

İşsizlikte Bölgesel Eşitsizlik

Seyfettin Gürsel* ve Ayşenur Acar**

Yönetici Özeti

Bu araştırma notunda, işsizlik düzeyleri itibarıyla bölgeler arası eşitsizliğin 2005-2011 döneminde ne yönde geliştiği incelenmektedir. Genel ve tarım dışı işsizlik oranları için hesaplanan Değişim Katsayısı ve Gini Endeksi eşitsizlik ölçütleri eşitsizliğin 2005-2011 döneminde azaldığını gösteriyor. Ancak bu azalışın yeknesak bir seyir izlemediği, ayrıca işsizlik değişimleri ile aynı yönde ve sistematik bir ilişki içinde olmadığı görülüyor. Bu bakımdan işsizliğin bölgesel dağılımı ile toplam işsizlik düzeyinin değişimleri arasında anlamlı bir ilişki olmadığı söylenebilir. Nitekim 2010-2011 döneminde işsizlik azalırken işsizlikte bölgesel eşitsizlik artmıştır. Bu durum son altı yılda bölgesel eşitsizlikte gözlemlenen düşüşün kalıcı olup olmadığı konusunda da soru işaretleri uyandırmaktadır. Bölgeler düzeyinde işgücü piyasası dinamiklerinin büyük farklılık sergilemesi, bu nedenle de işsizlikteki azalış ve artışların, aynı zamanda eşitsizlikteki değişimlerin farklı etkenlerden kaynaklanması, işsizlikle mücadele politikalarının da bölgeden bölgeye farklı tasarlanması gerektiğine işaret ediyor.

İşsizlikte bölgesel eşitsizlik azaldı

Ülke genelinde incelemeye alışık olduğumuz işsizlik oranlarının seyrini, 2005'den 2011'e "Bölgesel işgücü piyasaları: İşsizliğin bölgesel evrimi ve yapısal sorunlar"¹ adlı araştırma notunda bölgesel² düzeyde incelemiştik. Sonuçlar, işsizlik oranlarında oldukça belirgin bölgesel farklılıklar olduğunu ve bu farklılıkların zaman içinde hızla değişebildiğini gösteriyor. Bölgesel düzeyde yaşanan bu gelişmelerin bölgesel işsizlik dağılımında eşitsizliği nasıl etkilediği merak edilebilir. Bu amaçla, eşitsizlik ölçümünde en yaygın olarak kullanılan iki farklı ölçütü (Gini ve Değişim katsayıları) Düzey 2 bazında hem genel işsizlik için hem de tarım dışı işsizlik³ için hesapladık. 2005'den 2011'e, gerek

* Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, Betam, Direktör, seyfettin.gursel@bahcesehir.edu.tr

** Ayşenur Acar, Betam, Araştırma Görevlisi, aysenur.acar@bahcesehir.edu.tr

¹ Detaylı bilgi için Prof. Seyfettin Gürsel ve Ayşenur Acar tarafından yazılan "Bölgesel İşgücü Piyasaları: İşsizliğin Bölgesel Evrimi ve Yapısal Sorunlar" başlıklı Betam Araştırma Notu'na bakabilirsiniz: <http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/2012/04/bolgesel-ısgucu-piyasaları/>

² TÜİK 2004 yılından itibaren Düzey 2 bazında 26 bölgeye dair işgücü durumuna dair bir takım göstergelerini yayınlamaktadır.

³ Tarım istihdamının ülke genelinde halen oldukça yüksek olduğunu, aynı zamanda da bölgeden bölgeye büyük farklılıklar gösterdiğini biliyoruz. Ayrıca, Türkiye tarımına aile işletmelerinin çok büyük ölçüde egemen olması, tarımda işsiz sayısının çok düşük kalmasına neden olmaktadır. Örneğin, TÜİK rakamlarına göre 2011 yılında tarımda işsiz sayısı ortalama 72 bin, tarım işsizlik oranı da yüzde 1,2'dir. Ayrıca, bu durumun bölgesel işsizlik oranlarını da önemli ölçüde çarpıttığını belirtmeliyiz. Bir bölgede tarımın toplam istihdam içindeki payının çok yüksek olması, o bölgede, işsizlik oranının da aşırı düşük olmasına neden olabilmektedir. Bu yüzden tarım dışı işsizlik değerlendirilmesinde tarım dışı işsizlik oranını kullanmanın daha doğru olduğunu düşünüyoruz. Ancak, TÜİK, Düzey 2 bazında tarım dışı işgücü ve istihdam rakamlarını yayınlamadığı için tarım dışı işsizlik oranına ulaşmak için ayrı bir hesaplama yaptık. Bilindiği gibi tarım dışındaki işsiz sayısı toplam işsiz sayısından tarımdaki işsiz sayısı çıkartılarak bulunmaktadır. Bu hesaplamada, daha önce belirttiğimiz nedenler yüzünden Türkiye tarımında işsiz sayısının oldukça düşük olması gerekçesiyle tarımda işsiz sayısı sıfır olarak alınmıştır. Diğer bir ifade ile hesaplamaya göre toplam tarım istihdamı yaklaşık olarak tarım işgücüdür.

