

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASI RAPORU ÖZET

TURKEY LABOR MARKET STUDY SUMMARY



14 Nisan 2006
April 14, 2006



Dünya Bankası Yayını
Document of the World Bank

Türkiye’de istihdam yaratmaya yönelik işgücü piyasası reformları

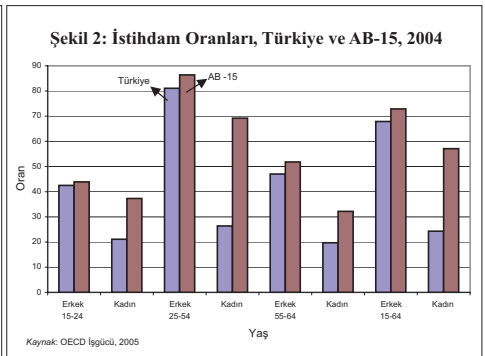
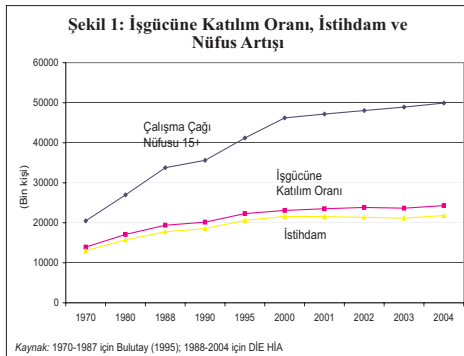
Yaşanan etkileyici ekonomik büyümeye rağmen, Türkiye’de istihdam yaratma ve işgücüne katılım düzeyleri oldukça yavaş kalmıştır. İşçiler için makul bir koruma sağlarken yeni istihdam olanakları yaratmak için ne gibi adımlar atılabilir? Bu çalışmada ele alınan temel politika sorunu budur.

Türkiye 2001’den bu yana etkileyici bir büyüme gerçekleştirmiş ve bu büyüme enflasyonun düşürülmesini, kamu harcamalarının iyileştirilmesini ve ihracat ile doğrudan yabancı yatırımların artırılmasını sağlayan bir dizi reformla desteklenmiştir. Ancak, istihdam yaratma süreci nispeten yavaş kalmış olup, bu durum büyümeden sağlanan faydaların toplum kesimlerine dağılımını sınırlayabilir ve reformların devamı için desteği azaltabilir.

İşgücü piyasasına yönelik olarak atılabilecek hangi adımlar işçiler için makul bir sosyal koruma sağlarken aynı zamanda daha çok sayıda ve daha iyi işler yaratılmasına olanak verebilir? Türkiye’deki işgücü piyasası üzerine Dünya Bankası tarafından yakın zamanda gerçekleştirilen bir çalışma bu konuları analiz etmekte ve işgücü politikaları için öneriler geliştirmektedir. Buna eşlik eden bir başka çalışma olan Ülke Ekonomik Raporu (Country Economic Memorandum) ilgili mali, sosyal, adli, tarımsal ve diğer reformlar hakkında öneriler getirmektedir. Raporların Türkiye’de istihdam yaratma ve sürdürülebilir büyüme için ortaya konan çabalara ve politika tartışmalarına katkıda bulunması beklenmektedir. Bu not ise Türkiye işgücü piyasasındaki ana gelişmeleri ve zorlukları özetlemekte ve bunlara cevap verebilecek reformlara ilişkin öneriler getirmektedir.

Türkiye işgücü piyasasındaki son trendler

1980 ve 2004 yılları arasında, Türkiye’de çalışma yaşındaki nüfus 23 milyon artmıştır; ancak bu dönem süresince sadece 6 milyon iş yaratılmıştır (Şekil 1). Bunun sonucu olarak, ülkedeki istihdam oranı sadece yüzde 44’tür, ki bu da dünyadaki en düşük istihdam düzeyleri arasındadır. Bir çok ülkede istihdam oranları yüzde 50’nin üzerinde olup, AB-15 ülkelerinde bu oran ortalama yüzde 65’tir (Şekil 2).



