

# Doğu Avrupa, Orta Asya ve T¼rkiye’de D¼zg¼n Fırsatlarının Desteklenmesi

Alena Nesporova ve V. William Nero<sup>1</sup>

## Özet

2000 yılından bu yana geçen dönem, Doğu Avrupa, Orta Asya ve T¼rkiye genelinde çok hızlı bir ekonomik büyüme, iyileşen bir iğücü piyasası ve sosyal durum ile birlikte yoksulluğun azaltılmasında kayda değer bir ilerleme görmüştür. Yine de, uzun vadede bu ülkelerde kalkınmanın sürdürülebilirliğini tehdit eden yapısal dengesizlikler devam etmiştir. Yapısal zorluklar küresel mali ve ekonomik krizin bölgedeki ulusal ekonomiler ve nüfuslar üzerindeki olumsuz etkisini artırılmıştır, ancak her bir ülkenin krizden etkilenme derecesi yerel bağlama göre farklılık göstermektedir. Birçok hükümet, ekonomik durgunluğu ele almak ve iğücü piyasasının durumunu iyileştirmek ve istikrara sokmak için tedbirler almıştır. Ancak, bu tedbirlerin ilgili ülkeyi uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma yoluna sokma amacı çerçevesinde yapısal dengesizlikleri ele alan politikalarla tutarlı olmasını ve bu politikalar için zemin hazırlamasını sağlamak önemlidir. Mevcut rapor, bu hedefe ulaşılmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Rapor 2000’lerdeki makroekonomik gelişmelerin ve küresel krizin bölgedeki 13 ülkenin ekonomilerinde yarattığı etkilerin bir analizi ile başlamaktadır. Rapor, istihdam ve işsizlik trendlerini ve küresel krizin patlak vermesinin öncesinde iğücü piyasalarının karılı karılıya olduğu zorlukları incelemektedir. Raporda bölgedeki iğücü piyasalarının kendilerine has karakteristiklerine özel dikkat atfedilmekte, yaygın informal istihdam, iğücü göçü, yüksek işsizlik ve eksik istihdam oranları, istihdam ilişkilerinde artan esneklik ve ulusal iğücü piyasalarının zayıflığından kaynaklanan ve krizin ulusal iğücü piyasaları üzerindeki olumsuz etkisini derinleştiren düşük istihdam güvencesi düzeylerine özellikle gönderme yapılmaktadır. Rapor, istihdam alanında ulusal hükümetlerce krize karşı alınan tedbirleri kısaca gözden geçirmektedir. Bu tedbirlerle izlenen genel yönün pozitif bir değerlendirilmesini yapan rapor belli zayıflıklara da işaret etmektedir. Raporda ayrıca ILO Küresel İş Paktı rehberliğinde oluşturulan ve ulusal kriz karşıtı politikaların ve kalkınma politikalarının istihdam boyutunu güçlendirmeyi amaçlayan politika önerilerine yer verilmektedir. Öneriler istihdam odaklı kurtulmaya, zamana bağlı istihdamı koruma tedbirlerine, işletmelere sağlanan desteklere, ürünlerde ve ihracatta çeşitlendirmeye gidilmesini sağlamakla yönelik yardımlara, emek yoğunluklu altyapı çalışmaları, becerilerin geliştirilmesine ve sosyal diyaloga odaklanmakta, önerilen tedbirlerin zaman boyutunu da dikkate almaktadır.

<sup>1</sup> Avrupa ve Orta Asya Bölge Ofisi, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre.

## Giriş

Doğru Avrupa, Orta Asya ve Türkiye genelinde<sup>2</sup>, 2000 yılından bu yana geçen dönemde çok hızlı bir ekonomik büyüme, iğücü piyasasında ve sosyal durumda iyileşme ve yoksulluğun azaltılması açısından kayda değer bir gelişme yaşanmıştır. Yine de, yapısal dengesizlikler devam etmiştir, uzun vadede bu ülkelerde kalkınmanın sürdürülebilirliğini tehdit etmiştir. Bu yapısal zorluklar aynı zamanda küresel mali krizin bölgedeki ulusal ekonomiler ve nüfuslar üzerindeki olumsuz etkisini, her ne kadar bu etkinin derecesi yerel bağama bağlı olsa da, artırmıştır. Birçok hükümet, ekonomik durgunluğu ele almak ve iğücü piyasasının durumunda istikrar ve iyileşme sağlamak için tedbirler almıştır. Ancak, söz konusu ülkeleri uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma yoluna sokma hedefi çerçevesinde, bu tedbirlerin yapısal dengesizlikleri ele alan politikalarla tutarlı olmasını ve bu politikalar için zemin hazırlamasını sağlamak önemlidir. Bu raporun amacı, uluslararası iyi uygulamalar temelinde bölgede düzgün iş fırsatlarının desteklenmesine yardımcı olmak için politika tavsiyelerinde bulunmak yoluyla bu hedefe katkıda bulunmaktır.

Rapor şu şekilde yapılandırılmıştır: Birinci Bölüm, 2000'li yıllarda gerçekleşen makroekonomik gelişmeleri ve küresel krizin bölgedeki 13 ülkenin ekonomileri üzerindeki etkisini analiz etmektedir. İkinci Bölümde küresel krizin patlak vermesinden önce bölgedeki 13 ülkenin iğücü piyasalarının karışık karışık olduğı zorluklar ve istihdam ve işsizlik trendleri incelenmektedir. Üçüncü Bölüm, küresel krizin ulusal iğücü piyasalarında yapısal sorunları nasıl derinleştirdiğini ve belirli olumlu gelişmeleri nasıl tersine çevirdiğini göstermektedir. Dördüncü Bölümde, bölgedeki hükümetler tarafından istihdam alanında bugüne dek alınan kriz karışık önlemler ve benimsenen kalkınma politikaları gözden geçirilmektedir. Beşinci Bölümde krize yanıt olarak iğücü piyasasının silkinmesine yardımcı olmak için küresel ve bölgesel bağlamda ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) tarafından bağılatılan inisiyatifler tartışılmaktadır. Son bölümde, ulusal kriz karışık politikaların ve kalkınma politikalarının istihdam boyutunu güçlendirmeyi amaçlayan politika tavsiyeleri sunulmaktadır. Ardından, bazı sonuç gözlemleri ile birlikte üzerinde tartışılması amaçlanan sorulara yer verilmiştir.

## 1. Makroekonomik gelişmeler

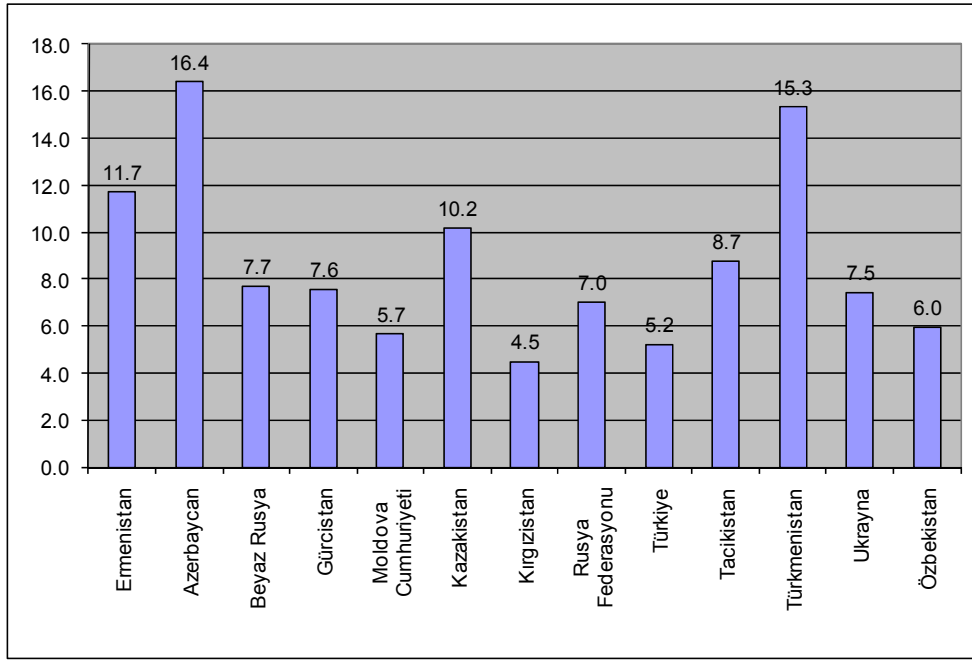
### 1.1.2000-2007 döneminde makroekonomik trendler

Yüksek büyüme oranları 2000 yılından bu yana bölgedeki çoğ ülkeye damgasını vurmuş, bölgeyi son yılların en hızlı büyüyen coğrafyalarından biri yapmıştır (ekil 1). Bu büyümenin ardındaki başlıca nedenlerden biri (Türkiye istisna olmak üzere) geçiş döneminin yükünü atlama bağamıdır; oysa Gürcistan, Moldova Cumhuriyeti ve Ukrayna gibi bazı ekonomilerde GSYİH'de 1989'un geçiş dönemi öncesi rakamlarına 2008 yılına kadar ulaşamamıştır. Rusya Federasyonundaki güçlü ekonomik büyüme, ticaret ve yatırım bağlantıları yoluyla ve göçmen işçiler tarafından ülkelere gönderilen paralar yoluyla, birçok Doğru Avrupa ve Orta Asya ülkesinde servet

<sup>2</sup> Bu rapor bağlamında, Doğru Avrupa ülkeleri Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu ve Ukrayna'yı, Orta Asya ülkeleri ise Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ı kapsamaktadır. Raporu kullanılan "bölge" terimi tüm bu ülkeleri ve Türkiye'yi ifade etmektedir.

düzeylerinin artmasında kilit rol oynamıştır. Azerbaycan ve Türkmenistan ekonomileri, yüksek petrol fiyatlarının sunduğu elverişli ortam ve hidrokarbon üretimi sayesinde iyi performans göstermiş, bunun sonucunda da bu ülkeler söz konusu on yıllık dönem boyunca hep iki haneli büyüme rakamlarına ulaşmayı başarmıştır. Aynı durum hidrokarbon sektörünün ekonomik büyümeye büyük katkı sağladığı Kazakistan ve daha sınırlı bir ölçekte Özbekistan için de geçerlidir. Türkiye ekonomisi, 2001 yılında yaşanan ekonomik durgunluk sırasında daralma gösterdiyse de takip eden yıllarda kendini toparlamış, 2002-2007 yılları arasında neredeyse yüzde 7'lik bir ortalama yıllık GSYİH artışı'na ulaşmıştır.<sup>3</sup>

**Şekil 1. Ortalama yıllık GSYİH büyüme oranları (2000-2007)**



Kaynak: Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD), [www.ebrd.org](http://www.ebrd.org)

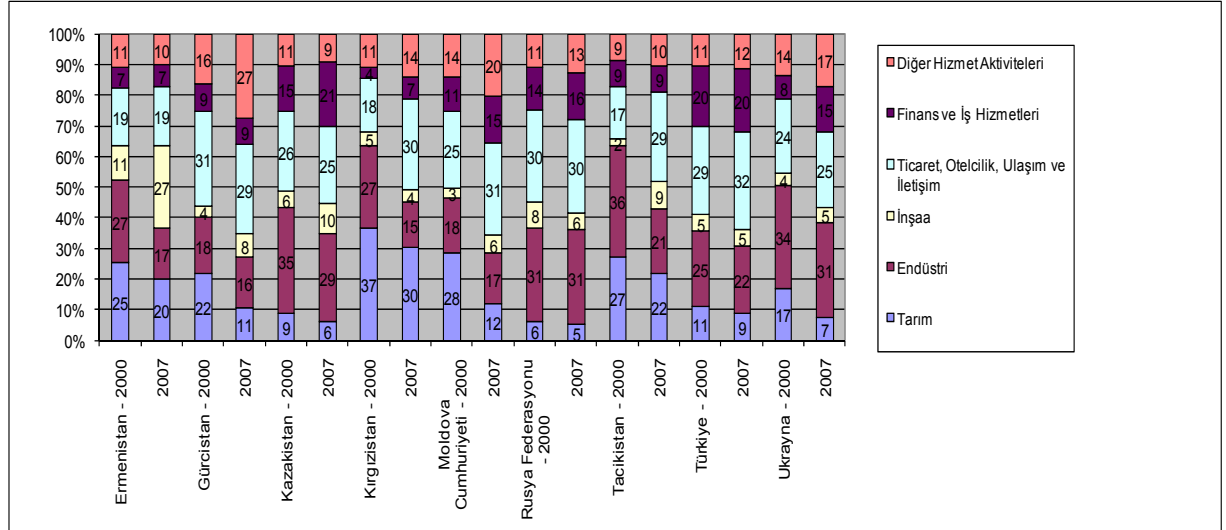
İçişler tarafından gönderilen paraların iç tüketimi ve talebi arttırmak yoluyla GSYİH'ye yaptığı katkı bölgedeki bazı ülkelerde yüksek düzeyde bir önem kazanmıştır. Rusya Federasyonundaki ve Kazakistan'daki büyümenin cazibesine kapılan ve özellikle Ermenistan, Gürcistan, Kırgızistan, Moldova Cumhuriyeti, Tacikistan ve Özbekistan'dan gelen göçmen işçiler, kazandıkları paraları düzenli olarak memleketlerine göndermektedir. Sadece 2004'de, Rusya Federasyonundan diğer bölge ülkelerine gönderilen havaleler ve göçmen işçilerce gönderilen paralar neredeyse 4 milyar Amerikan dolarına ulaşmıştır. Örneğin, göçmen işçilerden gelen bu artan para akışı Kırgızistan'da özel tüketimi büyük oranda desteklemiş, ülkede büyüme oranı 2003-2007 yılları arasında ortalama yüzde 17 olmuştur.<sup>4</sup> Dünya Bankasına göre, 2008 yılında GSYİH yüzdeleri açısından göçmen işçilerin memleketlerine gönderdikleri paralardan küresel ölçekte en büyük payı üç bölge ülkesi almıştır: Bu ülkelerin başında yüzde 46 ile Tacikistan yer alırken, Moldova Cumhuriyeti yüzde 34 ile üçüncü sırada, Kırgızistan ise yüzde 19 ile onuncu sırada

<sup>3</sup> OECD, *Economic Survey of Turkey, 2008*, Paris, 2008.

