

İSTİHDAMDAKİ ARTIŞ KAMUDAN KAYNAKLANMIYOR

Seyfettin Gürsel*, Gökçe Uysal** ve Ayşenur Acar***

Yönetici Özeti

2008-2009 krizini takip eden dönemde Türkiye işgücü piyasası beklenenin üstünde istihdam yarattı. Bu gelişmeye paralel olarak yüksek büyüme dönemlerinde tarım dışı işsizlik hızla düştü, düşük büyüme dönemlerinde ise artmadı. Kriz sonrası dönemde hizmetler istihdamında önemli artışlar kaydedildi. Bu araştırma notunda kamu istihdamının bahsedilen gelişmelerdeki rolü sorgulanıyor. TÜİK tarafından açıklanan kamu istihdamı ve tarım dışı istihdam verileri 2013 yılının son iki yarısında kamu tarafından yaratılan istihdam artışının toplam tarım dışı istihdam artışındaki katkısının arttığına işaret ediyor. Ancak bu artış kamu istihdamındaki artışın hızlanmasından ziyade tarım dışı istihdam artışlarının yavaşlamasından kaynaklanıyor. Kamu istihdam artışlarının mali disiplin açısından da sorun yaratmadığı görülüyor.

Kamu istihdamının artan katkısı

2008-2009 krizinin ertesinde istihdamda yüksek artışlar kaydedildi. Betam geçtiğimiz aylarda istihdamda görülen bu belirgin artışları konu alan bir dizi araştırma notu yayınladı.¹ Özetle belirtmek gerekirse bu artışların büyük bir kısmı kadın istihdamında, özellikle de orta yaş kadınların istihdamında gözlemlendi. Bir diğer önemli gelişme hizmetler sektöründeki istihdam artışlarıydı. Son üç dönemdir (Ekim-Kasım-Aralık dönemleri) istihdamdaki artışın hız kaybetmesine rağmen güçlü bir şekilde devam ettiğini gözlemliyoruz. Bu gelişmeler, istihdam artışının arkasındaki nedenlerin de ötesinde başka soruları da gündeme getiriyor: Kamu istihdamı bu artışlarda önemli bir rol oynadı mı? Daha siyasal bir bakışla soracak olursak iktidar kamu istihdamına hız vererek işsizliğin yükselmesini engellemeye çalışıyor olabilir mi? Eğer böyleyse ilerde bütçe disiplini riske girebilir mi? Bu araştırma notunda bu sorulara yanıt arıyoruz.

TÜİK 2009 yılından önce kamu istihdamını takip etmek için Hanehalkı İşgücü Anketleri'ni (HİA) kullanıyordu. Ancak resmi istihdam rakamları ile anketlerin tahmin ettiği kamu istihdamı rakamları arasındaki tutarsızlıkları dikkate alarak bu uygulamadan vazgeçti. 2009 yılından itibaren ise her çeyrek sonunda kamu istihdamı rakamlarını resmi kayıtlara dayanarak yine TÜİK tarafından yayınlıyor. Bu araştırma notunda Resmi kayıtlara dayanarak ilan edilen kamu istihdamı ile HİA'dan elde edilen

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

**Yrd. Doç. Dr. Gökçe Uysal, Betam, Direktör Yardımcısı, gokce.uysal@bahcesehir.edu.tr

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

¹ Detaylı bilgi için S. Gürsel, G. Uysal ve A. Acar tarafından yayınlanan "Kadın İşgücü Piyasasında Çarpıcı Gelişmeler" başlıklı Betam 160 numaralı Araştırma Notu'nu inceleyebilirsiniz: [http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/2014/01/kadin-istihdam-
piyadasinda-carpici-gelismeler/](http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/2014/01/kadin-istihdam-piyadasinda-carpici-gelismeler/)

istihdam rakamlarını çeyreklik olarak kıyaslayarak kamu istihdamının toplam ya da tarım dışı istihdam artışlarına zaman içinde ne ölçüde katkı yaptığını tartışıyoruz (Ek Tablo 1).²