Kadınlar arasındaki düşük istihdam düzeyi, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki istihdam oranı farklarının büyük kısmını açıklamaktadır. AB-15 ile karşılaştırıldığında,

en elverişli çalışma yaşındaki Türk kadınlarının istihdam oranı yarıdan azdır (bakınız şekil 2). Buna ek olarak, 55 yaş üstü Türk kadınlarının ve erkeklerinin sadece üçte biri işgücüne dahildir. Eğitimli gençler arasında ise işsizlik oldukça yüksek olup, 20-24 yaş arası üniversite mezunları için işsizlik oranı ortalama yüzde 39, 25-29 yaş arası üniversite mezunları içinse yüzde 15'tir.

Türkiye'deki iş açığı, ülkenin AB'ye katılım yolunda ilerlediği bu dönemde bir zorluk olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi tarafından istihdam oranlarına ilişkin belirlenen Lizbon hedefine ulaşabilmesi için Türkiye'nin 2010 yılına kadar 14 milyon iş yaratması gerekecektir. Mevcut GSYİH ve istihdam büyüme oranları, gerçekte oluşturulacak iş sayısının 1,5 milyon civarında olacağına işaret etmektedir.

Buna ilave olarak, Türkiye'deki büyük kayıt dışı (informal) ekonomi, kentsel kesimdeki her üç işçiden birinin ve kırsal kesimdeki her dört işçiden üçünün hiç bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadığı anlamına gelmektedir. Sonuç olarak, çok az işçi emeklilik, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası alabilmektedir; kıdem tazminatının tamamını alabilen ve istihdam mevzuatında belirtilen diğer korumalardan tam olarak faydalanabilenlerin sayısı ise çok daha azdır çünkü herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı işçiler arasında bile yasal iş düzenlemelerine tam uyum göreceli olarak düşük düzeydedir. İş açığını daraltmak ve işçilere yönelik korumayı güçlendirmek için değişime ihtiyaç vardır.

Yavaş istihdam yaratımının ardındaki ekonomik nedenler

Benzer gelir düzeyine sahip ülkelere kıyasla, Türkiye'nin tarım kesimindeki nüfusu hala çok büyüktür (Tablo 1). Kalkınmanın neredeyse kaçınılmaz bir sonucu olarak tarımdaki istihdam düşmekte, ancak diğer sektörlerdeki istihdam artışı bu düşüşü telafi etmeye yetmemektedir. Ancak sadece sanayi ve hizmet sektöründeki istihdam büyüme oranlarını bile diğer ülkelerle karşılaştırdığımızda, Türkiye'deki istihdam büyümesinin yavaş olduğu ortaya çıkmaktadır – tarımdaki istihdam düşüşü istihdam yaratmadaki bu yavaşlığın tek sebebi değildir.

Tablo 1: Sektörlere göre İstihdam, 1980 ve 2004 (milyon)

	1980	2004
İstihdam, toplam (15 yaş ve üstü)	15.7	21.7
Tarım sektöründe istihdam	8.4	7.4
Sanayi sektöründe istihdam	2.3	4.0
İnşaat sektöründe istihdam	0.9	1.0
Hizmet sektöründe istihdam	4.1	9.4

Kaynak: Bulutay (1995) 1970–87 yılları için; DIE 1988–2004 HİA; 1988–99, HİA Nisan ve Ekim ortalamaları.

Rapor, istihdam artışının yavaş olmasının önemli bir faktörü olarak işgücü piyasası düzenlemelerine işaret etmektedir. Yüksek kıdem tazminatları gibi düzenlemeler, işçileri işten çıkarmayı maliyetli bir hale getirerek işi korumak için tasarlanmıştır. Bu düzenlemeler işi koruma anlamında başarılı olsa da, gelecekte ekonomik koşullardan kaygı duyan işverenler, ekonomik koşulların elverişsiz olduğu zamanlarda işten çıkarmanın çok maliyetli olması halinde yeni işçi alma konusunda çekingen davranabilir. Türkiye gibi ekonomik dalgalanmalar yaşayan ülkelerde bu etkinin daha da güçlü hissedilmesi olasıdır. Bu doğrultuda, raporda daha fazla istihdam dostu işgücü piyasası düzenlemeleri için yapılabilecek reformlara odaklanılması önerilmektedir. Gelecekte daha esnek bir işgücü piyasası için bir başka neden de, şudur: onyıllardır süren yüksek enflasyon, işgücü piyasasında yapılacak uyumun esnek reel ücretlerle gerçekleştirilebileceği anlamına gelmektedir. Enflasyon aşağı indikçe, ekonomi bu şekilde uyum yapamayacaktır.