<sup>4</sup> Mukanbetova, A., "Responding to the economic crisis in Kyrgyzstan", *Development and Transition*, 13/2009.

yer almı'tır.<sup>5</sup> Ancak, üçilerce gönderilen bu paralar ne kadar önemli olursa olsun, alınan paraların çoğ gündelik tüketim için, dayanıklı tüketim eşyalarının satın alımında, konut için ve sağlık ve eğitim için harcanmaktadır. Bu paraların sadece küçük bir bölümü (örneğin Moldova Cumhuriyetinde yüzde 7) iü faaliyetlerine yatırım amacıyla kullanılmaktadır. Yine de, bu paraların çarpan etkisi önemlidir, Zira Dünya Bankasına göre, gönderilen her 1 USD, tüm mallar ithal olsa bile 4 USD'lik mal ve hizmet talebi yaratmaktadır.<sup>6</sup>

Şekil 2. GSYÖH'de katma değer yüzdesi (çeşitli sektörler, 2000 ve 2007)



Kaynak: UNECE

Cari fiyatlar üzerinden Çeşitli sektörlerde GSYÖH'ya brüt katma değer yüzdesi.

Sektörel büyüme trendleri, bölge ekonomilerinin GSYÖH'sinde imalatın sahip olduğu payda keskin bir düşüşü göstermektedir. Doğu Avrupa ülkeleri tarımın GSYÖH içindeki payında bir azalma ve hizmetlerin GSYÖH içindeki payında bir artış yaşamıştır. Ukrayna'da, hizmetlerin GSYÖH içindeki payı 2000 ve 2007 yılları arasında yüzde 11 artmıştır. 2007 yılında hizmetler Rusya Federasyonu ve Ukrayna'da GSYÖH'nın yarısından fazlasını, Gürcistan'da ise neredeyse yüzde 70'ini oluşturmuştur. Ekonomik büyümenin temel olarak dışarıda çalışan üçilerin gönderdikleri ücretlerle beslenmiş Moldova Cumhuriyetinde, bu paraların yurtiçi tüketime yaptıkları katkılarla birlikte sanayinin ekonomideki rolü geçici yıllardaki %27,5'lik katma değerden (1995) 2007'de %17,2'ye düşmüştür. Kırgızistan gibi Orta Asya ekonomileri tarım ve ticaret malları ihracatına ya da Kazakistan ve Türkmenistan'da olduğu gibi hidrokarbon üretimine odaklanmaya devam etmiştir. Kırgızistan'da 2000 yılında GSYÖH'nın yüzde 27'sini oluşturan sanayi, 2007'ye gelindiğinde kabaca yüzde 15 dolaylarına düşmüştür. 2007'de imalat sektörünün katma değeri sadece yüzde 11 olmuştur. Şekil 2, bazı bölge ülkelerinde çeşitli sektörlerin GSYÖH'daki katkı paylarında olan değişimleri ve sanayinin payında görülen azalmayı göstermektedir.

Hidrokarbon ithal eden bölge ülkelerinde, artan petrol fiyatlarının olumsuz etkisi, küresel entegrasyonun avantajları sayesinde bu ülkelerin ihracatlarına olan talebin

<sup>5</sup> World Bank, *Migration and Development Brief No.10*, 13 July 2009.

<sup>6</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, *Black Sea and Central Asia: Promoting work and well-being*, OECD, Paris, 2008. The European Training Foundation (ETF), *Black Sea labour market reviews: Moldova Country Report*. ETF, 2009.

artmasıyla ve özellikle metaller alanındaki olumlu ticaret koşullarıyla dengelenmiştir. İnâat da bazı bölge ekonomilerinde büyümenin kilit unsuru olmuş, Ermenistan'da inâat sektörünün GSYØH'ya katkısı 2007'de %27,1 olmuştur. Bu, bölgedeki en yüksek oran olup, ülkenin doğal kaynaklara ve metalürji ve elmas ülemeciliği gibi ilgili sanayilere duyduğu ihtiyaçla birleşmiştir. Gürcistan gibi birçok ülke için, doğrudan yabancı yatırımdaki (DYY) artışlar da büyüme için temellerin geliştirilmesine katkıda bulunarak bu ülkelerdeki GSYØH büyümesinde rol oynamıştır. Krizin de gösterdiği gibi, sadece birkaç dar büyüme alanına bel bağlamak, ülkeleri emtia ticareti açısından ülkelere açık hale getirmektedir. Özellikle hidrokarbon kaynaklarına sahip olmayan ülkelerde, inâat ve hizmetler gibi ticaret dışı sektörlerin ağırlıklılık, bu ülkelerin devam eden ekonomik gelişmesine yönelik tehdidi arttırmıştır.

Beyaz Rusya, Rusya Federasyonu ve Ukrayna hariç olmak üzere, bölge ülkelerinin çoğunda imalat sektörü GSY ØH'da çok küçük bir paya sahiptir; yine de bu sektör, bir istihdam alanı yarattığı için ve daha sürdürülebilir ekonomik büyümeye sağladığı katkı nedeniyle bu rapor bağlamında önem taşımaktadır. Talebi karşılamak için ithalata bel bağlamaktansa daha güçlü bir imalat ve iç üretim sektörüne sahip olmak, dışarıdan gönderilen üçü ücretlerine karşın mülki olan ve tüketimle güdülenen ekonomilere fayda sağlayacaktır. Örneğin, Kırgızistan'da, 2000 ve 2005 yılları arasında imalat sektöründe ortalama yıllık büyüme yüzde 1'in altında olmuş, buna karşılık hizmetlerde yüzde 7,3'lük bir büyüme oranı yaşanmıştır; 2007'ye gelindiğinde, mal ve hizmet ithalatları GSYØH'nın yüzde 90'ını oluşturuyordu ki bu oran 2001'de sadece yüzde 37 idi. Bir başka Orta Asya cumhuriyeti olan Özbekistan'da, bu dönemde imalat yılda yüzde 2'nin biraz altında kalan bir yıllık büyüme oranı göstermiş, hizmetlerdeki büyüme ortalama yıllık %5,1, tarımdaki büyüme ise temel olarak pamuk üretiminden dolayı yüzde 6,9 olmuştur.

Bu nedenle, güçlü ekonomik performans sicilinin bu ülkelerdeki büyüme modellerinde görülen ve krizle daha da büyüyerek odağa giren yapısal kusurları gizlemesi mümkün değildir. Bu ekonomilerde büyümeyi tetikleyen bazı unsurların (hidrokarbon ihracatları, doğal kaynaklar, inâat, hizmet sektörünün gelişmesi ve dışarıda çalışan üçümlerin gönderdikleri paralara dayanan tüketim) daha kritik bir analizi, krizin tüm çıplaklığıyla gözler önüne serdiği zayıflıkları göstermektedir. Büyümenin ana lokomotifi olarak hidrokarbonlara bel bağlamak, bir ekonominin tek bir ihracat malına fazlasıyla karşın mülki olan ekonomilerde olduğu gibi 'Hollanda sendromunun'<sup>7</sup> klasik tehlikelerine açık olması anlamına gelmektedir. Örneğin, 2005'te, maden ürünleri Azerbaycan'da ihracatın yüzde 84,6'sını oluşturmuştur. Kazakistan'da, bu oran yüzde 73'ün üzerinde olmuştur. Ekonomik büyüme temelini çeşitlendirmede ve geliştirilmedeki başarısızlık ticaret ve emtia fiyatlarındaki küresel azalmayı takiben ortaya çıkan ani ekonomik performans düşüklüğünün önemli bir parçasıdır. Dışarıdan gönderilen üçü ücretlerine karşın mülki uluslar için, ücret akıllarındaki artışları izleyen tüketim patlamaları temel olarak ithalat ürünlerine dayanmıştır, bunun sonucunda bu ülkelerin ticaret açıkları daha da gelişmiş ve cari hesap dengeleri kötüleşmiştir. Dışarıdan gönderilen üçü ücretleri açısından bölgedeki lider ülkelerden biri olan Moldova Cumhuriyeti bunun tipik bir örneğidir; ülkede 2008

<sup>7</sup> Hollanda sendromu, çoğu zaman doğal kaynak ihracatından elde edilen gelir biçiminde ülkeye giren döviz akınının yerel para biriminin kambiyo kurunu arttırmak yoluyla doğal kaynaklara dayanmayan sektörlerde, özellikle de imalat sektöründe, bu sektörlerin rekabet gücünü azaltarak ve gerilemelerine katkıda bulunarak meydana getirdiği olumsuz sonuçları ifade etmektedir.

yılında ticaret açığı GSYİH'nin yüzde 50'sinin üzerinde olması, ihracat hacmi aynı yıl ithalat hacminin yarısının bile altında kalmıştır. Dışarıdan gönderilen üçü ücretlerindeki düşüşü, bu paralara bağımlı olan ekonomiler için büyük bir sorun teşkil etmektedir.

Genel hükümet mali dengeleri bazı ülkelerde yüksek büyüme oranları nedeniyle son yıllarda bir iyileşme göstermiştir. Rusya Federasyonunda bütçe fazlası 2002'de GSYİH'nin %06'sıyken 2006'da yüzde 8,4'üne çıkmıştır. Türkiye'deki bütçe açığı bu on yıllık dönemin çoğunluğunda inmeye devam etmiştir, 2001'de GSYİH'nin yüzde 12,4'ü iken 2006'da yüzde 1'in biraz altına düşmüştür. Birçok Doğu Avrupa ülkesinde mali durum on yıllık dönem boyunca genel bir iyileşme eğilimi izlemiştir. Bu, petrol gelirlerindeki artış nedeniyle 2007'de bir bütçe fazlası elde eden Azerbaycan örneğinde de görülmektedir. Orta Asya ekonomileri de mali pozisyonlarında iyileşmeler yaşamıştır. Enerji ihraç eden Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan, 2007'ye gelindiğinde önemli bütçe fazlaları kaydetmiştir. Kırgızistan da 2000 yılında GSYİH'nin %10,4'ünü oluşturan bütçe açığını 2007'de neredeyse dengeye getirerek yılı %0,7 gibi çok küçük bir bütçe açığı ile kapatmıştır.

Bölgedeki enflasyon trendleri farklılık göstermektedir. Rusya Federasyonunda, 1998 mali krizini takip eden yılda yüzde 86,1 gibi yüksek bir oranda seyreden enflasyon 2007 yılında yüzde 7'ye inmiştir. Enflasyonda önemli bir düşüş Türkiye'de de yaşanmıştır, ülkenin ekonomik kriz yaşadığı 2001 yılında %54,2 olan yıllık enflasyon oranı 2007'de yüzde 8,8'e düşmüştür. Ancak, genel olarak, son on yıllık dönemde enflasyon baskısı Orta Asya ülkeleri üzerinde bir artış eğilimi göstermiş, bunda artan karbon fiyatlarının ve bazı ülkelerde artan ücret artışlarının neden olduğu talep artışı etkili olmuştur.

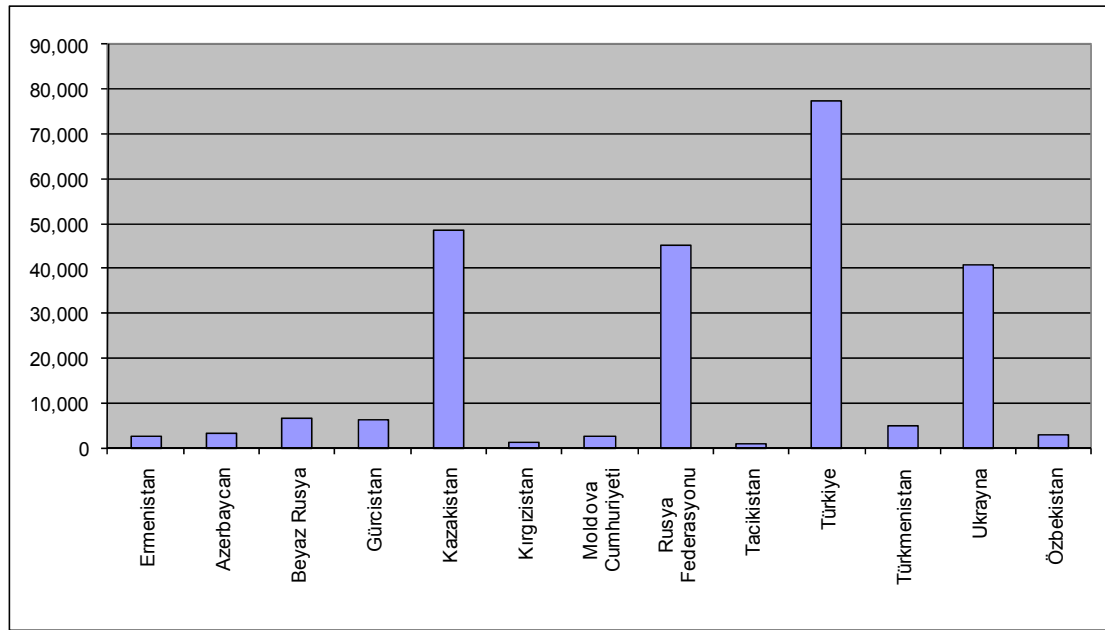
Bir bütün olarak, bölge on yıllık dönemin büyük bir kısmında doğrudan özel yabancı yatırımda bir artış görmüştür; bu artış GSYİH payında artışa da neden olmuştur. Ukrayna, 2000 ve 2007 yılları arasında ülkeye giren net akıllarda neredeyse 20 kat artış görmüş, doğrudan yabancı yatırım akışı bu dönemde 594 milyon USD'den 9,6 milyar USD'ye çıkmıştır. Gürcistan da DYY için bağılca hedef ülkelerden biri olmuş, 2007 yılında doğrudan yabancı yatırımlar 1,5 milyar USD'nin biraz üzerine çıkarak iki yıl öncesindeki rakamlara oranla neredeyse üç kat artış göstermiş, GSYİH'de yüzde 15'in biraz üzerinde bir pay elde etmiştir. Gürcistan'da DYY akışlarının gerçekleştirildiği alanlar boruhattaki inüaatı, bankacılık, imalat ve turizm olmuştur.<sup>8</sup> Türkiye'de DYY 2001'deki mali krizin ardından dikkat çekici bir toparlanma göstermiştir. Krizin ertesindeki yıl, DYY üçte iki düşüş göstererek 2001'de 2,85 milyar USD iken 2002'de 957 milyon USD olmuştur. Kriz sonrasındaki mali ve parasal reformlar ve yerel para biriminde görülen büyük değer kaybı, Türkiye'nin DYY için hayli cazip bir hedef haline gelmesine yardımcı olmuş, YDD yıllık bazda artarak 2007'de neredeyse 20 milyar USD'ye ulaşmıştır.