genel işsizlik oranı gerekse tarım dışı işsizlik oranı az da olsa azaldı ama alt dönemler itibariyle dalgalı bir gelişme gösterdi (Tablo 1 ve 2).

Buna karşılık işsizlikte bölgeler arası eşitsizliğin, işsizlikteki bu dalgalı gelişmelerden bağımsız bir seyir izlediğini gözlemliyoruz: 2005’den 2011’e işsizlikte bölgesel eşitsizliğin önemli ölçüde azaldığı görülüyor. Genel işsizlik oranları itibariyle Değişim Katsayısı 0,40’dan 0,31’e yüzde 22,5 azalırken, Gini katsayısı da 0,22’den 0,17’ye yüzde 22,7 oranında azalıyor (Tablo 1 ve Şekil 1)⁴. Daha düşük olmakla birlikte tarım dışı işsizlik itibariyle de eşitsizliğin azaldığı görülüyor. Bölgesel tarım dışı işsizlikte Değişim Katsayısı 0,30’dan 0,26’ya yaklaşık yüzde 13,3 azalırken, Gini katsayısı da 0,16’dan 0,14’e yaklaşık yüzde 12,5 azalıyor (Tablo 2 ve Şekil 1). Bu arada, tarım istihdamının bölgeler arasında oldukça eşitsiz dağılmasının bir sonucu olarak tarım dışı işsizliğin beklendiği gibi bölge düzeyinde genel işsizliğe kıyasla daha az eşitsiz dağılım sergilediğini not edelim.

Tablo 1: Genel işsizlik itibariyle bölgesel eşitsizliğin evrimi

	Genel İşsizlikte Bölgesel Eşitsizlik**						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Değişim (Varyasyon) Katsayısı	0,40	0,36	0,38	0,33	0,32	0,27	0,31
Gini Katsayısı	0,22	0,20	0,20	0,18	0,18	0,15	0,17
İşsizlik oranı bölgeler Ortalaması* (%)	10,1	9,8	10,2	10,9	13,2	11,1	9,2

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi; Betam

* Eşitsizlik ölçümleri için 26 bölgenin işsizlik oranlarının ortalaması alınmıştır. Bu ortalamalar TÜİK’in Türkiye geneli işsizlik oranlarından bir miktar farklıdır (Ek Tablo 1)

**Sapan değerler eşitsizlik hesabından çıkartılsa bile her iki eşitsizlik katsayısında da istatistiksel olarak anlamlı bir değişme gözlenmemektedir.

Tablo 2: Tarım dışı işsizlik itibariyle bölgesel eşitsizliğin evrimi

	Tarım dışı İşsizlikteki Eşitsizlik**						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Değişim (Varyasyon) Katsayısı	0,30	0,26	0,31	0,26	0,24	0,22	0,26
Gini Katsayısı	0,16	0,14	0,17	0,13	0,13	0,12	0,14
İşsizlik oranı bölgeler Ortalaması* (%)	14,3	13,6	14,3	15,1	18,2	15,8	13,2

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi; Betam

* Eşitsizlik ölçümleri için 26 bölgenin işsizlik oranlarının ortalaması alınmıştır. Bu ortalamalar TÜİK’in Türkiye geneli tarım dışı işsizlik oranlarından bir miktar farklıdır (Ek Tablo 1)