İstihdam artışıdaki yavaşlığın iki yaygın nedeni olan yavaş ekonomik büyüme ve üretkenliğe kıyasla yüksek işgücü maliyeti, Türkiye'deki istihdamın yavaş artmasında en önemli iki faktör olarak ortaya çıkmamıştır. Büyüme Türkiye'de nispeten güçlü olmuştur – orta gelirli diğer ülkelerin bazılarında GSYİH büyümesi daha yavaş olduğu halde istihdam büyümesi Türkiye'den daha hızlı olmuştur. Ayrıca düşük ücretler işgücü maliyetlerini (üretkenliğe göre) uluslararası çapta rekabetçi bir düzeyde tutmuştur.

Son yıllarda hızla artan asgari ücret ve yüksek ücret dışı işgücü maliyetleri (emeklilik, sağlık sigortası, iş yaralanmaları, işçi tazminatı ve işsizlik sigortasını kapsayan bordro vergileri) kayıt dışı istihdamı artırıyor olabilir.

İşgücü piyasası düzenlemeleri

Türkiye'de işgücü piyasası düzenlemeleri büyük oranda aile başına tüm çalışma hayatı boyunca aynı işte kalan tek bir tam-zamanlı ücretliden oluşan bir işgücü için tasarlanmıştır. Yüksek kıdem tazminatı, işten çıkarılmanın getirdiği risklerden işçileri korumak üzere tasarlanmıştır. Geçici çalışma üzerindeki kısıtlamalar, işverenlerin emeklilik ya da kıdem tazminatı kapsamında olmayan işçileri kullanmasını önlemek için tasarlanmıştır. Ve düşük emeklilik yaşı ise kayıt dışılığı artıran yüksek sosyal güvenlik vergilerini gerektirmektedir.

Bu düzenlemeler kamu sektörü çalışanlarının ve formal sektörde yer alan büyük özel şirketlerde çalışanların haklarını korumada muhtemelen etkili olsa da, özellikle işgücü piyasasına giren kadınlar ve gençler olmak üzere bir çok işçinin ihtiyaçları göz önüne alındığında giderek daha yetersiz kalmaktadır (Kutu 1). Bu düzenlemeler ayrıca kayıt dışı işçi çalıştıran ve bu yolla kurallara uyan firmalar üzerinde bir avantaj elde eden şirketler için de fayda sağlamaktadır. Uluslararası çapta edinilen bilgi ve deneyimler, istihdam koruma düzenlemelerinin Türkiye'de olduğu gibi bu düzenlemelere uyumun düşük olduğu yerlerde bile istihdam oranlarını ve kayıt dışılık oranlarını etkileyebileceğini göstermektedir.

Türkiye'de çalışma saatleri, ilgili verilerin mevcut olduğu ülkeler arasında en yüksektir. Yüksek çalışma saatleri, kıdem tazminatı şartlarının ve fazla mesainin göreceli olarak

daha az vergilendirilmesinin yeni istihdam yaratılmasını caydırıcı bir etki yaptığına işaret etmektedir. Şirketler yeni işçi almaktansa daha yüksek fazla mesai ücretleri ödemek pahasına mevcut işçilerini kullanmayı daha avantajlı olarak görmektedir. Örneğin, 2004'te Türk imalat sektöründeki işçiler haftada 52 yerine ortalama 45 saat çalışmış olsalardı, 500.000 işçiye daha ihtiyaç olacaktı.

Ekonomik dalgalanmaların son yıllarda işgücü piyasasında esnekliği son derece önemli hale getirmiş olması, kıdem tazminatı yükümlülüklerinin bilhassa maliyetli olmasına neden olmuş olabilir. Kıdem tazminatı şartları ayrıca muhtemelen doğrudan yabancı yatırımı da engellemiştir; zira yabancı yatırımcılar yasal düzenlemelere uymayı tercih etmektedir. Türkiye'de 20 hizmet yılını doldurmuş bir işçi 20 aylık kıdem tazminatına hak kazanmaktadır; oysa aynı hizmet yılı için OECD ülkelerinde 6 ay, diğer Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde 4 ay, diğer orta gelir düzeyli ülkelerde ise 10 aylık kıdem tazminatı söz konusudur.