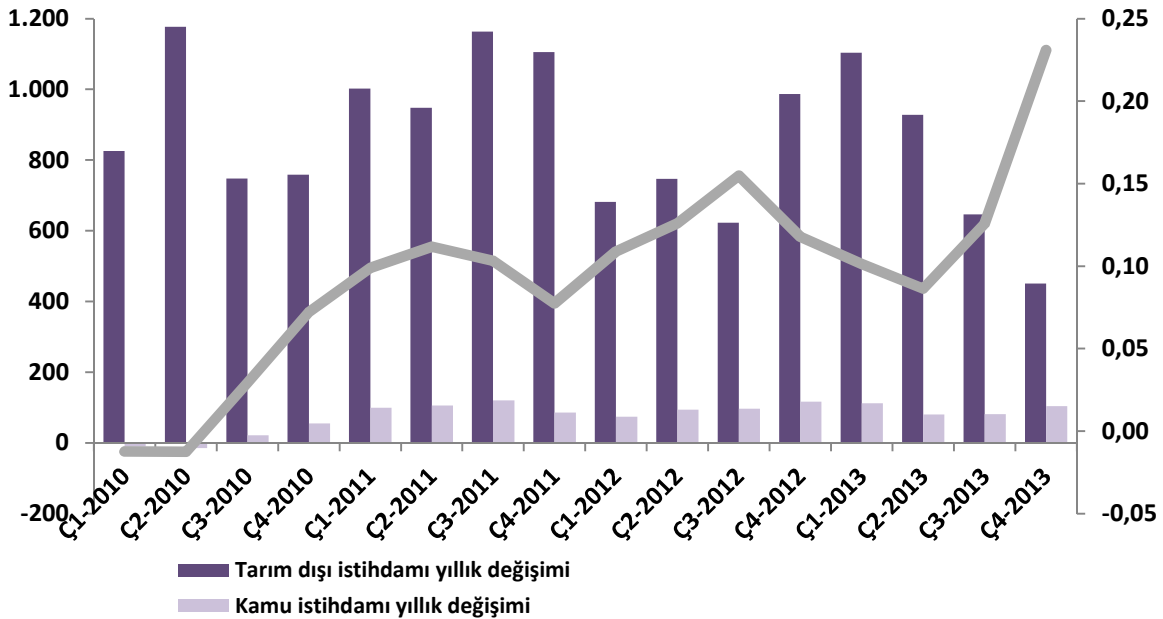
Tablo 1 Kamu istihdamının toplam ve tarım dışı istihdam içindeki payı

	Kamu istihdamı (1) (bin kişi)	Toplam istihdam (2) (bin kişi)	Tarım dışı istihdam (3) (bin kişi)	(1)/(2) (yüzde)	(1)/(3) (yüzde)
2009	2.964	21.277	16.037	13,9	18,5
2010	2.977	22.594	16.911	13,2	17,6
2011	3.080	24.110	17.967	12,8	17,1
2012	3.175	24.821	18.724	12,8	17,0
2013	3.270	25.524	19.509	12,8	16,8

Kaynak: TÜİK; Betam

Tablo 1’de kamu istihdamının toplam istihdam ve tarım dışı istihdam içindeki payının 2009’dan 2013’e azaldığını görüyoruz. Toplam istihdam içindeki kamu istihdamı payı tarım istihdamındaki dalgalanmaya bağlı olarak dalgalı bir seyir izlerken, tarım dışı istihdam içindeki pay düzenli olarak azalarak yüzde 18,5’ten yüzde 16,8’e gerilemiş bulunuyor.

Şekil 1 Çeyrekler itibariyle yıllık kamu istihdamı değişiminin tarım dışı istihdam değişimine oranı



Kaynak: TÜİK; Betam

İlk bulgu kamu istihdamının son dört yılda gerçekleşen yüksek tarım dışı istihdam artışında etkili bir rol oynamadığı şeklindedir. Bununla birlikte daha ayrıntılı bir analiz için kamu istihdamının tarım dışı istihdam artışına yaptığı marjinal katkıya bakmak gerekiyor. Şekil 1’de tarım dışı istihdamın ve kamu