Rusya Federasyonu son on yıllık dönemde dünyanın en çok DYY alan ülkelerinden biri olmuş, 2002-2006 yılları arasında yıllık ortalama net DYY akışı 3 milyar USD'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Ülkede bağılca DYY hedefleri, yani petrol, gaz ve diğer doğal kaynaklar, hidrokarbon ihraç eden Orta Asya ülkeleriyle belli benzerlikler göstermektedir. Ancak, Rusya Federasyonuna olan DYY akışı hizmetler de dahil

<sup>8</sup> ETF, *Black Sea labour market reviews: Georgia Country Report*, 2009.

olmak üzere bağka sektörlere de artığ göstermiştir. Ülkeye giren DYY akı larındaki büyük artı lara ek olarak, Rus DYY'si diğer Doğ Avrupa ve Orta Asya ülkelerine de uzandı, ülkenin bölgenin ekonomik performansındaki rolünü pekiştirmiştir. Rusya Merkez Bankasının 2005 verileri, bölgedeki Rus DYY'nin söz konusu yıl itibariyle zaten 6 milyar USD'ye ulağınığ olduğunu göstermektedir.<sup>9</sup> Orta Asya ekonomileri arasında, sermaye akı larının bağlıca alıcısı Kazakistan olup, ülke 2000 ve 2007 yılları arasında diğer dört Orta Asya ekonomisinin toplam DYY düzeyinin ortalama altı katı DYY almı tır. Orta Asya ve Kafkaslarda yatırım fırsatları için bağlıca alanlar petrol ve gaz endüstrileridir.

**Şekil 3. Kümülatif DYY girişleri, 1989-2008 (milyon USD)**



Kaynak: EBRD

Bağlıca hidrokarbon ihracat ülkeleri ve hidrokarbon ithalat ülkeleri birbirine zıt düğen cari hesap dengelerine ve ticaret performansı göstergelerine sahiptir. Enerji ihraç eden ülkelerde cari hesap dengeleri artan küresel enerji fiyatları sonucunda fazla verme eğilimi göstermiştir. Bölgedeki diğer ülkeler temel olarak bakır ve alüminyum gibi değerli olmayan metaller veya Özbekistan'da olduğu gibi pamuk gibi tarımsal ürünler dahil olmak üzere hidrokarbon dışı emtia ihracatlarına bağımlı olmuştur.

### 1.2 Krizin Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye ekonomilerindeki etkileri

Küresel mali ve ekonomik krizin kökeninde 2007 yılının ikinci yarısına doğu ABD mali piyasalarında görülen düğüş yatmaktadır; ancak krizin gelişimi ülkelerdeki zamanlamasına kıyasla, bölgede kriz hayli geç bağlamıştır. ABD ve Avrupa mali piyasalarında türbülansa yol açan toksik varlıklar bölge ülkelerinin çoğunda, bu ülkelerin bankacılık sistemlerinin bu varlıklara maruz kalmaması nedeniyle, ekonomik gerilemenin doğrudan nedenleri arasında olmamıştır. ABD ve AB'nin aksine, küresel mali kriz sadece bankaların sermaye yetersizliği ve konut kredisi

<sup>9</sup>Slay, B., "Regional economic growth prospects through 2015," in *Development and Transition*, Mart 2006.

temininde yüksek düzeyde faaliyet göstermeleri nedeniyle uluslararası mali piyasalara büyük miktarlarda borçlanmak zorunda kaldı ülkelerde doğrudan bir etki yaratmıştır. Bu ülkeler arasında Kazakistan, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna yer almıştır. Örneğin Kazakistan'da, yurtdışı borçlanmanın sürdürülebilmesi uluslararası sermaye piyasalarına fazlasıyla bağımlıydı ve ülke, yeni gelişmekte olan piyasalara yönelik riskten kaçınmanın artmasıyla 2008 gibi erken bir tarihte krizin etkilerini hissetmeye başlamıştır. Ülkede krizin erken başlamasının bir yansıması, 2007 yılına kıyasla 2008'de kısmen mali sektördeki türbülansa olan hassasiyetin artması nedeniyle GSYİH büyüme oranlarında görülen keskin düşüşü olmuştur. Daha genel anlamda kriz daha çok enerji fiyatlarındaki keskin düşüşü yoluyla bölge ülkelerinde hissedilmiştir, zira bu düşüşü hidrokarbon ihraç eden ülkelerin gelirlerinde azalmaya neden olmuştur. Ek olarak, dışarıda çalışan işçilerin gönderdikleri paralardan elde edilen gelirden dünya ticaret talebinde ve emtia fiyatlarında oluşan düşüşü, DYY'nin durması ve Rusya Federasyonundaki ekonomik gerilemenin yarattığı domino etkisi, bölgede GSYİH büyüme oranlarında olumsuz bir etki yaratmıştır. Tablo 1, 2007 yılından bu yana bölgede görülen GSYİH trendlerine genel bir bakış sunmaktadır.

**Tablo 1. 2007 ve 2009 yılları arasında GSYİH büyümesi (yüzde)\***

Ülke	2007	2008	Ocak-Haziran 2009	2009 tahminleri**
Ermenistan	13,8	6,8	-16,3	-15,6
Azerbaycan	25,0	10,8	3,6	7,5
Beyaz Rusya	8,2	10,0	1,4	-1,2
Gürcistan	12,3	2,1	- 5,8	-4,0
Kazakistan	8,9	3,2	- 2,3	-2,0
Kırgızistan	8,5	7,6	0,2	1,5
Moldova Cumhuriyeti	3,0	7,2	-6,9***	-9,0
Rusya Federasyonu	8,1	5,6	- 10,1	-7,5
Tacikistan	7,8	7,9	3,5***	2,0
Türkiye	4,7	1,1	- 13,8***	-6,5
Türkmenistan	6,0 <sup>+</sup>	3,0 <sup>+</sup>	Mevcut değil	4,0
Ukrayna	7,9	2,1	- 20,3***	-14,0
Özbekistan	9,5	9,0	7,9***	7,0

\* Belli bir döneme ait veriler önceki yılın aynı dönemiyle karşılaştırılmaktadır.

\*\* Son IMF öngörülleri, Ekim 2009.

\*\*\* Ocak – Mart 2009.

<sup>+</sup> EIU tahminleri.

Kaynak: EIU Ülke Raporlarında sunulan ulusal veriler, IMF World Economic Outlook Database, Ekim 2009.

Yukarıda belirtildiği gibi, Rusya Federasyonunun ekonomik performans açısından en güçlü olduğu on yıllık dönem bir kaç kanalla komşuları için büyük faydalar sağlamıştır. Buna karşılık, Rusya Federasyonunun ekonomik sıkıntıları da bölgedeki birçok ülkede büyüme oranlarında görülen keskin düşüşü katkıda bulunmuştur. Rus GSYİH büyümesinde 2008 yılındaki yavaşlama yüzde 2,5 olmuştur. Bu yıla ait tahminler halihazırda yüzde -7,5'lik önemli bir daralmaya işaret etmektedir. Rus çıkışındaki düşüşü, ülkedeki göçmen işçilerce memleketlerine gönderilen paraların miktarını azaltmıştır, bu da Kırgızistan, Moldova Cumhuriyeti ve Tacikistan'da kritik sonuçlar doğurmuştur. Bölge genelindeki ihracatçılar Rusya'nın ticaret malları

talebinde ve genel ticaret talebindeki düüüden kötü etkilenmiü, bu durum bölgenin enerji ithalatçıları ve enerji ihracatçıları üzerinde farklı etkilere neden olmuútur. Rusya Federasyonu, daha önceki yıllardaki kadar olmasa da, bölgesel ihracatın kilit hedeflerinden biri olmaya devam etmektedir. Rusya Federasyonuna ihracat yapan uluslarda iç talepte ve ekonomik faaliyetlerde görülen azalma kamu gelirlerinde etkisini hissettirmiü, son yıllarda mali dengelerde görülen pozitif trendi tehdit etmiútir. Dünya ticaretindeki düüü, di-er bölge ülkelerinde olduú gibi Rusya'nı n da hidrokarbon ve di-er emtia ihracatları nı etkilemiútir. Rusya Federasyonundan yapılan ihracat, ülkenin ithalatlarına kıyasla çok daha fazla düüü göstermiü, ülkenin ticaret dengesini Ocak-Nisan 2009'da 26,4 milyar USD'ye getirmiútir; bu rakam bir önceki yıl 64,7 milyar USD olmuútur.<sup>10</sup> 2009'un ilk çeyreinde, endüstriyel üretim yüzde 14,3 düümüü, yılın ilk dört ayında imalatta yüzde 22 düüüü yauanı' tır. Ekonominin bir di-er önemli sektörü olan inüaat, 2009'un ilk çeyreinde yüzde 20,9'luk bir düüüü yauanı' tır.

Rus ekonomik performansının bölgenin geri kalanında yarattı~ı etkinin bir örnei; Ermenistan'da görülebilir; özellikle Rusya Federasyonunun 2008'de Ermenistan ihracatının %20'den fazlasını sa-ladıı düüünüldüünde IMF Rusya'dan gelen i üçü paralarından elde edilen gelirdeki azalmanın ve yatırımlardaki düüüünün bir sonucu olarak Ermenistan'da yüzde 15'ün üzerinde bir GSYØH daralması olacağ nı tahmin etmektedir.

Dı'arıda çalı'an iüçilerce gönderilen paraların GSYØH büyümesinde büyük katkıya sahip oldu-ú ekonomiler 2009'da keskin bir düüüü yauanı' tır. Rus Merkez Bankasına göre, yıllık bazda Rusya Federasyonundan Tacikistan'a gönderilen iüçü paralarında yüzde 29'lık bir düüüü olmuútur. Moldova Cumhuriyetinde, dı'arıda çalı'an iüçilerce gönderilen paradaki azalma 2009'un ilk çeyreinde özel tüketimde yıl bazında yüzde 10 azalmaya ve devlet tüketiminde yüzde 3,5'lik azalmaya katkıda bulunmuútur. 2009'un ilk çeyreinde dı'arıdaki iüçilerce gönderilen paralarda yaklaúık yüzde 37'lik bir düüüü görünmektedir.<sup>11</sup>

Yatırım ve sermaye akı'larındaki ani düüüü yıkıcı etkilere yol açmı', kriz sonucunda yatırımcıların yeni yükselen pazarlara olan güveni sarsılmı' tır. Beyaz Rusya, Moldova Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu ve Ukrayna'da, geçen iki yıl boyunca GSYØH'nin ortalama yüzde 3,5'lerinde seyreden net DYY'ın 2009'da GSYØH'nin yüzde 1'inin altına inmesi beklenmektedir.<sup>12</sup> 2009'un ilk çeyreinde yüzde 13,8'lik bir daralma yauayan Türk ekonomisinde yatırımlarda 2009'un ilk beü ayında yarı yarıya düüüü görülmüútür.<sup>13</sup> Rusya Federasyonunda DYY 2009'un ilk çeyreinde y ıllık yüzde 43 azalırken, Azerbaycan'da DYY Ocak ve Mayıs 2009 arasında yüzde 52 düümüúdür. Hidrokarbon ihraç eden ve ithal eden ülkelerde yurtdı'ından portföy yatırımları ve DYY'lerde önemli azalmalar olsa da, petrol ve gaz dı'ındaki ihracat ülkeleri çok daha ađ r bir darbe almı' tır. GSYØH artı'ında kaynak olarak yatırımlara fazlasıyla bađ mlı

<sup>10</sup> World Bank Russian Economic Report, No. 19, Haziran 2009.

<sup>11</sup> Migration Policy Institute, *Migration and the global recession*, September 2009  
[http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08\\_09\\_09\\_migration.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_09_09_migration.pdf)

<sup>12</sup> European Commission, *Impact of the global crisis on neighbouring countries of the EU*, EC Occasional Papers, No. 48.

<sup>13</sup> "Fund Management," in *The Economist*, 16 Temmuz 2009  
[http://www.economist.com/displayStory.cfm?story\\_id=14041662](http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=14041662)

olan Gürcistan'da, bir önceki yıla kıyasla 2009'da DYY'de yarı yarıya düşüş görüleceği beklenmektedir.