Buna ek olarak, 1992 yılında asgari emeklilik yaşının kaldırılması, işgücünden erken çıkışları da önemli derecede artırmıştır. 1994'te kentsel alanlardaki 55 yaşındaki erkeklerin yaklaşık yarısı emekli maaşı alırken, 2002'ye gelindiğinde, bu oran yaklaşık üçte ikiye fırlamıştır. Benzer şekilde, işgücüne katılım oranları 20'li yaşların ortasında ve 30'lu yaşların ortasında olan üniversite eğitimi almış kadınlar için yüzde 80'e yakındır. Ancak 50 yaşa gelindiğinde, bunların sadece üçte biri hala çalışıyor olmaktadır.

Kutu 1: Hassas gruplar: kadınlar ve gençler

Türkiye'de kadınların işgücüne katılımı 1960'lardan beri düşmekte olup son on beş yıl boyunca yüzde 20'nin altında kalmıştır. Yavaş istihdam yaratımı bu sorunun nedenlerinden biridir. 1988 ve 2003 yılları arasında, kentlerde erkekler için işsizlik oranı yaklaşık yüzde 11 olurken kadınlar için yüzde 28'den yüzde 18'e düşmüştür. Fırsatların sınırlı oluşuyla cesareti kırılan bir çok kadın işgücünden ayrılmayı tercih etmiştir. Eğitim, kadınların işgücüne katılımını teşvik etmede hayati rol oynamaktadır: üniversite eğitimi almış genç kadınların işgücüne katılım oranı erkeklerinkine yakındır.

Yarım-zamanlı iş olanağı, diğer OECD ülkelerinde işgücüne katılım oranlarında önemli artışlara sebep olmuşsa da Türkiye'de böyle bir sonuç ortaya çıkmamıştır. Ücret ve maaş karşılığı çalışan kadınların sadece yaklaşık yüzde 9'u haftada 35 saatten az çalışmaktadır. İşverenler ve işçiler yarım-zamanlı çalışma olanağı sunan 2003 İş Kanunundaki değişikliklerden henüz tam olarak yararlanmamaktadır. Aynı kanun ayrıca imalat şirketlerinde kadınların gece vardiyasında çalışması önündeki yasağı da kaldırmıştır.

Yavaş istihdam yaratımı gençlere de zarar vermiştir. İmalat sektöründe 15-24 yaş grubu için istihdam oranları 1997 – 2003 yılları arasında düşerek, 1,1 milyondan yaklaşık 900.000'e gerilemiştir. En büyük etki, giriş düzeyindeki işlerde çalışan işçiler tarafından hissedilmiştir, ki bu da Türkiye'deki gibi güçlü istihdam koruma mevzuatlarının özellikle gençleri etkileyeceğini ileri süren uluslararası literatür ile tutarlıdır. Doğum iznini uzatan ve büyük firmalarda çocuk bakım tesisi (kreş) zorunluluğu getiren yeni hükümler de dahil olmak üzere İş kanunlarının kadınların işgücüne katılımı üzerinde yarattığı etki yakından izlenmelidir.

Türkiye’de üzerinde düşünölen reformlar

Modern bir ekonomi için modern işgücü piyasası düzenlemelerine ihtiyaç vardır. Kıdem tazminatı şartları ve esnek çalışma üzerindeki kısıtlamalar gibi düzenlemeler tam-zamanlı, ömür-boyu işleri korumak üzere tasarlanmıştır. Öte yandan işsizlik sigortası ve eğitim programları gibi tedbirler ise iş dünyasındaki koşullardan etkilenen işçileri korumak için tasarlanmıştır. Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye de bu iki yaklaşımı uygulamaktadır: işleri korumak ve işçileri korumak. Ancak, şu anda denge işleri koruma yönüne eğilmiştir ve rapor işçileri korumaya yönelik bir kayma önermektedir.

Yüksek kıdem tazminatı gereklerini düşürmek belki de en acil işgücü piyasası reformudur. Yukarıda da belirtildiği gibi, kıdem tazminatı büyük oranda kamu sektörü çalışanlarına ve büyük özel firmalarda çalışanlara yarar sağlamaktadır. Kıdem tazminatı şartlarını kolaylaştırmak özellikle genç işçiler için yararlı olacaktır.