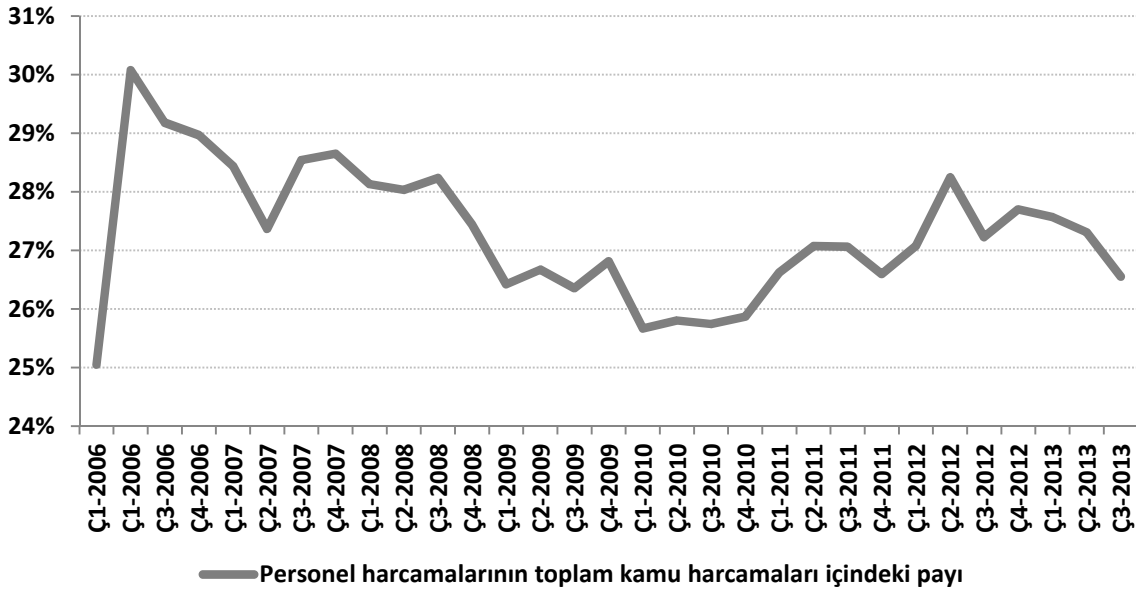
² Kamu istihdamında kapsamında bulunan kurumlar şunlardır: "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri, Y.Ö.K., Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri, Özel Bütçeli İdareler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Döner Sermayeler ve Kefalet Sandıkları, 190 Sayılı K.H.K. Kapsamında Yer Alan Diğer Kamu İdareleri, 233 Sayılı K.H.K. Kapsamında yer alan K.İ.T.ler (Bağlı Ortaklıklar Dahil), Özelleştirme Programında Yer alan Kuruluşlar, Kamu Bankaları, Özel Kanunu Bulunan Kuruluşlar İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri, B.İ.T.'ler (Belediye İktisadi Teşekkülleri)". Veri kaynağına TÜİK'in internet sitesinde yayınladığı haber bültenlerinden ulaşılabilir.

istihdamının yıllık değişimleri ve kamunun katkısının çeyrekten çeyreğe seyri yer alıyor. Dolayısıyla bu kez kamu istihdamının katkısını stok değil akım değişkeni şeklinde irdelemeye çalışıyoruz.

Kamu istihdamı artışı tarım dışı istihdam artışına 2010 yılı 3. çeyreğinden itibaren pozitif katkı yapmaya başlıyor ve bu katkı 2012 yılının 3. çeyreğinde yüzde 0,15'e yükseliyor. Diğer ifadeyle 2011 3. çeyrekten sonraki bir yıl içinde tarım dışı istihdam 623 bin kişi artarken kamu istihdamı 96 bin kişi artıyor. Ardından kamu istihdamının katkısı 2013 yılının 2. çeyreğine kadar azalıyor. Ancak son iki dönemde bu katkı çarpıcı bir şekilde artıyor ve kamu istihdamı artışının tarım dışı istihdam içindeki payı 6 ayda yüzde 9'dan yüzde 23'e yükseliyor (Şekil 1 ve Ek Tablo 1).