Sermaye akıllarına olan duyarlılığın artması, bazı ülkelerde kambiyo oranlarının baskısında yavaşlaştırmaya katkıda bulunmuştur. Para birimlerini değer kaybına karşı korumak için alınan tedbirler döviz rezervlerinin düzeyine bağlı olarak değişiklik göstermiştir de, ülkelerin çoğu bu yıl devalüasyonlar veya para birimlerinde kontrollü dalgalanmalar uygulamaya başlamıştır. Özellikle Beyaz Rusya, Kazakistan, Rusya Federasyonu ve Ukrayna'da olmak üzere merkez bankaları da ulusal para birimlerindeki kur düşüşlerine bir yanıt olarak yerel para biriminden yabancı para birimlerine kayan hane halklarının sayısındaki artış sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Ulusal para birimlerindeki değer azalması, döviz üzerinden borçlanan firmaların borç yükünü arttırarak bu firmalar için önemli sorunlar yaratmıştır. Emtia fiyatlarındaki artış, yurtdışındaki üçüncü ülkelere gönderilen paralardaki artış ve iç talepteki artış nedeniyle son yıllarda yükselmekte olan enflasyonun, bölgesel ekonomik faaliyetlerin azalmasıyla yatışması beklenmektedir. Cari hesap dengelerinde de keskin düşüşler olması beklenmektedir; Türkiye haricindeki bölge ülkelerinde 2008'de GSYİH'nin yaklaşık yüzde 5'i civarında seyreden fazlaya kıyasla cari hesap dengelerinde yüzde 2'lik bir düşüş olacağını tahmin edilmektedir.

Emtia fiyatlarında yaşanan keskin düşüş, bölge ekonomilerinde ciddi etkilere yol açmıştır. Bu düşüşü hızlandıran tarihsel yüksek rakamlar, ilgili ülkelerdeki büyüme modellerinin sürdürülemez doğasını da teyit eder niteliktedir. Maden, maden cevheri ve metal fiyatları 2008 boyunca % 37 düşmüştür de altının sergilediği güçlü performans, başlıca emtia ihracatı altın olan Kırgızistan'a yardımcı olmaktadır. Özbekistan'ın ve daha küçük ölçekte Tacikistan'ın başlıca emtiası olan pamukun fiyatı, 2008'de %24,3 düşmüştür. Ham petrol fiyatları küresel talebin azalmasıyla 2008'de %54,3 düşmüştür, bölgenin başlıca hidrokarbon ihraç eden uluslarında büyümeyi etkilemiştir. Azerbaycan'da, GSYİH'deki büyüme 2009 yılının ilk altı ayında yüzde 3,6 olmuştur; bu olumlu bir rakam olsa da, bir önceki yılın aynı döneminde gerçekleşen yüzde 14,6'lık büyümenin hayli altındadır. Ancak, petrol fiyatlarında son zamanlarda görülen artış trendi bölgenin hidrokarbon ihracatçılarında yarar sağlamakta, bu ülkelerde ekonomik yavaşlamanın hızını kesmektedir. Dünya ticaretinde ikinci Dünya Savaşı'ndan bu yana en büyük daralmanın yaşanması beklenirken, bölgenin bu daralmadan etkilenmemesi mümkün görünmemektedir. Moldova'da ihracatlar 2009'un ilk çeyreğinde, bir önceki yıla kıyasla neredeyse yüzde 15 düşmüştür, GSYİH'de ise yüzde 6,9 daralma olmuştur.

Toplamda, kriz işletmelerin ekonomik büyümeye katkıda bulunma, servet yaratma ve daha sonraki bölümlerde de ele alınacak gibi istihdam yaratma kapasiteleri üzerinde olumsuz etkilere neden olmuştur. Hidrokarbonların ve dışarıda çalışan üçüncü ülkelere gönderilen paraların orantısız rolünün de açıkça gösterdiği gibi, ekonomilerde çeşitliliğin olmaması, imalat sektörünün zayıflaması, uluslararası kredilerin tükenmesi ve riskten kaçınmanın artması, mevcut ekonomik ve mali iklimi bölge ülkeleri için özellikle zorlu bir hale getirmiştir. Bölgesel ekonomik rakamlar kriz öncesi yıllardaki rakamlarla karşılaştırıldığında ortaya son derece kötü bir tablo çıkmaktadır. IMF'nin 2009 yılı için büyüme projeksiyonları, özellikle Ermenistan, Moldova Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna olmak üzere bölge ülkelerinin çoğuna ilişkin ciddi daralmalara işaret etmektedir. Yükselen enerji fiyatları bölgedeki hidrokarbon ihracatçısı ülkelerde mutedil bir büyüme beklentisine yol açsa da, bölge için IMF

tarafından öngörülen GSYÖH daralmasının yüzde -6'dan büyük olması beklenmektedir.

## 2. Ekonomik kriz öncesindeki zorluklar ve iğücü piyasası trendleri

### 2.1 İstihdamda mütevazı artışlar

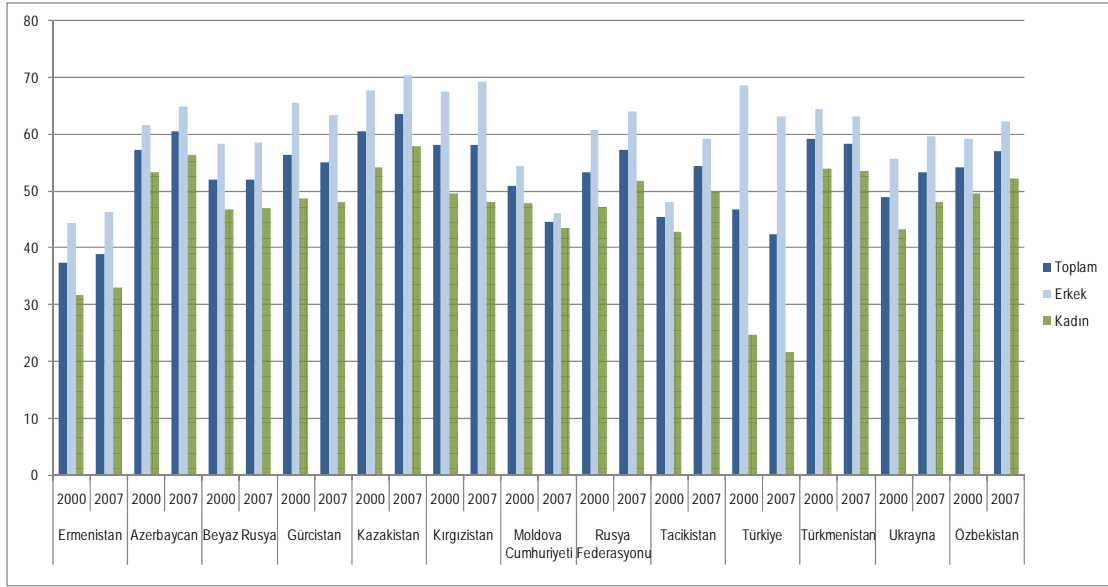
Bölge genelinde 2000'li yıllarda elde edilen yüksek ekonomik büyüme oranlarının, geçiü döneminin yarattıı kriz nedeniyle on yıllık dönem boyunca yaüanan büyük istihdam kaybının ardından çok büyük çaplı iü fırsatları ve önemli istihdam kazanımları yaratması bekleniyordu. 15 ve üstü yaıtaki toplam nüfus içindeki istihdam payını ölçen istihdam oranı, bir ülkenin iü fırsatları yaratma yeteneini yansıtır.

Verilerin karülaütürülebilirliini etkileyen önemli ulusal metodolojik farklılıklara (formal/informal sektör ve göç ile iliükili) rağmen, bölgedeki 13 ülke için hesaplanan istihdam oranları (bakınız üekil 4) hem düzeyler hem de trendler açısından ülkeler arasında önemli bir çeütllik göstermektedir.<sup>14</sup> Ermenistan, Moldova Cumhuriyeti ve Türkiye için hesaplanan istihdam oranları çok düüük olup, bu son iki ülkede 2000'lerde ciddi üekilde düümüüür. Aynı düüüü trendi Gürcistan ve Türkmenistan'da da belirgin olmuü, Beyaz Rusya ve Kırgızistan'da ise istihdam oranı bir durgunluk trendine girmiüür. Bölgenin diier ülkelerinde bazı olumlu geliümeler olsa da, sadece Tacikistan ve daha az ölçüde Rusya Federasyonu ve Ukrayna önemli bir iyileüme gösterebilmiüür. Bu nedenle, genel olarak istihdam performansı hayli kötü olmuüür. Erkeklerde istihdam oranları her yerde kadınlarınkinden yüksek olmuü, cinsiyetler arasındaki bu fark 2007 yılında Moldova Cumhuriyetinde yüzde 2,6'dan Türkiye'de yüzde 41,5 gibi çok yüksek rakamlar arasında deüüklik göstermiüür. Ancak, 13 bölge ülkesinin sekizinde, 2000'li yıllarda kadın-erkek istihdam oranları arasındaki fark az da olsa bir düüüü yaüamı'tır.

---

<sup>14</sup> Bu veriler, iğücü ara üırmalarıyla (LFS) oluşturulmakta veya i üetmelerde yapılan anketler ve diier kaynaklar/tahminler kullanılarak ulusal istatistik kurumları tarafından hesaplanmaktadır. Formal istihdama ek olarak, bu veriler informal istihdamı da (örneğin küçük çiftliklerdeki istihdam) içermektedir; ancak informal istihdamın ne kadarının verilere dahil oldu-u net deüildir.

#### ekil 4. İstihdam oranları (yüzde, 2000 ve 2007)



Kaynak: ILO KILM veritabanı.

İstihdam düzeylerinin ekonomik büyümeye yanıt vermedeki bu görece başarısızlığını açıklayan faktörler nelerdir? 2000 yılından bu yana iğücü üretkenliğindeki artış oranları bölgede ortalama olarak çok yüksek olmuştur da, bunda ilk oranların çok düşük olması önemli rol oynamıştır; ülkeler arasında da önemli farklılıklar olmuştur, (bkz. Tablo 2) iğücü üretkenliğindeki artış oranları Kırgızistan'da yüzde 1,9 ve Özbekistan'da yüzde 3,2'den Ermenistan'da yüzde 15,6 ve Azerbaycan'da yüzde 16,6'ya kadar değişen bir aralıkta seyretmiştir.

**Tablo 2. İğücü üretkenlikte ortalama yıllık artış oranları (yüzde, 2000 ve 2007)**

Ülke	İğücü Üretkenliği	Ülke	İğücü Üretkenliği
Ermenistan	15,6	Moldova Cumhuriyeti	9,2
Azerbaycan	16,6	Rusya Federasyonu	5,4
Beyaz Rusya	7,9	Tacikistan**	5,5
Gürcistan	9,5	Türkiye	4,4
Kazakistan	7,0	Ukrayna	7,3
Kırgızistan*	1,9	Özbekistan	3,2

\* 2002 – 2007, \*\* 2000 - 2006

İğücü üretkenliği, iğci başına düşen GSYİH (satın alma gücü paritesi ve USD 2005 kuru temelinde hesaplanmıştır) olarak ölçülmektedir.

Kaynak: UNECE

Bunun bir açıklaması, GSYİH ve istihdamda gerçekleşen ve ülkeler arasında farklılık gösteren önemli yapısal değişikliklerde yatıyor olabilir. Bir önceki bölümde belirtildiği gibi, bazı sektörler daralırken diğerleri genişlemiştir, bunların iğücü üretkenliğine ilişkin farklı potansiyellerinde belirleyici olan faktörler ise ülkelerdeki teknoloji düzeyi, yurtiçi yatırım ve DYY akımları, beceri yoğunluğu ve ürünlere olan talep ile sektörlerin iğücünden yararlanabilme düzeyi olmuştur.

İkinci bir açıklama, kanunların gözetilmesinde yaşanan zayıflıkla birlikte geçiş dönemi krizinin iğlerini kaybedenler arasında çeşitli adaptasyon stratejilerine yol açması olabilir. İğlerini kaybeden birçok kişi informal istihdama yönelmiştir.

Bazıları vergi ödememek için ve/veya gelirlerini arttırmak için ikinci bir ü olarak informal faaliyetlere giriürken, büyük çoönlük formal ü olanaklarının yokluunda hayatta kalabilmek için informal istihdama yönelmeye zorlanmı'tır. Daha önce de belirtildi-i gibi, yukarıdaki rakamlara informal istihdamın sadece bir kısmı dahildir.

Üçüncü olarak, SSCB'nin da- lmasından sonra ügücü göçü hızlı bir üekilde artmı'tır. Ü gücü göçü, uzun süreli göçü alan ve veren ölkelerin istihdam rakamlarına sadece kısmi olarak yansımaktadır. Ancak, ügücü göçü ev sahibi ölkede GSYÖH üretimine doğudan, göçü veren ölkenin GSY ÖH'sine ise üçilerce gönderilen paralar yoluyla dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır.