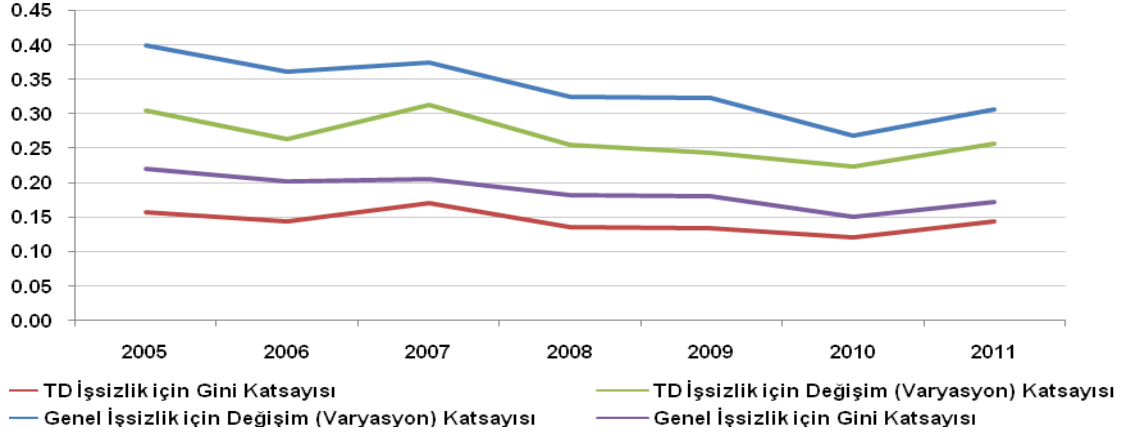
**Sapan değerler eşitsizlik hesabından çıkartılsa bile her iki eşitsizlik katsayısında da istatistiksel olarak anlamlı bir değişme gözlenmemektedir.

İşsizlik oranları itibariyle bölgesel eşitsizliğin 2011’de 2005’e kıyasla daha düşük bir düzeyde olduğu gerekse de, eşitsizliğin azalma eğiliminde olduğunu söylemek zor. Eğer incelenen altı yılda eşitsizlik sistematik biçimde azalmış olsaydı, azalma eğiliminden söz edilebilirdi. Ancak Şekil 1’de de görüldüğü gibi bölgesel eşitsizlik dalgalı bir seyir izliyor. Üstelik 2010’dan 2011’e eşitsizlikte artış meydana geldiğini not edelim (Tablo 1 ve 2). Genel işsizlikte değişim katsayısı 0,27’den 0,31’e, Gini katsayısı da 0,15’den 0,17’ye yükseliyor. Keza tarım dışı işsizlikte de değişim katsayısı 0,22’den 0,26’ya, Gini katsayısı ise 0,12’den 0,14’e yükseliyor. Bu artışların devam edip etmeyeceğini bilmiyoruz. Bir başka gözlem de tarım dışı işsizlik itibariyle bölgeler arası eşitsizlik artışlarının toplam işsizlik oranını arttırdığı 2006-07 döneminde olduğu kadar azaldığı dönemde de (2010-2011) meydana gelmesi ve aynı minvalde eşitsizlikte azalışların işsizliğin hem arttığı (2007-2009) hem de azaldığı (2009-2010) dönemlerde ortaya çıkabilmesidir.

⁴ Bilindiği gibi Değişim ve Gini katsayıları 0 ile 1 arasında değer almaktadır ve bu sayıların 0’a yaklaşması eşitsizliğin azaldığı anlamına gelmektedir.

Bu gözlemler işsizliğin bölgesel dağılımı ile işsizlik düzeyindeki değişimler arasında anlamlı bir ilişki olmadığını gösteriyor. Bu gözlem elbette bölge düzeyinde işsizliği azaltmaya yönelik özgün politikalar tasarlamayı ve uygulamayı önemsiz kılmaz. Toplumsal refah açısından birinci en iyi, toplam işsizlik azalırken bölgeler arası işsizlik eşitsizliğinin de azalması olacağından, işsizliğin yüksek olduğu bölgelerdeki işsizlik oranlarında nispeten daha büyük çapta düşüşlerin gerçekleşmesinin gerektiği aşikârdır. Bu da ancak yüksek işsizliğin sürdüğü bölgelerde özgün politikaların devreye girmesi ile mümkün olabilir.