İşçileri korumak amacıyla, işsizlik sigortasının daha geniş kesimler tarafından ulaşılabilir kılınabilmesi için bu sigortadan yararlanmaya yönelik uygunluk şartları kolaylaştırılmalıdır. Sistem halihazırda işsiz durumdaki işçilerin sadece yüzde 4’üne ödeme yapmaktadır. Kore Cumhuriyeti gibi yeni oluşturulmuş diğer sistemlerde, kapsama oranı çok daha yüksektir (%14); OECD ülkelerinde ise bu oran yüzde 25-75 arasında değişmektedir. Türkiye’de kapsama oranının bu denli düşük olmasının nedeni, işsizleri formal bir sistemle desteklemeyi zorlaştıran geniş kayıt dışı sektördür. İşsizlik Sigortası fonunda artan bir fazla mevcuttur ve yapılan analiz fonun uygunluk şartlarının kolaylaştırılmasını ve katkı payı oranlarının azaltılmasını kaldırabilecek durumda olduğunu göstermektedir.

Belirli süreli iş sözleşmelerine ekonomik nedenlerle de izin verilmeli, ve iş kurumlarının şirketlere geçici işçi sağlamasına olanak verilmelidir. Mevcut düzenlemeler sadece mevsimsel tarım işi gibi “objektif” nedenler için belirli süreli iş sözleşmelerine izin vermektedir. Her iki öneri de özellikle kadınlar için yararlı olacaktır.

Toplu pazarlık ve iş güvencesine daha iyi erişim ve ihtilaf çözüm mekanizmaları da işçilere yarar sağlayacaktır. Alternatif yargılama mekanizmaları daha yaygın hale getirilmelidir. Mahkemede yargılama, işçilerin işverenleriyle yaşadığı bireysel ihtilafların çözümü için tek mevcut mekanizmadır. Özel tahkime olanak vermek ihtilafların daha kısa sürede ve daha etkin bir şekilde çözümlenmesini sağlayacak ve iş mahkemeleri üzerindeki yükü azaltacaktır.

Türkiye İş Kurumu’na aktif işgücü piyasası politikaları yürütebilmesi için daha fazla kaynak sağlanmalıdır. Bu yönde atılmış adımlardan biri, Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine uygun politika ve hizmetler uygulayabilme yetisini desteklemeye yönelik olarak kurum için başlatılan bir AB teknik yardım programıdır. Program, kurumsal kapasite oluşturma (politika geliştirme ve operasyonel iyileştirmeler yoluyla), aktif işgücü piyasası programlarının finansmanı için bir hibe programı ve il bazında ofislerinin oluşturulması bileşenlerini içermektedir. Aktif işgücü programları açısından politika gündeminde hala beklemekte olan husus ise özel iş kurumlarına tüm istihdam ve eğitim

hizmetlerini sunabilmeleri için lisans verilmesidir.

Türkiye işgücü piyasasındaki idari kapasite, iş müfettişlerinin sayısını artırmak yoluyla güçlendirilmelidir. Hükümet tarafından planlanmakta olan sosyal güvenlik reformu, sosyal güvenlik kurumlarının ve veri tabanlarının birleştirilmesini içermektedir. Bu reform, bordro vergisi yükümlülüklerine uyumu izleme kapasitesini güçlendirecek olup, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı iş müfettişlerinin sayısını arttırmak suretiyle desteklenebilir.

Son olarak, işgücü arz ve talebinin esnekliğini belirlemeye yönelik ayrıntılı bir analiz yapılmalıdır. Çalışma, her bir grup için geçerli bordro vergileri ve bir hane halkı içinde ikinci ücretlilerin gelir vergileri de dahil olmak üzere, belli bir uygulama düzeyinde istihdam üzerindeki vergileri düşürmenin tahmini fayda ve maliyetini belirleyebilmek için işgücü piyasasının farklı kesimlerini ve nüfus içindeki farklı grupları kapsmalıdır.

Burada yapılan öneriler, eşit öneme sahip gereksinimleri karşılayacak şekilde dengelenmiştir. İdeal olarak, önerilen reformlar eşanlı yapılmalıdır: Bu önerilerden sadece bir ya da ikisini seçmek arzu edilen etkiyi yaratmayabilir. Ancak, bu kapsamlı ve çok çaba gerektiren bir gündemdir ve öncelik sırasına koymak gerekirse, istihdam yaratımı için en birinci öncelik işgücü piyasası düzenlemelerini, özellikle de kıdem tazminatı ve diğer işe alma/işten çıkarma kısıtlamalarını, serbestleştirmek yoluyla işgücü piyasasının esnekliğinin iyileştirilmesi olacaktır.