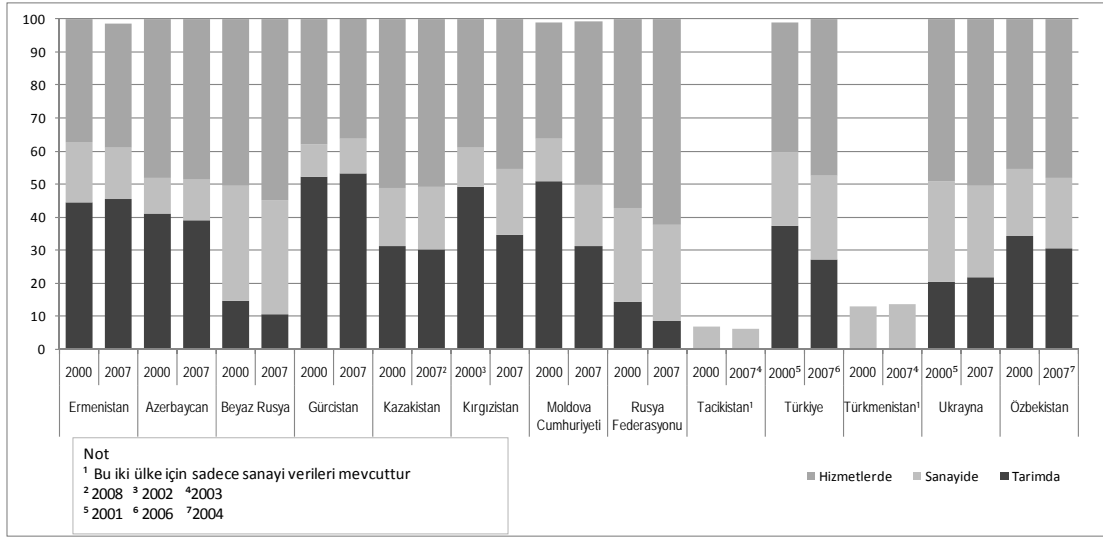
Dördüncü olarak, ületmelerin ekonomik dalgalanmalara kendilerini uyarlaması ço÷u zaman üçileri üten çıkarma yoluna baúvurmaksızın çalı'ma sürelerinin azaltılması (üçiler için daha kısa çalı'ma saatleri koymak ve ücretsiz veya kısmi ücretle idari izin vermek yoluyla) ve ücretlerin azaltılması (ücret düzeylerinde doğudan kesintiler veya ücretlerin ödenmemesi veya geç ödenmesi) yoluyla sa- lanmaktadır.

Tüm bu konular takip eden sayfalarda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Aynı zamanda, bu ölkelerde yoksullukta elde edilen önemli düüüü (yoksulluktaki düüüü, sosyal koruma ile ilgili raporda belgelenmekte ve ayrıntılı bir üekilde tartı'ılmaktadır) pek tabi ki istihdam kalitesindeki iyileümelerin bir sonucudur.

## *2.2 Sektörlere göre istihdamdaki değişimler*

Bölge ölkelerinde sektörlere göre istihdam yapısı üekil 5'te gösterilmiútir. SSCB'nin da- lması ve birçok ölkede daha sonra gerçekleştirilen toprak reformunun ardından imalat sektörünün çöküüü çok sayıda insanın çiftçili÷e (daha çok kendini geçindirme amaçlı) dönmesine neden olmuútur. østatistiksel anlamda bu, tarım sektöründeki önemli istihdam artı'ına yansıma'tır. Beyaz Rusya ve Rusya Federasyonunda tarım toplam istihdamın yaklaşık yüzde 10'unu oluútururken, diier ölkelerde bu oran yüzde 22 (Ukrayna) ve yüzde 53 (Gürcistan) arasında de- ümektedir. Durum, istihdam edilen nüfusun yüzde 27'sinin kırsal sektörde çalı'tıı Türkiye'de de benzerdir. Mevcut haliyle tarım, muazzam bir eksik istihdamı gizlemekte olup göçmen üçi kaynaklarından biridir. Bu nedenle, tarımsal üretim teknolojisinin iyileütirilmesi için büyük ihtiyaç duyulan yatırım, bölgedeki daha zengin ölkelerin durumlarından da görülebilece-i gibi önemli üretkenlik kazançları na ve istihdamda azalmaya neden olacaktır.

## ekil 5. Sektörlere göre toplam istihdam (yüzde, 2000 ve 2007)



Kaynak: UNECE veritabanı.

Bir önceki bölümde belirtildiği gibi, ekonomik düzelme ve gelişimin lokomotifi büyük ölçüde hidrokarbon üretimi, madencilik ve metal endüstrisi gibi iğücü yoğunluklu olmayan sektörler olmuştur. Bu sektörler dışında, birçok ülkede yerel imalat, düşük beceri düzeyine sahip iğücü kullanan gıda ve tekstil üretimine yönelmiştir. Türkiye bu alanda geleneksel olarak güçlüdür. Türkiye’de daha az da olsa, Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerindeki yerel üreticilerin başlıca sorunu bu ülkelerin uluslararası pazarlardaki rekabet güçlerinin düşük olmasıdır. Çin’deki ucuz tekstil üretiminin yarattığı güçlü rekabet, bazı yerel üreticileri pazarın dışına itmektedir. İnşaat, ilgili ülkelerin hepsinde 2000’li yıllarda bir patlama yaşamış, bu patlama toplam istihdamda inşaat sektörünün payında görülen artışa yansımıştır. Sonuç olarak, endüstrinin (inşaat dahil) toplam istihdama katkısı Kırgızistan, Moldova Cumhuriyeti (lakin düşük başlangıç düzeylerinden) ve Türkiye’de önemli düzeylerde olmuş, ancak Azerbaycan, Gürcistan, Kazakistan, Rusya Federasyonu ve Özbekistan’da mutedil seviyelerde kalmış ve Ermenistan ve Ukrayna’da ise daralmıştır.

Hizmetlerin istihdamdaki payı, Gürcistan ve Kazakistan dışında verilerin mevcut olduğu tüm bölge ülkelerinde 2000’li yıllarda artmıştır. Ticaret, otel ve restoran işletmeciliği, ulaştırma ve iletişim ile finans, gayrimenkul ve diğer hizmetler sektörleri ek iğçiler çekmiştir ve tüm ülkelerde bu sektörlerin toplam istihdamdaki katkısını arttırmıştır. Kamu idaresinde istihdam, daralmanın yaşandığı eğitim, sağlık ve sosyal bakım sektörleri dışında birçok ülkede artmıştır.

### 2.3 Yaygın ve artan informal istihdam

Informal istihdam, bölgede yeni bir fenomen değildir. SSCB zamanında bile, merkezden planlanan kayıtlı ekonomiye paralel olarak özel, kayıtlı ve informal bir ekonomi vardı ve bu kayıtlı ekonomi çok çeşitli faaliyetleri kapsıyordu. Geçmiş krizi sırasında, diğer olanaklarının ortadan kalkma oranının diğer yaratım oranlarının çok çok üzerinde olduğu bir dönemde, informal istihdam formal bir iş bulamayan veya formal işlerinden aldıkları çok düşük gelirleri başka işlerle desteklemek zorunda kalan ve sık sık ücretlerinin ödenmemesi nedeniyle daha da zor durumlara düşen birçok insan için

bir baúa çıkma stratejisi haline gelmiúti. Mevzuatın pazar ekonomisinin yeni ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi sırasında ortaya çıkan yasal boúluklar, yasaların etkili bir úekilde yürütülememesi, vergilerin etkili bir úekilde toplanamaması ve yolsuzlukla birlikte, informal ekonomiyi ve informal istihdamı daha da körüklemiúti. ú gücü piyasası mevzuatının çok katı olması ve yüksek vergiler, zaman zaman bölgedeki yüksek informal istihdam düzeyinin suçlusunu olarak gösterilmektedir. Ancak, daha sonra da tartı ilaca- gibi, informal istihdam, istihdam koruma mevzuatlarını liberalleútiiren bazı bölge úlkelerinde hala artmaya devam etmektedir.

ønformal ekonomi ve informal istihdamın tanımları ve ölçme yöntemleri úlkeler arasında farklılık göstermektedir, ancak tahminler 1990'larda kayıt dı 'nda önemli bir artışa iúaret etmektedir. Rus østatistik Komitesine göre, informal sektörde çalı an iúçiler 2003'de toplam istihdamın yüzde 16'sını oluútururken, bu oran 2006'da yüzde 17'ye çıkmı tır. ønformal çalı ma, giderek artan sayıda insan için temel iú haline gelmekte olup (informal çalı ma oranı 2003-2006 arasında yüzde 83,2'ten 87,2'ye çıkmı tır), ikinci iú olarak bir informal iúte çalı anların sayısında düúüü olmuútur. Ukrayna'da yapılan iúgücü araútırmasına (LFS) göre, informal sektör iúçilerinin toplam istihdamdaki payı 2000'de yüzde 14,8'ken, istikrarlı bir úekilde artarak 2007'de yüzde 22,3'e çıkmı tır.<sup>15</sup> Moldova Cumhuriyetinde, LFS verileri 2007'de informal istihdamın toplam istihdam içindeki oranının yüzde 33,2 olduunu, bunun yüzde 10,9'unu formal sektör iúletmelerinde kayıtdı ı çalı an iúçilerin, yüzde 12,3'ünü hanehalkı tüketimi için tarım ürünleri yetiútiiren iúçilerin ve yüzde 10,4'ünü diier informal iú çilerin oluúturduunu göstermektedir.<sup>16</sup>

Ermenistan'da, 2003 Yoksulluun Azalt ılması Strateji Belgesi (PRSP) 2004'te informal sektördeki istihdamın toplam istihdamın yüzde 30-38'i dolaylarında oldu-u tahminini yürütürken, Ermenistan Ulusal østatistik Kurumunun tahminlerine göre 2004'te bu oran yüzde 59'dur.<sup>17</sup> Özbekistan'da, Çalı ma ve Sosyal Güvenlik Bakanlı ı 2006'da toplam istihdam içinde informal istihdamın payının yüzde 56 olduunu hesaplam ı ve bu oranın düzenli olarak arttı ını ileri sürmüútür.<sup>18</sup> Gürcistan ve Kırgızistan gibi bölgenin daha yoksul úlkelerinde informal istihdam informal iúlerde çalı anların yüzde 95'ten fazlası için ana ekonomik faaliyetken, Rusya Federasyonunda formal sektör iúçilerinin beúte biri ikinci iú olarak informal istihdamda yer almaktadır.<sup>19</sup>

Ukrayna ve Moldova Cumhuriyeti için ayrıntılı LFS verileri, informal istihdamın yapısı hakkında bir açılım sunmaktadır.

Ukrayna'da 2007 yılında, informal istihdamın üçte ikiden fazlası (yüzde 70,5) tarımda yoğunlaúırken, yüzde 9'u ticaret, tamirat, otel ve restoranlar, yüzde 11'i inúaat ve yüzde 1,2'si ulaútırma ve iletiúim alanlarında yoğunlaú mı , diier ekonomik sektörler ise geri kalan yüzde 8,3'lük kısmı temsil etmiúti. ønformal istihdam bu nedenle kırsal alanlarda yaygınlaú mı , tarımda toplam istihdamın yüzde 94'ünü oluúturmuútur; kentsel alanlarda bu oran sadece yüzde 8 olmuútur. Erkeklerin payı daha yüksek olmuútur (erkekler için yüzde 51,4, kadınlar için yüzde 48,6). Ancak, informal kadın

<sup>15</sup> Ukrayna Devlet østatistik Komitesi ú gücü Araú ırması, 15-70 yaúaras ı nüfus.

<sup>16</sup> ETF, 2009, Moldova Country Report, op. cit.

<sup>17</sup> OECD, *Black Sea and Central Asia: Promoting work and well-being*, Paris, 2008.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

ve erkek içilerin toplam kadın ve erkek istihdamındaki oranı, 2007’de yüzde 22,3 ile aynı olmuştur. İnformal istihdamın en yaygın görüldüğü kesim 15-24 yaş arası genç nüfus ve 60 yaş üstü yaşlı içiler olmuştur, bu da bu iki grubun iğücü piyasasında formal ilere erişim kazanmasının çok daha zor olduğunu göstermiştir. İstihdam statüleri açısından, informal istihdamdaki kişilerin yüzde 71,2’si bağımsız (kendi içinde) çalışanlardan, iverenlerden veya aile içinde çalışan aile üyelerinden oluşmuştur; ücretli içilerin oranı ise yüzde 28,8 olmuştur.

Moldova’ya ilişkin 2007 informal istihdam verileri de benzer bir tablo sunmaktadır: informal içilerin yüzde 73,6’sı tarımda ve temel olarak geçim amaçlı çiftçilik faaliyetlerinde çalışmıştır. Kentel alanlarda, informal istihdam toplam istihdamın yüzde 18,4’ünü oluşturmuştur, bu informal çalışanların üçte birini ise formal sektör işletmelerinde çalışan informal içiler olmuştur.

İnformal istihdam bölge ülkelerinde toplam istihdamın önemli ve şuan için vazgeçilmez bir parçasıdır, çünkü formal istihdamdan hiç bir gelir elde etmeyen veya çok düşük gelir elde eden nüfusun büyük bir kesimi informal istihdam sayesinde geçimlerini sağlayabilme veya yaşam standartlarını iyileştirme olanaklarına kavunmaktadır. İnformal istihdam aynı zamanda iğücü talebine hızlı bir yanıt sunmakta ve iğücü piyasasını çok esnek hale getirmektedir. Ancak, madalyonun diğer yüzünde devamlılık, gelir düzeyi ve sosyal güvencenin olmaması açısından informal istihdamın getirdiği güvencesizlik söz konusudur. Bu, özellikle informal istihdamın ana gelir kaynağı olduğu hallerde informal istihdamdaki içiler ve aileleri için yüksek bir ani gelir kaybı ve yoksulluk riski anlamına gelmektedir. Dahası, informal istihdamda çalışmaya koşulları çoğ zaman kötü olurken iş kazalarına ve hastalıklarına maruz kalma düzeyleri daha yüksek olmakta, tıbbi tedavi masrafları, gelir kaybı, maluliyet ve hatta can kaybı için hiç bir tazminat söz konusu olmamaktadır. İnformal içiler eğitim veya becerilerini yükseltme olanaklarına hiç bir erişime sahip olmamakta, bunların daha fazla koruma sunan formal bir işe girme olasılıkları ise çok düşük kalmaktadır. Devlet için, informal istihdam vergilerden ve sosyal katkı paylarından devletin daha düşük gelir elde etmesi anlamına gelmekte, böylece nüfusun korunmasız ve yoksul kesimlerinin istihdam edilebilirliğini arttırarak yoksulluktan kurtulmalarına yardımcı olacak uygun sosyal programların bağılatılıp yaygınlaştırılmasını daha da zorlaştırmaktadır.