Şekil 1: Bölgesel işsizlikte eşitsizliğin evrimi



Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi; Betam

Eşitsizliğin olası nedenleri, sonuçları ve öneriler

2005'den 2011'e hem genel hem de tarım dışı işsizlik oranlarında bir düşüş gözlenirse de, bölgesel düzeyde farklılaşmalar ve eşitsiz bir dağılım görmekteyiz. Bu eşitsiz dağılımın bir takım nedenleri olduğu çok açık. Çok girift bir konu olmakla beraber, eşitsizliğin nedenlerinden ve sonuçlarından biri de göç olabilir. Aslında, bir nevi paradoksal bir durum söz konusu. Öyle ki, eşitsizlik bazı bölgeleri istihdam olanakları açısından daha cazip hale getirip, o bölgeye olan göçü tetikleyebilir. Ancak, işsizlik oranları açısından eşitsiz bir dağılım sonucu meydana gelebilen göçün etkisiyle de eşitsizlik daha da artabilir.

Elbette göçü tetikleyen coğrafi, politik vb başka birçok neden vardır. Nedeni ne olursa olsun, bilinmelidir ki, göç beraberinde bir takım sorunları da getirmektedir. Gerek eğitimin kalitesi gerekse okullaşma oranı olarak Türkiye halen gelişmiş ülkelerin gerisinde bulunmaktadır. Üstelik işgücüne katılım oranları da düşük seviyededir⁵. Göç eden bireylerin bir kısmı, beşeri donanım eksikliği nedeniyle vasıf gerektiren işlerde istihdam edilemeyebilir ve bu nedenle işsizlikte artış ortaya çıkabilir. İstihdam artışı yetersiz kaldığı sürece göç etkisini işsiz sayısında ya da ümidi kırılmışlar sayısında artış olarak kendisini gösterebilmekte ve söz konusu bölgede işsizlik oranının artmasına neden olabilmektedir.

⁵ Özellikle kadınlar için işgücüne katılım oranı oldukça düşük seviyededir. Ulusal İstihdam Stratejisi'nde işgücüne katılım ve istihdam oranlarının değerlendirildiği bölümde ise kadınların işgücüne katılım oranının AB ülkelerine göre Türkiye'de oldukça düşük olduğu belirtilmektedir. 2010 yılında kadınların işgücüne katılım oranı, AB'de yüzde 64,5 seviyesindedir. Ancak bu oran Türkiye'de yalnızca yüzde 29,6 seviyesindedir.

Şüphesiz, hem ülke genelinde hem de bölgesel düzeyde işsizliğin azaltılması esas olarak istihdam dostu büyümenin gerçekleşmesine bağlıdır. Bu bakımdan işgücü maliyetlerini azaltmayı hedefleyen yapısal reformların, okullaşmayı ve eğitimde kaliteyi arttırmayı amaçlayan reformlarla birlikte devreye girmesi şarttır. Ama aynı zamanda son iki yıldır hızla gelişmekte olan Aktif İşgücü Politikalarının (AİP) (çoğunlukla meslek edindirme kursları) işgücü piyasası dinamikleri açısından büyük farklılıklar gösteren bölgelerin özgün koşulları dikkate alınarak tasarlanmalarında büyük yarar vardır. Bu politikalar halen ülke genelinde tek tip olarak planlanmakta ve uygulanmaktadır. Oysa, örneğin kırdan kente göç baskısı altındaki Van ile Doğu'dan gelen göç baskısı altındaki İzmir'de uygulanacak AİP ile işsizliğin hem düşük hem de azalmakta olduğu nispeten durağan nitelikteki Kuzey Batı illerinde (Bursa, Eskişehir, Balıkesir, Çanakkale...) uygulanacak AİP'in farklılaşması kaçınılmazdır. Aksi takdirde politika etkinliği düşük kalacak kamu kaynakları israf edilmiş olacaktır.

Aynı şekilde işgücü piyasası itibarıyla bölgesel farklılıklar dikkate alınarak açıklanan yeni yatırım teşviklerindeki bölgesel sınıflamanın gözden geçirilmesinde büyük yarar olacaktır. Tek bir örnekle yetinelim: Tarım dışı istihdamın son beş yılda yerinde saydığı, dışarıya göç vermesine rağmen işsizliğin arttığı Zonguldak'ın 3. bölge, 2007'den itibaren Orta Doğu ihracatı sayesinde istihdamın hızla arttığı, buna karşılık dışarıdan aldığı göçe rağmen işsizliğin azaldığı Gaziantep'in 5. bölge sayılması hiç de akılcı değildir.