İstihdam yaratmak için ayrıca istikrarlı bir ekonomik büyümeye ihtiyaç vardır. Sürdürülebilir bir makroekonomik çerçeve, yatırım ortamında yapılacak iyileştirmeler ve fiziksel kaynaklara ve insan kaynaklarına yapılacak yatırımlar hep birlikte büyüme için gerekli yapı taşlarını oluşturur. İşgücü üretkenliğini artırmak da hem ücretlerde hem de yaşam standartlarında artışlara olanak verecektir. Bunlara ulaşmaya yönelik tavsiyeler Dünya Bankasının Ülke Ekonomik Raporunda yer almaktadır.

Bu belge Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi, tarafından hazırlanmıştır. İşgücü piyasası çalışmasının tamamı www.worldbank.org.tr/labor2006 adresinde, Ülke Ekonomik Raporu ise www.worldbank.org.tr/cem2006 adresinde bulunabilir.

Labor market reforms to create jobs in Turkey

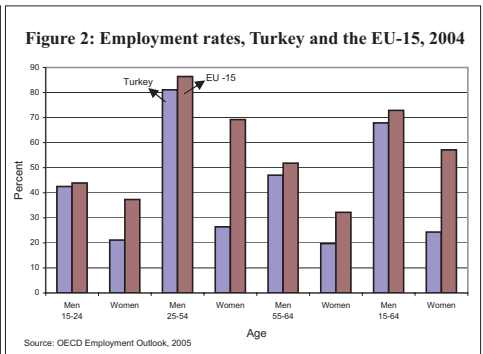
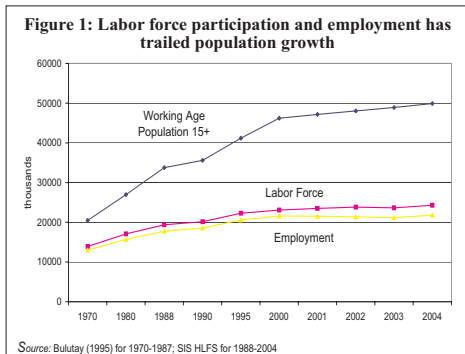
Despite impressive economic growth, job creation and labor force participation have been rather slow in Turkey. What steps can be taken to create jobs while providing reasonable protection for workers? This is the fundamental policy question addressed by this study.

Turkey has achieved impressive growth since 2001, supported by wide-ranging reforms that have lowered inflation, improved public spending, and raised exports and foreign direct investment. But job creation has been relatively slow, and could limit the distribution of the benefits from growth and undermine support for continued reforms.

What labor market actions would create more and better jobs while also providing reasonable social protection for workers? A recent World Bank study on Turkey’s labor market analyzes these issues and supports policy dialogue within Turkey for labor policies. A companion study, the Country Economic Memorandum, suggests related fiscal, social, judicial, financial, agricultural, and other reforms. The reports are expected to contribute to the policy discussion and efforts for sustained growth and job creation in Turkey. This note summarizes key developments and challenges in Turkey’s labor market, and recommends reforms that respond to them.

Recent trends in Turkey’s labor market

Between 1980 and 2004 Turkey’s working-age population grew by 23 million people, yet during that time only 6 million jobs were created (Figure 1). As a result the country’s employment rate is just 44 percent, among the lowest levels in the world. Most countries have employment rates above 50 percent, and in the EU-15 the average is 65 percent (figure 2).



Low employment among women accounts for much of the difference in employment rates between Turkey and the European Union. Turkish women of prime working age are employed at less than half the rate in the EU-15 (see figure 2). In addition, only one-third of Turkish men and women older than 55 are in the labor force. And unemployment

is extremely high among educated young people, averaging 39 percent for university graduates 20-24-years-old and 15 percent for those ages 25-29.

Turkey's jobs deficit poses a challenge as the country moves toward EU accession. To meet the Lisbon target employment rate set by the European Council, Turkey would have to create 14 million jobs by 2010. Current GDP and employment growth rates indicate that the actual number will be more like 1.5 million.

In addition to that, Turkey's large informal economy means that one in three urban workers and three in four rural workers are not registered with social security institutions. As a result few workers receive pensions, health insurance, and unemployment insurance, however fewer get the full severance pay and other protections stipulated in employment legislation because even among the workers registered with one of the social security institutions, full compliance with labor regulations is relatively low. Change is needed to narrow the jobs deficit and strengthen worker protection.