#### 2.4 İşgücü göçü: Faydalar ve maliyetler

Eski SSCB ülkelerinde geçiş dönemi krizi ve *propiska* (ikamet izni) sisteminin kaldırılması, birçok kişiyi ülkelerinin diğer bölgelerinde (daha çok kırsaldan kentsele doğru iç göç şeklinde) veya yurtdışında (dış göç) daha iyi istihdam olanakları aramaya yöneltmiştir. Yeni kurulan bağımsız devletlerde kendilerini azınlık bulan etnik grupların menü ülkelerine geri dönmesi (özellikle etnik Rusların Rusya Federasyonuna dönüşü) ya da Tacikistan’daki iç savaş sırasında veya Kafkaslardaki askeri çatışmalar sırasında sığınmacı arayanlar gibi, göçün başka nedenleri de vardı. Ancak, bu hareketler daha çok 1990’ların ilk yarısında meydana gelmiştir, daha sonra ise daha önemsiz bir düzeye inmiştir. 1990’ların sonundan bu yana, en büyük göç akımları geçici istihdam arayışıyla gerçekleştirilmiştir ve hedef bölgeler çok daha çeşitli olmuştur.

Bugün, Doğ Avrupa ve Orta Asya'dan en büyük göç hareketleri bölge içinde gerçekleştirilmekte olup Rusya Federasyonu ve Kazakistan'da ve daha yakın zamanlarda Ukrayna'da bu gösteren güçlü açıkları ve ekonomik patlamayla tetiklenmiştir. Özellikle Doğ Avrupa ülkelerinden gelen göçmen işçiler ayrıca yeni AB Üye Devletleri de dahil olmak üzere Avrupa Birliği'ne ve Kuzey Amerika'ya gitme eğilimi gösterirken, Kafkaslardan gelen göçmen işçiler Türkiye'ye de gitmektedir. Bölgedeki diğer komşu ülkeler arasında da önemli geçici göçmen işçi akımları vardır. Bu nedenle, Kazakistan, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna gibi daha zengin olan ülkeler eşzamanlı olarak hem göç alan hem göç veren ülkeler haline gelmekte, ülkelerini terk eden yerel nüfusun yerini bölgedeki daha yoksul ülkelere ve yine son zamanlarda Güney ve Doğ Asya'dan (daha çok Çin ve Vietnam'dan) gelen göçmenler almaktadır. Dünya Bankası, Orta ve Doğ Avrupa ile Orta Asya'nın 2000'li yılların başlarından bu yana dünyanın en fazla göç veren bölgesi haline geldiğini, toplam göçmenlerin yüzde 25,9'unun bu bölgelerden geldiğini belirtmektedir.<sup>20</sup>

Göç ile ilgili veriler sadece yasal göçmenleri kapsamından ve birçok kişi gidecekleri ülkelere turist olarak giriş yapıp buralarda yasadışı çalışmaya başladığından, pek güvenilir değildir. Kullanılan farklı metodolojiler yüzünden göç alan ve veren ülkeler arasında resmi veriler bile farklılık gösterebilmektedir. Dahası, birçok göçmen işçi mevsimsel sürelerde ya da geçici sürelerde çalışmaktadır; bu da, BDT ülkeleri içinde seyahat için vizeye ihtiyaç olmadığı düşünüldüğünde, güçlü göçünün ölçülebilirliğiyle ilgili her türlü kayıtların daha da yetersiz hale getirmektedir. Güçlü göçünün büyüklüğüne ilişkin tahminler büyük farklılıklar göstermektedir. Rusya Federasyonunda, Başbakan Putin, 4 Kasım 2008'deki bir röportajında, 3,9 milyon yasal emek göçmeninden bahsetmiştir.<sup>21</sup> Rus Federal Göç Servisi Direktörü, Rusya Federasyonundaki toplam yasal emek göçmenlerinin sayısının 2008'de 14,5 milyon olduğunu tahmin edildiğini belirtmiştir,<sup>22</sup> diğer kaynaklar ise bu rakamı 12 milyon olarak, bazıları ise toplam nüfusun yüzde 8,5'i ve toplam istihdamın yüzde 17'si olarak ifade etmiştir. Bunlardan 6 milyonunun Orta Asya'dan geldiği düşünülmektedir. Bunun aksine, 2 milyon kadar Rus vatandaşının ise yurtdışında çalıştığı tahmin edilmektedir.

Kazakistan, bölgede pozitif bir net göç dengesi kaydeden ikinci ülke olmuştur. 2008'de yasal göçmenler için belirlenen kota 130.000 kişiyle sınırlanmış, yasadışı göçmenlerin tahmini sayısı ise 1 milyon civarında olmuştur. Farklı kaynaklar, yurtdışındaki Ukraynalı göçmen sayısını 2 ila 7 milyon arasında vermekte olup, bu göçmenlerin başlıca Polonya, Rusya Federasyonu ve ABD'ye gittiği tahmin edilmektedir.<sup>23</sup> Moldova Cumhuriyetinde, LFS verileri 1999'da 99.300 olan göç eden işgücü sayısının 2005'te 395.500'e çıktığını göstermektedir. Bir IOM (Uluslararası Göç Örgütü) araştırması, 2006'da Moldova Cumhuriyetinden 345.000 kişinin göç ettiğini rapor etmiş, ancak 555.000 kişinin daha fazla gitmek amacıyla ülkeden ayrılmayı planladığını eklemiştir. IOM aynı zamanda Kırgızistan'da nüfusun yaklaşık yüzde 10'unun emek göçmenlerinden oluştuğu tahmininde bulunurken, Tacikistan'da

<sup>20</sup> World Bank, *Migration and remittances factbook 2008*, Washington D.C., 2008.

<sup>21</sup> Ryazantsev, S., *How the financial crisis has affected the migration of foreign workers in Russia*, unpublished paper prepared for the ILO.

<sup>22</sup> <http://migrant.ferghana.ru/newslaw/chronicle/gosduma-ratifiksirovala-rossiysko-uzbekskoe-soglashenie-o-zaschite-prav-trudovyyih-migrantov.html>

<sup>23</sup> ETF, *Black Sea labour market reviews: Ukrayna Country Report*, 2009.

yapılan bir araúırmada tüm hane halklarının yüzde 26,4'ünün yurtdı'na bir veya birkaç emek göçmeni göndermiú olduğu bildirilmi útir.<sup>24</sup>

Emek göçmenlerinin profiline bakacak olursak, OECD araúırması Dođ Avrupa ülkelerinden olan göçün baúlıca genç ve iyi eğimli kad ın ve erkeklerden oluútuunu öne sürmektedir. En iyi eğimli kiú iler Avrupa Birliđine gitme eğimini gösterirken, daha az eğimli olanlar bölgedeki di er ülkelere gitmektedir: bu nedenle, göç, daha çok bir beyin göçü ile ilintilidir. Üzücüdür ki, özellikle Avrupa Birliđinde ve daha az derecede de olsa bölge ülkelerinde, beceri sahibi birçok göçmen niteliklerinin altında iúler bulmakta ve bunların insan kapasitesi bu nedenle büyük oranda boúa gitmektedir. Bu, Orta Asya'dan gelen göç tablosuyla çeliúmektedir; zira Orta Asyalı emek göçmenlerinin çoğunluğu Rusya Federasyonunda ve bölgenin di er daha zengin ülkelerinde vasıfsız iúlerde çalı'an beceri düzeyi düúük iúçilerdir.

Göç, hem göç alan hem de göç veren ülkeler için önemli yararların yanı sıra uzun vadede ciddi sakıncalar getirmektedir. Göç, özellikle ekonomik patlama dönemlerinde iúgücü arzındaki boúlukların doldurulmasına yardımcı olarak göç kabul eden ülkede iúgücü piyasasının esnek bir úekilde uyum saúamas ını kolaylaúırmaktadır. Ekonomik durgunluk dönemlerinde, göçmen iúçiler çoğ zaman iú lerini kaybetmekte, ancak bunların birçok memleketlerine dönmeyi reddederek emek sömürüsüne maruz kalabilmektedir. Yapılan bir dizi çalı'ma, göçmen iúçilerin göçü alan ülkelerde ekonomik kalkınmaya yaptır ı katkır ıyı belgelemektedir; ancak özellikle iyi ücretli iúler için olan rekabet, yerel iúçileri etkileyebilmekte ve iki topluluk arasında gerginliklere neden olabilmektedir. Dahası, göçmen iúçilerin genel topluma entegre olmayı baúarması çok zor olabilmektedir.

Göç veren ülkeler için, göçün faydaları arasında yaygın iúsizlik ve eksik istihdam durumlarında iç iúgücü piyasaları üzerindeki baskıların hafifletilmesinin yanında yurtdı'na göç eden iúçilerin ailelerine gönderdikleri ve hem ekonomik kalkınmaya katkıda bulunan hem de ailenin yaúam standartlarını yükselten *paralar* sayılabilir. Ancak, dı'arıda çalı'anlarca gönderilen paralar ekonomi üzerinde olumsuz etkiler de yaratabilmektedir. Bu paralar, alan tarafta iúgücü piyasasına girme isteğini köreltebilir (zira bunların iú karúl ında kabul edecekleri en düúük ücret mevcut iúler için teklif edilenlerden yüksek olabilir), bu da iúgücüne katılım oranlarında bir düúüúe neden olabilir.<sup>25</sup> Beyin göçü büyük bir sorunu temsil etmektedir, çünkü ülkeyi en yetenekli, en uyum saúayabilir ve ço đ zaman da en genç i úçilerinden yoksun bırakır. Beyin göçü aynı úekilde ülkenin ekonomik kalkınma potansiyelini de düúürmekte ve becerili iúçiler açısından giderek artan ciddi açıklara yol açabilmekte, aynı zamanda ülkeye giren DYY akı'ları ve yerli yatırım üzerinde de olumsuz etkiler oluúturabilmektedir. Ayrıca, ev sahibi ülkelerde ekonomik döngülerle tetiklenen ve ço đ zaman resmi göç politikasıyla katlanan ve bu nedenle dalgalı bir seyir izleyen göçmen iúçi talebi, gönderen ülkelerde iúgücü piyasalarının istikrarını bozabilir. Göç, ekonomik geniúleme dönemlerinde gönderici ülkelere iúçileri çekme eğimini göstererek i úgücü açıkları yaratmakta, ama yanı zamanda durgunluk dönemlerinde bu iúçileri geri dönmeye teúvik ederek gönderici ülkenin iúgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkiyi daha da derinleúırmektedir.

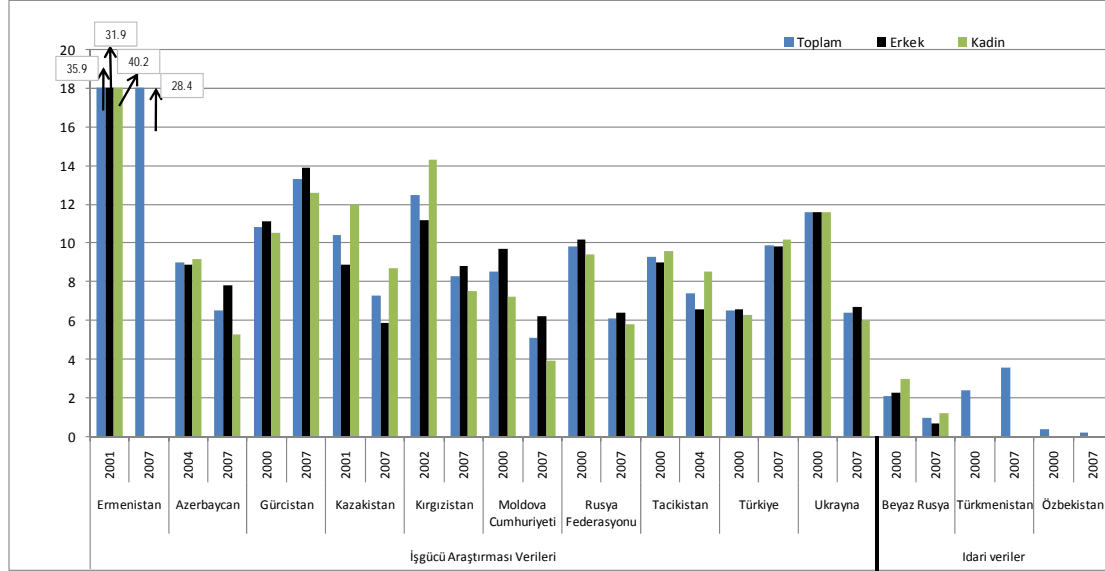
<sup>24</sup> Rodriguez Rios, R. (ed.), *Migration perspectives: Eastern Europe and Central Asia*, IOM, Viyana, 2006.

<sup>25</sup> ETF, Moldova, op.cit.

## 2.5 İşsizlik ve eksik istihdam

Çoğu ülke, işsizlik konusunda iki veri takımı derlemektedir: ILO'nun işsizlik tanımını kullanarak gerçekleştirilen LFS'ler yoluyla toplanan veriler ve kamu iş/istihdam kurumları (PES) tarafından toplanan kayıtlı işsizlikle ilgili idari veriler. Ancak, bölgedeki birkaç ülke hala düzenli işgücü araştırmaları (LFS) yapmamaktadır ve bu ülkeler için sadece kayıtlı işsizlikle ilgili veriler mevcuttur.