Ek Tablo 1: Düzey 2 bölgelerine göre işsizlik oranları

Düzey 2 Bölgeleri	Genel İşsizlik Oranı (%)							TD İşsizlik Oranı (%)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TR10 (İstanbul)	11,5	11,4	10,4	11,2	16,8	14,3	11,8	11,6	11,4	10,4	11,2	16,9	14,3	11,8
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	8,1	8,3	7,8	11,2	13,0	9,8	8,8	10,6	10,2	9,6	13,7	16,2	12,2	10,7
TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	6,8	6,2	5,5	7,5	8,5	7,7	5,3	12,1	11,1	9,7	11,5	13,4	12,1	8,4
TR31 (İzmir)	13,9	12,0	10,5	11,8	16,2	15,1	14,7	15,3	13,3	11,5	12,6	17,5	16,7	16,5
TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)	7,3	7,7	9,9	10,8	14,2	11,9	8,5	11,0	11,1	13,3	14,2	18,7	16,7	12,9
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	8,1	7,4	7,3	8,3	11,0	7,6	4,7	13,1	11,5	11,0	12,3	16,9	12,0	8,3
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	9,2	8,0	8,1	10,3	13,9	10,1	7,6	10,6	9,3	9,4	11,7	15,5	11,2	8,6
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	12,2	11,7	11,6	10,8	15,0	13,0	11,9	13,8	13,3	13,4	12,8	18,1	15,8	14,7
TR51 (Ankara)	14,7	12,7	11,5	11,8	13,6	12,1	9,4	15,1	13,1	11,9	12,0	13,8	12,5	9,9
TR52 (Konya, Karaman)	9,7	11,3	10,6	10,2	10,1	8,4	6,8	13,1	15,1	14,4	14,6	14,2	12,4	10,0
TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)	6,5	7,7	7,0	8,9	11,4	10,7	9,3	8,3	10,4	9,9	13,0	16,3	15,3	13,4
TR62 (Adana, Mersin)	18,4	16,9	15,7	16,8	22,0	16,7	10,7	22,3	20,6	19,6	21,2	28,4	22,3	14,7
TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	15,7	12,2	12,4	15,8	18,0	13,6	12,0	21,7	16,9	16,9	21,0	24,1	19,6	17,2
TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	10,5	10,4	9,5	10,1	14,9	10,1	8,0	17,8	16,4	14,3	13,6	21,2	15,5	11,9
TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	11,4	11,5	11,6	11,4	13,2	13,7	10,7	15,6	14,3	15,2	15,1	17,2	18,3	16,7
TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	7,2	6,0	8,4	6,9	7,3	10,8	7,6	10,5	8,7	13,1	12,1	13,5	17,0	12,5
TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)	8,6	5,0	4,2	6,7	9,4	8,3	5,7	14,2	11,3	8,3	12,0	15,4	15,0	11,8
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	6,2	7,2	8,7	7,4	6,9	7,2	5,3	12,3	12,8	14,9	13,8	13,4	12,4	9,3
TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	5,5	5,6	6,6	5,8	6,0	6,1	6,4	11,9	11,2	12,4	11,2	12,4	12,5	12,9
TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)	4,3	5,0	5,7	6,3	7,7	6,2	6,3	11,3	9,6	9,8	11,9	14,9	13,5	11,6
TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	3,3	5,1	6,0	5,6	9,4	10,3	10,2	8,3	11,0	15,4	16,8	22,7	21,6	20,4
TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	18,8	14,1	13,2	14,5	16,8	11,9	10,2	27,3	22,0	20,5	20,2	24,2	19,2	15,3
TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari)	8,2	7,8	12,4	14,2	16,4	17,0	12,3	16,1	15,9	20,9	20,3	23,8	24,9	19,4
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	13,8	15,2	18,0	16,4	17,2	12,1	14,4	16,5	18,3	23,0	22,4	21,5	15,3	17,8
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)	10,9	12,1	13,8	14,1	18,8	13,1	8,4	15,5	15,6	17,5	19,7	24,6	17,1	11,2
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	11,1	15,7	19,9	17,4	15,1	11,8	12,7	15,0	18,8	24,5	21,9	18,6	15,8	15,1
Türkiye Geneli (TÜİK)	10,6	10,2	10,3	11,0	14,0	11,9	9,8	13,5	12,7	12,6	13,6	17,4	14,8	12,4
Türkiye Bölgeler Ortalaması (Betam)								14,3	13,6	14,3	15,1	18,2	15,8	13,2

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi; Betam