Economic explanations for slow job creation

Relative to other countries of similar income, the share of Turkey's population working in agriculture is still large (Table 1). Although employment in agriculture has fallen, the almost inevitable pattern of development, employment growth in the other sectors has been insufficient to compensate. But even when comparing employment growth only in industry and services with other countries, Turkey's employment growth has been slow – labor shedding in agriculture has not been the only reason for slow job creation.

Table 1: Employment by Sector, 1980 and 2004 (millions)

	1980	2004
Employment, total (15 years and over)	15.7	21.7
Employment in agriculture	8.4	7.4
Employment in industry	2.3	4.0
Employment in construction	0.9	1.0
Employment in services	4.1	9.4

Source: Bulutay (1995) for 1970–87; SIS HLFS for 1988–2004; for 1988–99, HLFS April and October averages.

The report points to labor market regulations as an important factor in slowing job growth. These regulations such as high severance pay are designed to protect jobs by making it costly to fire workers. They may be successful in this, but employers who are concerned about economic conditions in the future will be cautious about hiring new workers if costs of firing them are very high when economic conditions are unfavorable. This effect is likely to be magnified in countries with frequent boom-bust cycles such as Turkey. It is recommended in the report that the focus should be on reforming labor

market regulations to be more employment friendly. An added reason for a more flexible labor market in the future is that the decades of high inflation meant that labor market adjustment could take place through flexible real wages. As inflation comes down, the economy will not be able to adjust in this manner.

Two common reasons for slow job creation, slow economic growth and high labor costs relative to productivity, have not been the most important factors for slow job creation. Growth has been relatively strong in Turkey and a number of other middle income countries with slower GDP growth have experienced faster employment growth than Turkey. Low wages have kept labor costs (relative to productivity) internationally competitive.

The minimum wage which has increased rapidly in recent years, and high nonwage labor costs—payroll taxes, which cover the costs of pensions, health insurance, work injuries, worker compensation, and unemployment insurance—may be adding to informal employment.

Labor market regulations

Turkey's labor market regulations are largely designed for a labor force consisting of one full-time wage earner per family who stays in the same job for the entire working life. High severance pay is designed to protect workers from the risks that come with being fired. Restrictions on temporary work are designed to prevent employers from using workers not covered by pensions or severance pay. And a low retirement age requires high social security taxes, inducing informality.

While these regulations are likely to have been effective in protecting the rights of public sector workers and workers in large, formal private firms, they are increasingly ill-suited to the needs of many workers—especially women and young entrants into the labor market (box 1). These regulations also benefit firms that hire informal workers and gain an advantage over firms that follow the rules. International evidence suggests that employment protection regulations can affect employment rates and informality levels even when compliance is weak, as in Turkey.

Working hours in Turkey are the highest of any country for which data are available. High working hours suggest that severance requirements and favorable tax treatment of overtime work are discouraging creation of new jobs. Firms find it more advantageous to use existing workers even by paying higher overtime rates rather than hire new ones. In 2004, for example, if workers in Turkish manufacturing had worked 45 hours on average instead of 52, for example, another 500,000 workers would have been needed.

Severance requirements may have been particularly costly because high economic volatility made flexibility in the labor market extremely important in recent years. Severance requirements have also likely hindered foreign direct investment, since foreign investors prefer to comply with regulations. In Turkey a worker with 20 years of service is entitled to 20 months of severance, compared with 6 months in other OECD countries,

4 months in other Eastern European and Central Asian countries, and 10 months in other middle-income countries.

In addition, abolition of the minimum pension age in 1992 significantly increased early exit from the labor force. In 1994 about half of 55-year-old men in urban areas were drawing a pension; by 2002 that share has jumped to about two-thirds. Similarly, participation rates are close to 80 percent for university-educated women in their mid-20s to mid-30s. But by age 50, only one in three is still working.

Box 1: Targeting vulnerable groups: women and young people

Female labor force participation has been falling in Turkey since the 1960s, stagnating under 20 percent over the past 15 years. Slow job creation is part of the problem. Between 1988 and 2003 unemployment for urban men was about 11 percent, yet for urban women it fell from 28 percent to 18 percent. Many women, discouraged by limited opportunities, have dropped out of the labor force. Education plays a crucial role in encouraging female labor force participation: university-educated young women have participation rates close to those of men.