Bu ek bulgular kriz ertesinde kamunun istihdam politikasının istihdama ve işsizliğe belirleyici bir etki yapmadığını ancak 2013 ikinci yarısında bu etkinin önem kazandığını gösteriyor. Ancak kamu istihdamının artan önemi kamu istihdamının mutlak olarak artmaya başlamasından değil, tarım dışı istihdam artışının yavaşlamasından kaynaklandığı göze çarpıyor. Bir başka değişle son dönemde kamu istihdamının görece etkisi artıyor. Nitekim, 2011 4. çeyrekten 2012 4. çeyreğe kamu istihdamı 116 bin artarken, 2012'den 2013'e aynı dönemde 104 bine geriliyor. Buna karşılık, tarım dışı istihdam artışları sırasıyla 987 bin ve 451 bin olarak gerçekleşiyor, dolayısıyla bu artışlarda kamu istihdamının payı yüzde 11,8'den yüzde 23,1'e yükseliyor.

Şekil 2 Personel harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı (mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış)



Kaynak: TÜİK; Betam

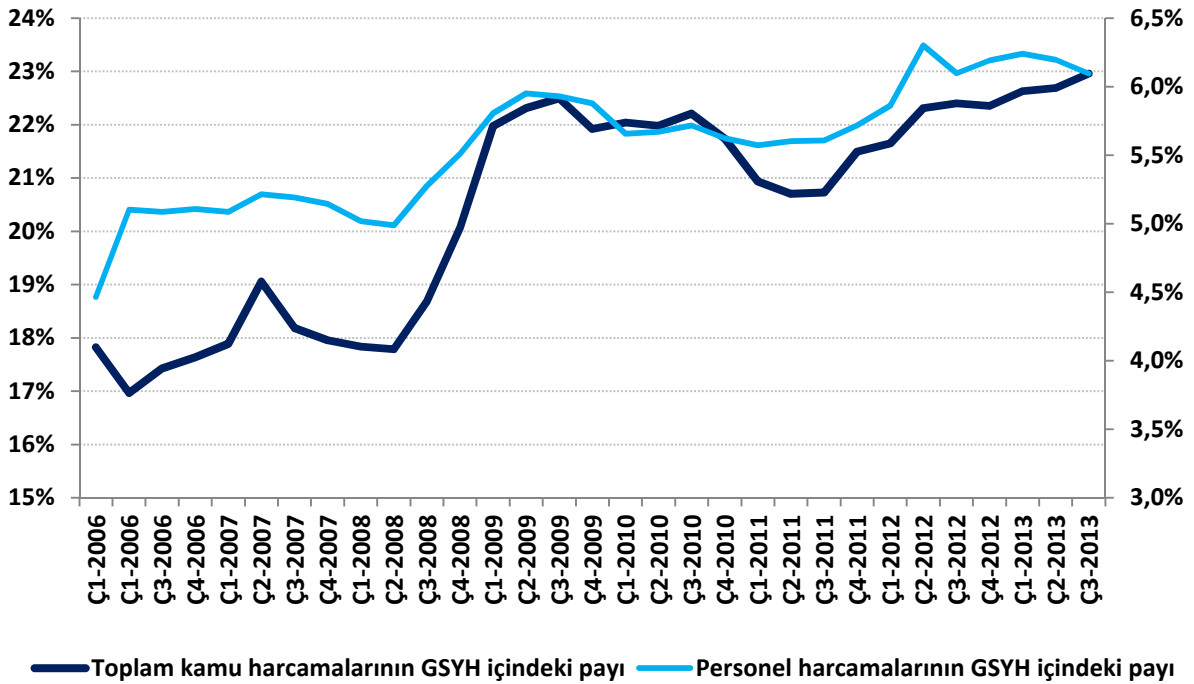
Kamu istihdam artışları mali disiplin açısından alarm vermiyor