Şekil 6. İşsizlik oranları (işgücü yüzdesi, 2000 ve 2007)



Kaynaklar: ILO, KILM veritabanı; UNECE, Ermenistan Cumhuriyeti Ulusal İstatistik Kurumu.

Şekil 6, 2000 ve 2007 yılları arasında bölge ülkelerinin çoğunda işsizlik oranlarında kayda değer bir azalma göstermektedir; bu, hem bu ülkelerdeki yüksek ekonomik büyüme oranlarını hem de yaygın işgücü göçünün etkilerini yansıtmaktadır. İstisna olan ülkeler, işsizliğin arttığı Gürcistan, Türkiye ve Türkmenistan'dır. Gürcistan ve özellikle de Ermenistan, 2007'de iki haneli işsizlik oranlarına sahip iki ülke olmuştur.<sup>26</sup> Burada, LFS işsizlik oranları ile kayıtlı işsizlik oranları arasındaki büyük farkları belirlemek önemlidir (örneğin, 2007 yılında Rusya Federasyonu için bu yüzde 6,1'e kıyasla yüzde 1,5, ya da Ukrayna için yüzde 6,4'e kıyasla yüzde 1,9 olmuştur). Bu, iş arayanların yardım için ulusal iş bulma kurumlarına başvurma eğilimlerinin çok düşük olmasının bir sonucudur (aşağıya bakınız).

İşgücüne olan talebin artması da toplam işsizlik oranında *uzun süreli işsizlik* (bir yıldan uzun süreyle işsiz olmak şeklinde tanımlanmaktadır) payının azalmasına katkıda bulunmuştur (bunun istisnası olan Türkiye'de, uzun süreli işsizliğin toplam işsizlik içindeki payı 2004'e kadar keskin bir artış göstermiş, daha sonra ise azalmıştır). Ukrayna'da uzun süreli işsizlik 2002-2006 arasında yarı yarıya düşerken ve toplam işsizlik içindeki payı yüzde 24,5'e inerken, Kırgızistan, Moldova Cumhuriyeti ve Rusya Federasyonunda uzun süreli işsizliğin payı hala yüzde 40'ın

<sup>26</sup> Bölgedeki diğer ülkelerde kıyaslandığında Ermenistan'ın durumundaki büyük fark, kısmen metodolojik farklılıklara atfedilebilir, zira Gürcistan gibi bazı diğer ülkelerde, toprak sahipleri işsiz olsalar da, çiftçilikle uğraşsalar da işsiz olarak sayılmamaktadır.

üzerindedir; Ermenistan ve Gürcistan'da ise iúszlerin üçte ikisi bir yılı aúkın süredir iúszdir.

*İşsizliğin cinsiyet yönleri* ile ilgili olarak, kayıtlı iúszlik oranları kadınlar arasında daha yüksek olma eğilimindedir; bunun nedenlerinden biri, kadınların iú ararken kamu yardımına baúvurmayı tercih eder görünmesi, erkeklerin ise daha çok dié iú arama yöntemlerine yönelmesidir. Örneğin, Ermenistan'da, erkek ve kadınlar için kayıtlı iúszlik oranları 2006'da sırasıyla yüzde 4,1 ve 11,3 olmuútur. Bu, verilerin mevcut olduú (bakınız ekil 6) dokuz ülkenin altısında erkeklerdeki iúszlik oranlarının kadınlardan daha yüksek olduúnu gösteren LFS verilerinde belirtilen oranlarla tezat oluútmaktadır. İúszlik oranlarındaki cinsiyet farklılıkları geçü döneminin ve takip eden ekonomik patlamanın farklı sektörlerde kadın ve erkek iúçilere olan talep üzerinde yarattıı etkinin de gösterdiğ gibi, bir dereceye kadar, mesleki cinsiyet ayırımından kaynaklanıyor da olabilir. Dahası, iúsz olan erkekler çoú zaman kazanç getirecek yeni bir ekonomik faaliyeti aktif olarak ararken ve bu nedenle de iúsz olarak sayılırken, kadınlar çoú zaman iú aramaktan vazgeçerek evde kalmakta ve dié aile üyelerinin bakımlarını üstlenmekte, bu nedenle de pasif iúsz haline gelmektedir.

15-24 yaú arası *gençler* ve özellikle de iú deneyimi olmayan, okuldan yeni ayrılmıı geç nüfus, tüm ülkelerde toplam nüfus içinde iúszlik oranlarının en yüksek olduú kesimdir; bu durum, bu bölgede de geçerlidir. Gençler ile agregé iúszlik oranları arasındaki rasyo, (her iki veri de LFS'den alınmııtır) 2007 yılında Kazakistan'da yüzde 1,3'ten Moldova Cumhuriyetinde yüzde 2,8'e kadar deđ üklük göstermiútir; bu rasyo çoú zaman 2 civarında olup, gençler için iúgücü piyasasına giriúte ciddi sorunlar olduúna i úaret etmektedir. Ayrıca, Kazakistan hariç olmak üzere, genç nüfus ve toplam iúszlik oranları arasındaki iliúki kötüleúmiú olup, bu da her yerde görülen yüksek ekonomik büyümeye rağmen 2000'li yıllarda gençlerin iúgücü piyasasındaki konumunun kötüleútiini göstermektedir. İúveren araútırmaları, gençlerin edindiği beceriler ile iúverenlerin aradıkları beceriler arasında uyumsuzluklar olduúna ve iúverenlerin sunulan eđim ve ö etimin kalitesine güvenmediğine i úaret etmektedir. Bunun ötesinde, bölgedeki iúverenler çoú zaman, ya kapasiteleri olmadııından ya da sadece rakiplerine yarayacak bir eđim vermekten korktuklarıından, gençleri eğmek konusunda isteksizdir. Döám nedeniyle izne ayrılmaya potansiyeli de genç kadınların iúe alınmasında etkili olmaktadır; genç kadınlar arasındaki iúszlik oranları genellikle erkeklere kıyasla daha yüksektir.

İúszlik genellikle, iúsz olanların geçim amaçlı çiftçiliğe yöneldiği kırsal kesimlere nazaran kentsel kesimlerde daha yüksektir. Bu, kentsel alanlarda yüksek bir *eksik istihdam* düzeyine iúaret etmektedir.<sup>27</sup> Ancak, eksik istihdam kırsal alanlarla sınırlı değildir, zira çalııma saatlerinin azaltılması ve çoú zaman ücretsiz veya ücretler ödenmez halde idari izne ayırma gibi uygulamalar, mali zorluk dönemlerinde sanayide ve hizmetlerde yaygın olarak kullanılmııtır. Moldova Cumhuriyetinde, 2005-2007 döneminde toplam çalııan nüfus içinde eksik istihdam oranı yaklaúık yüzde 8 olmuú, eksik istihdam nedeniyle kaybolan saatler ise 2007'de ekonomide toplam çalııma saatlerinin yüzde 29'unu temsil etmiútir. Eksik istihdamın yaklaúık yüzde 74'ü kırsal alanlarda olmuútur.<sup>28</sup> Rusya Federasyonunda, 2000 yılında eksik istihdamın toplam istihdamın yüzde 11'i olduú, bunun 2004'te yüzde 8,7'ye dü útüđü

<sup>27</sup> Bir kişinin istihdam edildiği ancak çalııma saatlerinin belli bir e ú ün altında kaldııı ve bu nedenle ek mesai yapmaya uygun ve istekli olduğu durumlarda eksik istihdam söz konusudur.

<sup>28</sup> ETF, Moldova, op. cit.

tahmin edilmektedir; bu rakamlar 2000'lerde bir azalma eğilimine işaret etmektedir.<sup>29</sup> Ukrayna'da, 2000 yılında işverenleri tarafından çalışmaya saatleri kısaltılan işçilerin toplam istihdamdaki oranı (formal sektörde) yüzde 13,3, idari izne ayrılanların oranı ise yüzde 16,1 olmuştur;<sup>30</sup> bu rakamlar 2007'de sırasıyla yüzde 4,4 ve 1,1'e düşmüştür. Ulaştırma, inşaat ve tarım sektörlerinde ortalamanın üzerinde bir eksik istihdam kaydedilmiştir. Kazakistan'daki LFS verileri kısmi süreli istihdam için rakamları da içermektedir; bunlara göre, kısmi süreli istihdam 2002 yılında toplam istihdamın yüzde 30'unu, 2006'da yüzde 22,6'sını oluşturmuş ve çok büyük ihtimalle eksik istihdamı da içermiştir. Eksik istihdamda görülen iniş trendi kuşkusuz yoksulluğun hafifletilmesine yardımcı olmuştur. Bölgedeki diğer ülkeler için eksik istihdam istatistikleri mevcut değildir. Gürcistan'da, Dünya Bankası tarafından yapılan bir araştırmada toplam istihdam içinde eksik istihdamın payının 2003 yılında kentsel alanlarda yüzde 4,3 ve kırsal alanlarda yüzde 5,4 olduğu, bu rakamların 2006'da sırasıyla yüzde 3,0 ve yüzde 5,1'ere düşüğü tahmininde bulunulmuştur.<sup>31</sup>

## 2.6. İstihdam ilişkilerinde artan esneklik

Yukarıdaki Bölüm 2.3, bölgede hiç bir düzenlemeye tabi olmayan ve bu nedenle de tamamen esnek olan informal istihdamda hızlı bir artışa işaret etmektedir. Ne var ki, belirsiz süreli sözleşmelere dayanan geleneksel yasal istihdam dışındaki istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasının bir sonucu olarak formal istihdam da daha esnek hale gelmiştir. Ücretli istihdama zarar verse de, bağımsız çalışanların sayısı artmaktadır; bağımsız çalışma, Kafkas ülkelerinde başlıca istihdam biçimi haline gelmiştir: Ermenistan'da bağımsız çalışma oranı 2000 yılında toplam istihdamın yüzde 47,2'siyken 2006'da yüzde 51,2'sine yükselmiştir; Gürcistan'da ise bağımsız çalışanların toplam istihdamdaki payı 2007'de yüzde 63,3'e yükselmiştir. Ukrayna'da, bağımsız çalışanların payı iki kat artmış, 2000'de yüzde 8,3'ken 2006'da toplam istihdamın yüzde 17,6'sına ulaşmıştır; Moldova Cumhuriyetinde ise bağımsız çalışanların toplam istihdamdaki oranı aynı dönemde yüzde 29,3'den yüzde 35,2'ye çıkmıştır. Bağımsız çalışanların çoğunluğu tarımla (özellikle geçim amaçlı çiftçilikle) uğraşırken, tarım dışı bağımsız çalışma oranları düşüktür ve daha çok hizmet sektöründe yoğunlaşmıştır. Ancak, bağımsız çalışanlarla ilgili spesifik sektörel veriler mevcut değildir. Bunun aksine, bölgedeki diğer ülkelerde bağımsız çalışanların oranı düşmüştür: Kazakistan'da bağımsız çalışanların toplam istihdamdaki oranı 2001'de yüzde 39'dan 2007'de yüzde 31,8'e, Kırgızistan'da 2002-2005 yılları arasında yüzde 40,9'dan yüzde 33,7'ye, Rusya Federasyonunda 2000-2006 döneminde yüzde 7,6'dan yüzde 6,0'ya ve Türkiye'de ise aynı dönemde yüzde 24,7'den yüzde 23,5'e düşmüştür. Bağımsız çalışmadan ücretli istihdama olan bu kayma, bu ülkelerde istihdam kalitesinde bir iyileşmenin habercisi olabilir.

Sözleşmeli kısmi süreli (yazı zamanlı) istihdam bölgede çok enderdir (buna istisna olarak Türkiye'de, sözleşmeli kısmi süreli istihdamın toplam istihdam içindeki oranı 2006'da yüzde 7,9'a ulaşmıştır); bunun sebebi ya geleneklerinde olmadığından ya da

<sup>29</sup> V. Gimpelson, and Kapelyushnikov, R., *Non-standard employment and the Russian labour market* (in Russian), GU VSE, Moscow, 2005.

<sup>30</sup> Bu rakamlar basitçe birbirine eklenemez, çünkü aynı işçiler aynı yıl içinde aynı eksik istihdam biçimleriyle karışık olarak kalabilmektedir.

<sup>31</sup> World Bank, *Georgia poverty assessment*, Haziran 2008, yayınlanmamış rapor; alıntı yapıldığı yer: ETF, Gürcistan, op.cit. Eksik istihdam (ana işte) ana işlerinde haftada 21-35 saat çalıştıkları ve ikinci bir işleri olduğunu bildiren kişiler olarak ifade edilmiştir.

operasyonel nedenlerden dolayı iúverenlerin bu çalıma biçimini sunmaya istekli olmamasıdır. Ayrıca, iúçiler kısmi süreli istihdamı sevmemektedir, çünkü bu tür iúlerde ücretler düúüktür ve ücretlerdeki azalma bu kiúilerin zaten mütevazı olan yaşam standartlarında olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Sabit süreli istihdama iliúkin veriler sadece Rusya Federasyonu ve Ukrayna için mevcuttur. Sabit süreli istihdam sözleşmelerinin payı 2000-2004 yılları arasında Rusya Federasyonunda iki kat artarak yüzde 6,6'ya çıkmı, düzensiz istihdamın ücretli istihdam içindeki toplam payı aynı dönemde yüzde 5,4'ten yüzde 11,8'e yükselmiştir.<sup>32</sup> Ukrayna'da, geçici istihdamın toplam istihdamdaki payı 2006'da sadece yüzde 2,1'e ulaşabilmiştir.