Although the availability of part-time work has significantly increased female labor force participation in other OECD countries, that has not happened in Turkey. Only about 9 percent of female wage and salary earners work fewer than 35 hours a week. Employers and workers are not taking full advantage of changes introduced by the 2003 Labor Law that allow more part-time work. The new law also lifted a ban on female employment in night shifts at manufacturing firms.

Slow job creation has also hurt young people. Employment in manufacturing for those ages 15-24 fell between 1997 and 2003, from about 1.1 million to 900,000. Since 2000 employment in services for this age group has also fallen. Workers in entry-level jobs have felt the greatest impact—which is consistent with international literature suggesting that strong employment protection legislation, such as Turkey's, is most likely to affect the young. The impact of labor laws on female labor force participation should be closely monitored, including recent provisions extending maternity leave and requiring child care facilities in large firms.

Reforms under consideration in Turkey

A modern economy requires modern labor market regulations. Regulations such as severance pay requirements and restrictions on flexible work are designed to protect full-time, life-time jobs. Measures such as unemployment insurance and training programs on the other hand are designed to protect workers whose jobs have been affected by business conditions. Like many countries, Turkey is implementing both approaches: protecting jobs and protecting workers. However, the balance is currently strongly biased towards protecting jobs, and the report recommend shifting towards protecting workers.

Reducing the high severance requirements is arguably the most urgent labor market reform. As noted, severance largely benefits public sector workers and workers in large private firms. Easing the requirements should prove particularly beneficial for young workers.

To protect workers, eligibility requirements should be eased to make unemployment insurance more widely available. The current system provides benefits to less than 4 percent of unemployed workers—a far lower coverage rate than in other new systems, such as in the Republic of Korea (14 percent), or in other OECD countries (25-75 percent). Much of Turkey’s low coverage is due to extensive informality, which makes it difficult to support the unemployed through a formal system. There is a growing surplus in the unemployment insurance fund, and analysis suggests that the fund can afford to ease eligibility requirements and reduce contribution rates.

Fixed-term contracts should be allowed for economic reasons, and employment agencies should be permitted to provide firms with temporary workers. Current regulations allow fixed-term contracts only for “objective” reasons such as seasonal agricultural work. Both recommendations are likely to particularly benefit women.

Workers would also benefit from better access to collective bargaining and job security and dispute resolution mechanisms. Alternative adjudication mechanisms should be made more widely available. Adjudication through the courts is the only mechanism available for individual workers to resolve disputes with employers. Allowing private arbitration would provide more timely, efficient dispute resolution and reduce the burden on labor courts.

The Turkish Employment Organization should be given more resources to implement active labor market policies. A step in this direction is an EU technical assistance program for the organization to support Turkey’s ability to implement policies and services aligned with the European Employment Strategy. The program includes institution building (through policy development and operational improvements), a grant scheme to finance active labor market programs, and construction of provincial offices. The remaining item on the policy agenda for active labor programs is to license private employment agencies to provide the full range of employment and training services.

Administrative capacity in Turkey’s labor market should be strengthened by increasing the number of labor inspectors. The social security reform being planned by the government includes merging of social security institutions and databases. This move should increase capacity to monitor compliance with payroll taxes, and can be complemented by increasing the number of labor inspectors in the Ministry of Labor and Social Security.

Finally, a detailed analysis should be conducted of the elasticity of the supply and demand for labor. This study should cover different segments of the labor market and different population groups to ascertain the expected costs and benefits of reducing taxes on employment for a given level of enforcement—including payroll taxes on each group and income taxes for second earners in a household.

The recommendations here are balanced to meet competing needs. Ideally, the suggested reforms would be introduced together: selecting just one or two might not have the desired effect. But this is an ambitious agenda, and if there is a need to prioritize,

improving the flexibility of the labor market by liberalizing labor regulations—especially for severance and other hiring and firing restrictions—is the top priority for creating jobs.

Job creation also requires sustained economic growth. A sustainable macroeconomic framework, improvements to the investment climate, and investments in physical and human capital are all building blocks for growth. Raising labor productivity will also enable increases in both wages and living standards. Recommendations to achieving these are contained in the World Bank’s Country Economic Memorandum.

This note was produced by the World Bank, Europe and Central Asia Region. The complete labor market study is available at www.worldbank.org.tr/labor2006, and the Country Economic Memorandum is at www.worldbank.org.tr/cem2006.