2010'un ikinci yarısından itibaren görece olarak hızlı bir artış sergileyen kamu istihdamının bütçe dengesi üzerinde 2014'e kadar bir tehdit oluşturmadığını söyleyebiliriz. Şekil 2'deki veriler kamu personel harcamalarının toplam kamu harcamalarındaki payının 2006 yılının 2. çeyreğinden 2010 yılının 4. çeyreğine kadar düşme eğiliminde olduğuna işaret ediyor. Bu durum bir yandan 2006 sonrasındaki kamuda ılımlı ücret ve maaş artışlarının diğer yandan da hızla artan vergi gelirlerinin bir

sonucu olarak yorumlanabilir. Ancak yüzde 26 civarına düşen personel harcamasının toplam harcamalardaki payı 2011'den itibaren yüzde 28'e yükseliyor ve ardından 2013 yılının 3. çeyreğinde yüzde 26.6'ya geriliyor. Sonuç olarak toplam kamu harcaması içinde personel harcamalarının artan ve kalıcı bir eğilim oluşturduğunu söyleyemeyiz.

Şekil 3'de toplam kamu harcamaları ile personel harcamalarının GSYH içindeki paylarının seyri görülüyor. 2008 yılının 2. çeyreğinden itibaren ekonomik kriz ile birlikte vergi gelirleri düşerken harcamaların azaltılmaması sebebiyle toplam kamu harcamalarının GSYH içindeki payı yüzde 18'den yüzde 22'ye yükselirken, personel harcamalarının payı sadece bir puanlık artışla yüzde 5'ten yüzde 6'ya yaklaşıyor.

Şekil 3 Toplam kamu harcamalarının ve personel harcamalarının GSYH içindeki payı (mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış)



Kaynak: TÜİK; Betam

Bu seyrde dikkat çeken nokta son dönemde (2011'in ikinci yarısından itibaren) toplam kamu harcamaları ile personel harcamalarının GSYH içindeki paylarında ortaya çıkan artış eğilimidir (Şekil 3 ve Ek Tablo 2). Bu yeni eğilim yukarıda gördüğümüz gibi kamu istihdamında gaza basılmasından çok düşen büyüme hızının, dolayısıyla vergi gelirlerinde artış temposunun düşmesinin sonucudur. Şimdilik 1,5-2 puanlık artışlar söz konusudur. Ancak bu yıl beklendiği gibi büyüme düşük kalıp kamu istihdamı yakın geçmişteki temposuyla artmaya devam ederse, Hükümet ya düşük bütçe açığı politikasını tedricen terk edecek ya da düşük bütçe açığı politikasını sürdürmek için yatırımlar, sosyal transferler gibi başka kamu harcamalarını kısmak zorunda kalacaktır.

EK

Tablo 1 Toplam, tarım dışı ve kamu istihdamları

	İstihdam seviyeleri			Çeyrekten çeyreğe yıllık değişim			Oranlar	
	Toplam istihdam	Tarım dışı istihdam	Kamu istihdamı	Toplam (1)	Tarım dışı (2)	Kamu (3)	(3) / (1)	(3) / (2)
Ç1-2009	19.779	15.401	2.948					
Ç2-2009	21.455	16.047	2.974					
Ç3-2009	22.108	16.269	2.977					
Ç4-2009	21.741	16.413	2.959					
Ç1-2010	21.267	16.227	2.938	1488	826	-10	-0,01	-0,01
Ç2-2010	23.055	17.224	2.959	1600	1177	-15	-0,01	-0,01
Ç3-2010	23.195	17.017	2.998	1087	748	22	0,02	0,03
Ç4-2010	22.854	17.172	3.014	1113	759	55	0,05	0,07
Ç1-2011	22.802	17.229	3.037	1535	1002	99	0,06	0,1
Ç2-2011	24.445	18.172	3.065	1390	948	106	0,08	0,11
Ç3-2011	24.884	18.180	3.118	1689	1163	120	0,07	0,1
Ç4-2011	24.267	18.277	3.099	1413	1105	86	0,06	0,08
Ç1-2012	23.338	17.911	3.112	536	682	74	0,14	0,11
Ç2-2012	25.282	18.919	3.159	837	747	94	0,11	0,13
Ç3-2012	25.367	18.803	3.215	483	623	96	0,2	0,15
Ç4-2012	25.291	19.264	3.215	1024	987	116	0,11	0,12
Ç1-2013	24.546	19.015	3.223	1208	1104	112	0,09	0,1
Ç2-2013	26.130	19.847	3.239	848	928	80	0,09	0,09
Ç3-2013	25.960	19.449	3.296	593	646	81	0,14	0,13
Ç4-2013	25.443	19.715	3.320	152	451	104	0,69	0,23

