı çalışan sayısının toplam çalışan sayısının yüzde 10'unun altında olduğuna işaret etmektedir (Duman 2014). Çelik'in (2015) hesaplamalarına göre toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçilerin oranı 1989'da yüzde 27 iken 1990'ların sonunda yüzde 14'e düşmüş, 2010'ların başında ise yüzde 7'ye kadar gerilemiştir.

Son olarak, Türkiye ekonomisinin 2000'li yıllarda istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı kalmasını işgücü piyasalarının 'katı' olmasına bağlayan, daha esnek istihdam biçimlerinin hayata geçirilmesinin ve işten çıkarmaların kolaylaştırılmasının istihdamı arttıracakını öne süren bir yaklaşım özellikle sermaye çevreleri ve ana akım iktisatçılarca sık sık gündeme getirilmektedir. Bu yaklaşıma göre işgücü piyasalarında çok fazla düzenleme mevcuttur, kıdem tazminatı ve iş yasaının çeşitli hükümleri işten çıkarmaları zorlaştırmaktadır ve işverenlerin üzerine düşen vergi ve SGK prim yükü çok yüksektir. Bu yaklaşım esasen 1980'lerin başından bu yana işçi ücretlerinin baskılanması ve özellikle KİT'ler aracılığıyla uygulanan tam zamanlı ve güvenceli istihdam yaratma hedefinin terk edilmesi yoluyla ekonominin dışa açılması stratejisinin de bir parçasıdır. Bu, 1980'lerin sonunda artan işçi mücadeleleri sonucunda kesintiye uğramış olsa da 1990'lı yıllarda yaşanan her krizden sonra tekrar tekrar gündeme getirilmiş ve her seferinde çeşitli uygulamalarla işgücü piyasalarında esneklik sağlanmaya çalışılmıştır. 2001 krizi sonrasında da gündeme gelen bu yaklaşım, 2003'te çıkarılan İş Kanunu ile yarı zamanlı ve geçici çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasına yasal zemin sağlamıştır. Belirli süreli ve yarı zamanlı iş sözleşmeleri ile taşeron uygulamasının kolaylaşmasını ve yaygınlaşmasını sağlayan değişikliklerin hayata geçirilmesi, 2008 istihdam paketi ve 2011 ulusal istihdam stratejilerinin de ana unsurları olarak ortaya çıkmıştır. Bu uygulamaların gelir dağılımını sermaye sahipleri lehine değiştirmesi etkisi ötesinde istihdam artışını nasıl etkileyeceği belirsizdir. Yukarıdaki tablo ve şekillerde görüldüğü üzere, Türkiye hiçbir zaman güvenceli çalışmanın yaygın olduğu bir ülke olmamış fakat ekonominin istihdam yaratma kapasitesi hep yetersiz kalmıştır.

Sonuç yerine

2000'li yıllarda Türkiye ekonomisinin içinden geçtiği yapısal dönüşüm sonucunda tarımın milli gelir ve istihdam içerisindeki payı azalırken ekonomik büyümenin istihdam yaratıcı etkisi zayıflamış, bu da işgücüne katılım oranlarının düşmesi ve işsizlik oranlarının artması şeklinde görünür hale gelmiştir. Toplam istihdam içerisinde ücretli ve yevmiyeli çalışanların oranı düzenli ve hızlı bir biçimde artmış, Türkiye büyük bir proleterleşme dalgası yaşamıştır. 2000'li yıllarda hakim hale gelen dış sermaye girişlerine bağımlı, borç artışına dayanan, inşaat odaklı büyüme modelinin herhangi bir sanayileşme ve istihdam politikası içermemesi sonucunda istihdam daha ziyade güvencesiz ve üretkenliği düşük hizmet sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Yedek işgücü ordusunun artan boyutlarını da göz önünde

bulundurduğumuzda, ekonomik yapı içerisinde kendine ancak çeperlerde düşük ücretli, güvencesiz, önemli oranda kayıt dışı istihdamda yer bulabilen geniş bir kitlenin ortaya çıktığı söylenebilir. Sendikalaşma oranlarının da düşmesiyle emeğin pazarlık gücü giderek daha da gerilemiştir. Kısmen seçim kampanyalarının etkisiyle asgari ücretin artırılmasının da katkısıyla ortalama reel ücretlerde belirli bir kazanım sağlanabilmişse de, reel ücretlerdeki artış verimlilik artışının gerisinde kalmış, dolayısıyla ücretli çalışan oranının tarihsel olarak en üst seviyeye çıktığı bu dönemde çalışanların milli gelirden aldıkları pay yeterince artmamıştır. Proleterleşmenin, güvencesiz çalışmanın, işsizliğin ve marjinalleşmenin birlikte artmasının bir yandan sosyal yardım politikaları bir yandan da genel olarak emek üzerindeki baskı politikalarında değişimleri zorunlu kıldığından söz edilebilecek olsa da tüm bu gelişmelerin sosyal ve siyasal etkilerini ve sonuçlarını bütünüyle çözümlenmekten ve anlamaktan henüz uzak kaldığımız söylenebilir.

KAYNAKÇA:

- Bağımsız Sosyal Bilimciler. 2015. *AKP'li yıllarda emegın durumu*, İstanbul: Yordam Kitap.
- Boratav, K. 2018. *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2015*, Ankara: İmge Kitabevi
- Çelik, A. 2015. “AKP döneminde sendikal haklar: Sendikasız-grevsiz kaynaşmış bir kitleyiz!” içinde M. Koray ve A. Çelik (der.) *Himmet, Fatrat, Piyasa: AKP döneminde sosyal politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Duman, A. 2014. “Labor market institutions, policies, and performance: Flexibility and Security in Turkey”, *Economic Research Forum Research Report Series*, Yayın No: ERF-RR/14-01.
- Gürsel, S. ve M. Durmaz. 2014. “Kayıt Dışılıkta Bölgesel Uçurum” *Betam Araştırma Notu*, 14/172.
- Lordoğlu, K. ve M. H. Koçak. 2015. “AKP döneminde istihdam, işgücü ve işsizlik” içinde M. Koray ve A. Çelik (der.) *Himmet, Fatrat, Piyasa: AKP döneminde sosyal politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Taymaz, E. ve E. Voyvoda. 2015. “2023’ doğru sanayi, yapısal dönüşüm ve sanayi politikaları” *İktisat, İşletme ve Finans*, 30(350): 25-62.
- Yeldan, E. “Küresel kriz ve Türkiye: Mali canlandırma önlemlerinin istihdam ve işgücü piyasaları üzerindeki etkilerinin makroekonomik değerlendirilmesi”, Ercan, H. E. Taymaz ve E. Yeldan (der) *Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi*, ILO Yayını Ankara. 2010.
- Yeldan, E. 2017. “Bir Ülkenin Ticaret Stratejisi Aynı Zamanda Sanayileşme Stratejisidir,” içinde Koyuncu, M., H. Mihçı ve E. Yeldan (der.) *Geçmişten Geleceğe Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları.