Kaynak: TÜİK; Betam

Tablo 2 GSYH, toplam kamu harcamaları ve personel harcamaları (Nominal, mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış)

	GSYH (1)	Toplam kamu harcaması (2)	Personel harcamaları (3)	(3 / 1) (%)	(2) / (1) (%)	(3) / (2) (%)
Ç1-2006	176.065.284.000	31.377.596.700	7.859.205.480	4,5	17,8	25,0
Ç1-2006	187.314.250.000	31.776.960.800	9.555.937.190	5,1	17,0	30,1
Ç3-2006	194.326.489.000	33.866.580.500	9.882.564.100	5,1	17,4	29,2
Ç4-2006	200.570.894.000	35.372.106.300	10.245.274.170	5,1	17,6	29,0
Ç1-2007	204.963.248.000	36.666.925.500	10.425.850.210	5,1	17,9	28,4
Ç2-2007	206.294.611.000	39.304.606.500	10.756.056.720	5,2	19,1	27,4
Ç3-2007	213.241.786.000	38.777.073.300	11.067.657.960	5,2	18,2	28,5
Ç4-2007	220.508.075.000	39.598.008.700	11.343.318.490	5,1	18,0	28,6
Ç1-2008	231.957.533.000	41.377.287.400	11.639.207.650	5,0	17,8	28,1
Ç2-2008	240.290.046.000	42.744.656.400	11.982.353.040	5,0	17,8	28,0
Ç3-2008	240.417.661.000	44.917.680.900	12.682.129.410	5,3	18,7	28,2

Ç4-2008	233.002.767.000	46.765.886.900	12.833.692.200	5,5	20,1	27,4
Ç1-2009	229.034.160.000	50.321.501.700	13.295.832.820	5,8	22,0	26,4
Ç2-2009	231.878.171.000	51.736.517.100	13.799.295.760	6,0	22,3	26,7
Ç3-2009	241.065.329.000	54.228.963.200	14.290.087.800	5,9	22,5	26,4
Ç4-2009	252.095.500.000	55.262.806.500	14.818.790.370	5,9	21,9	26,8
Ç1-2010	260.057.115.000	57.313.786.400	14.708.519.440	5,7	22,0	25,7
Ç2-2010	269.443.370.000	59.214.417.800	15.277.271.680	5,7	22,0	25,8
Ç3-2010	277.309.965.000	61.580.293.600	15.850.730.660	5,7	22,2	25,7
Ç4-2010	293.948.085.000	63.903.178.800	16.530.160.280	5,6	21,7	25,9
Ç1-2011	308.620.696.000	64.599.315.100	17.197.593.250	5,6	20,9	26,6
Ç2-2011	319.196.999.000	66.066.111.800	17.882.889.310	5,6	20,7	27,1
Ç3-2011	331.452.096.000	68.680.730.800	18.585.571.300	5,6	20,7	27,1
Ç4-2011	338.023.486.000	72.648.388.800	19.321.806.770	5,7	21,5	26,6
Ç1-2012	342.953.502.000	74.235.641.800	20.099.647.370	5,9	21,6	27,1
Ç2-2012	350.646.500.000	78.223.494.400	22.091.840.020	6,3	22,3	28,2
Ç3-2012	356.965.999.000	79.960.948.800	21.765.587.940	6,1	22,4	27,2
Ç4-2012	364.523.200.000	81.485.293.600	22.569.990.840	6,2	22,4	27,7
Ç1-2013	374.856.935.000	84.830.716.300	23.386.620.570	6,2	22,6	27,6
Ç2-2013	385.098.367.000	87.361.123.100	23.859.689.940	6,2	22,7	27,3
Ç3-2013	394.474.923.000	90.568.332.800	24.046.465.360	6,1	23,0	26,6

Kaynak: TÜİK; Betam