İnformal istihdam bazen, iúçilerin iúe alınmasını ve iúten çıkarılmasını düzenleyen istihdam koruma mevzuatının (EPL) katılına atfedilmektedir. Katı istihdam koruma mevzuatları (EPL) iúverenler için iúçiyi iúten çıkarma maliyetlerini arttırmakta, bunun sonucunda iúverenler yeni düzenli iúçiler almaktansa düzensiz ve hatta informal iúçilere yönelebilmektedir. Bu argümana göre, bu durum formal istihdamda doğrudan bir düúüme ve açık istihdamda bir artışa yol açabilir. ILO analizleri ve OECD araştırmaları ve diğer çalımlar, istihdam koruma mevzuatlarının katılı ile istihdam ve iúsizlik arasındaki bu iliúkiyi doğulamamıştır.<sup>33</sup> ILO, bir OECD metodolojisi kullanarak düzenli ve geçici istihdam sözleşmeleriyle ve toplu iúe son vermelerle iliúkili olarak istihdam koruma mevzuatlarının katılını analiz etmiştir.<sup>34</sup> Tablo 7, seçilen bölge ülkeleri için bir EPL endeksi sunmakta ve bunları yeni ve eski AB Üye Devletlerinin bir ortalama EPL endeksi ile karşılaştırmaktadır.

**Tablo 7. Seçilen bölge ülkeleri için EPL endeksi\*\*\***

Ülke	Özet EPL endeksi	Özet EPL endeksi	Belirsiz süreli istihdam sözleşmeleri için endeks	Geçici iú sözleşmeleri için endeks	Toplu iúten çıkarmalar için endeks
	1990'ların sonları	2007			
Azerbaycan	yok	2,2	3,2	1,8	0,6
Kazakistan	yok	1,5	2,7	0,9	0,0
Moldova Cumhuriyeti	yok	2,5	4,5	1,3	0,4
Rusya Federasyonu	3,2	1,9	3,2	0,8	1,9
Ukrayna	2,3	2,3	3,8	1,8	0,0
Eski AB*	2,5	2,4	2,3	2,0	3,4
Yeni AB EU**	2,4	2,1	2,6	1,2	3,4

\* Lüksemburg hariç, 2004 öncesi AB Üye Devletleri

\*\* 2004 ve 2007'de katılan AB Üye Devletleri; Kıbrıs, Malta, Letonya ve Romanya hariç.

<sup>32</sup> T. Vasiliouk et al., *Decent Work country report: The Russian Federation*, ILO, Cenevre, 2008.

<sup>33</sup> See Cazes, S. and Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*. ILO, Cenevre, 2007 (konuyla ilgili diğer çalımalara referanslar içermektedir).

<sup>34</sup> OECD, *Employment Outlook 2003*, Paris, 2003; ve Cazes, S. ve Nesporova, A., *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, ILO, Cenevre, 2003.

\*\*\* İstihdam koruma mevzuatının (EPL) katılık endeksi tamamen liberal EPL'ler için 0'dan tamamen kısıtlayıcı EPL'ler için 6'ya çıkmaktadır. Bu, özet EPL endeksleri için ve düzenli sözleşmeler (belirsiz süreli iş sözleşmeleri), geçici sözleşmeler ve toplu iş sözleşmelerini düzenleyen mevzuatın katılımlarını ölçen endeksler için geçerlidir.

Tablo 7'nin ikinci sütunu, seçilen ülkelerde EPL'nin görece olarak *liberal* ve hem yeni hem de eski AB Üye Devletlerindeki duruma yakın olduğunu göstermektedir. Gösterilen ülkeler içinde Kazakistan en liberal EPL'ye sahip olup, Kazakistan'ın istihdam koruma mevzuatı Danimarka, Finlandiya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerin çok liberal mevzuatlarıyla karşılaştırılabilir niteliktedir. 2002 yılında Rusya Federasyonunda yeni iş Kanununun kabulüyle ülkedeki istihdam koruma mevzuatı büyük ölçüde serbestleştirilmiştir. Agra EPL indeksinin spesifik öelerinin analizi, AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında Doğu Avrupa ve Orta Asya'dan seçilen ülkelerde belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalışan çekirdek işçiler için daha yüksek koruma ve geçici sözleşmeler için daha liberal bir düzenlemeye işaret etmektedir. Bunun tersine, toplu iş sözleşmelerinin düzenlenmesinde ülkeler arasında büyük farklar mevcuttur, zira bölge ülkelerindeki mevzuat ya toplu iş sözleşme kavramını hiç ele almama eğilimi göstermektedir ya da bununla ilgili kurallar önemli ölçüde zayıflatılmıştır.

Kalıcı ve geçici iş sözleşmeleri arasındaki çarpıcı fark, düzenli iş sözleşmelerine sahip olan ve daha iyi korunan çekirdek işçiler ile geçici iş sözleşmelerine sahip olan ve çok daha az korumadan yararlanabilen işçiler arasındaki işgücü piyasası segmentasyonunun altını çizmektedir. Bu, muhtemelen istihdam ve gelir eşitsizliklerinin artmasına katkıda bulunacaktır. Ancak, temel bir sorun *iş mevzuatının yeterli uygulanamamasıdır*. Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada da kabul edildiği gibi,<sup>35</sup> bölgedeki işgücü piyasasının esnekliği özellikle küçük firmalarda temel olarak EPL kurallarının “esnek” uygulanmasına dayanmaktadır. Mevzuata uygunluk olasılığının biraz daha yüksek olduğu büyük firmalar bile, çoğu zaman esnek işgücü tedarikçileri olarak küçük firmalardan yararlanmakta, böylece hizmet sözleşmesine son vermenin getirdiği maliyetlerden kurtulmaktadırlar.

Doğu Avrupa ve Orta Asya'daki işverenler de ekonomik değişimlere yanıt olarak işgücü maliyetlerinde gerekli ayarlamaları yapmak için yukarıda sözü edilen esnek çalışmaya zamanı düzenlemelerini (esnek ücretlerle birlikte idari izin ve daha kısa çalışma saatleri) kullanmaktadır. Ekonomik gerileme dönemlerinde ücretleri ödememek yoluyla ve ücretlerin işletmenin mali performansı ile çok yakından ilişkili olduğu bir ortamda en düşük ulusal asgari ücrete endeksli ücret belirleme mekanizmasının gariplikleri sayesinde, aua- yönde önemli bir ücret esnekliği elde edilmektedir. Bu, ekonomik geçiş dönemi süresinde ve Rusya'daki mali kriz boyunca istihdam düzeylerinin neden sıradışı bir şekilde yüksek kaldığını ve ekonomik canlanmayla birlikte istihdamda büyümenin nasıl bu denli hızlı gerçekleştiğini açıklamaktadır. Bu uyum sağlama modeli kitlesel açık işsizliğin önlenmesine yardımcı olsa da ve işçiler formal işgücü piyasasıyla ve sosyal güvenlik planlarıyla olan ilişkilerini muhafaza edebiliyor olsa da, işletmelerin yeniden yapılanmasında gecikmeye neden olmakta ve böylece işletmelerdeki düşük üretkenliğin ve düşük

<sup>35</sup> Rutkowski, J., Scarpetta, S. and Banerji, A., *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union*, World Bank, Washington D.C., 2005.

rekabet gücünün devam etmesine ve ortalama ücretlerin düşük kalmasına yol açmaktadır ki bu da işçileri informal ekonomide ek iş aramaya teşvik etmektedir.<sup>36</sup>

Göreceli liberal ve kötü uygulanan EPL'nin kapsamlı informal istihdamla birleşmesi, düzenli iş sözleşmeleri temelinde çalışanlar için de dahil olmak üzere *yüksek işgücü piyasası esnekliğine* ve *işçiler için düşük iş ve gelir güvencesine* işaret etmektedir.

İşçiler *toplu iş sözleşmeleri* yoluyla ve genel olarak da *sendika üyelikleri* yoluyla ek iş güvenliği elde edebilir. SSCB zamanında bir zorunluluk olan sendika üyeliği, son yıllarda eski SSCB ülkelerinin çoğunda önemli ölçüde azalmıştır. Yine de, uluslararası anlamda üyelik oranları hala yüksek olmaya devam etmektedir; öyle ki 2006-2007 arasında sendika üyelik oranları Gürcistan'da ekonomik olarak aktif nüfus içinde yüzde 12,6, Beyaz Rusya'da ise yüzde 91,6 olmuştur (Beyaz Rusya'da sendika üyeliği, devlete ait işletmelerde ve büyük özel işletmelerin çoğunda hala fiili bir yükümlülüktür).<sup>37</sup> İşletme düzeyinde pazarlık, incelenen ülkelerde toplu pazarlıkta en çok kullanılan yöntem olup, daha çok devlete ait veya özelleştirilmiş işletmelerde uygulanmakta ve toplu iş sözleşmelerinin imzalanmasıyla sonuçlanmaktadır. Ancak, yeni özel işletmelerde bu uygulama ya yoktur ya da yeterince gelişmemiştir. Toplu iş sözleşmesi yapan işletmelerdeki çekirdek çalışanlar, bu sayede işten çıkarmaya karşı daha iyi korunmaktadır (ancak çalışanların isteğindedir mesai saatlerinin azaltılması, idari izin verilmesi veya ücretlerin ödenmemesi karşısındaki koruma zayıftır); oysa çekirdek niteliğinde olmayan çalışanlar, sendikalaşmamış işletmelerdeki işçiler ve genel olarak informal işçiler, toplu pazarlık yoluyla herhangi bir koruma elde edememektedir.

## 2.7 Zayıf işgücü piyasası kurumları nedeniyle düşük istihdam güvencesi

Avrupa'da yaygın olarak tartışılmakta olan "güvenceli esneklik" (flexicurity) yaklaşımı, işletmelerin diğerlerinin yanında işgücünde değişiklikler yapmak yoluyla hızla değişen piyasalara hızlı bir şekilde uyum sağlama ihtiyacı ile işçilerin belli bir düzeyde iş ve gelir güvencesinden yararlanma ihtiyacı arasında bir denge kurmayı amaçlamaktadır.<sup>38</sup> Ancak, işletmelerin öngörülebilir bir ortamda güvenilir ve nitelikli bir işgücüyle işleyebilmesi için de istikrar ve güvence önemlidir; aynı zamanda işçiler de çalışmaya ve kariyer beklentileri ile aile sorumluluklarını birleştirebilmek için belli bir esnekliğe ihtiyaç duymaktadır.

İşgücü piyasası esnekliği temel olarak, iş mevzuatının ve özel olarak da istihdam koruma mevzuatının (EPL) liberalleştirilmesi yoluyla elde edilmekte, bu da işçilerin mevcut işlerindeki güvencesini zayıflatmaktadır. Güvenceli esneklik (flexicurity) yaklaşımı daha fazla istihdam güvencesi yoluyla daha liberal istihdam koruma mevzuatlarının dengelenmesini içerir; istihdam güvencesi aşılmadıkiler yoluyla

<sup>36</sup> Gimpelson, V., "Labour market flexibility and security: The Russian way", in *Reconciling labour flexibility with social cohesion: The experiences and specificities of Central and Eastern Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 2007.

<sup>37</sup> ILO, *Economic growth and decent work: Recent trends in Eastern Europe and Central Asia*, ILO Subregional Office for Eastern Europe and Central Asia, Moskova, 2008.

<sup>38</sup> Güvenceli esneklik (flexicurity) kavramıyla ilgili daha ayrıntılı bir tartışma için bakınız: Cazes ve Nesporova, 2003 ve 2007, op. cit.; European Commission, *Employment in Europe 2006*, Brüksel, 2006; ve ILO, 2009, op. cit.

iúçilerin istihdam edilebilirliinin arttırılması sayesinde elde edilir: güncel mesleki eğitim ve özetim ile yaúam boyu özetim olanaklarına erişim; iúten çıkarılan iúçiler için ve iúgücü piyasasına yeni girenler için, ulusal iú kurumları yoluyla iúe yerleştirme ve iú arama konusunda etkili yardım sağlanması ; iú arayan ve iúe yerleştirilmesi daha zor olan bireyler için aktif iúgücü piyasası programlarına (AçPP) erişim; ve iúsiz kalan süreçte gelir destei.

Bölgedeki bazı ülkelerde son zamanlarda gerçekleştirilen iúgücü piyasası reformları daha liberal bir iú mevzuatıyla sonuçlanmıştır. Dahası, son Dünya Bankası verilerine göre, Doü Avrupa ve Orta Asya ülkeleri diğer çoü ülkeye göre daha denetimsiz iúgücü piyasalarına sahip olma eimindedir.<sup>39</sup> Yüksek iúsizlik ve eksik istihdam düzeyleri göz önüne alındığında, yukarıda açıklandığı gibi artan istihdam güvencesinin bu denetimsizli-telafi edip etmediğisorusu ortaya çıkmaktadır.

Eldeki kanıtlar (ki çok az sayıda ulusal iú kurumu iúleyiülerine dair veri sunduü için bu kanıtlar hayli kıttır) ikna edici değildir. LFS yoluyla toplanan iúsizlik rakamlarıyla karşılaştırıldığında ulusal iú kurumlarına kayıtlı iú arayanların sayısının çok daha düşük olması, iú arayanların ulusal iú kurumlarına olan güvensizliinin devam ettiğie ve bu kurumlara kaydolmak için aranan katı uygunluk kriterlerine iúaret etmektedir. Tüm Doü Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde mevcut iú olanakları hakkında tüm iú arayan ilgililere bilgi vermek için bölgesel yapıda ulusal iú kurumları kurulmuüsa da, bu kurumların kurumsal yapıları, faaliyet kapsamaları, sundukları hizmetlerin etkinli-i ve finansmanları deüümlere uüamı olup ülkeler arasında büyük farklılık göstermektedir.

Örnein, Rusya Federal İ Kurumu 2000'li yılların baúlarında tamamen yeniden yapılandırılmış, iúgücü piyasası programları ve bunların bölgelerdeki finansmanı neredeyse tamamen merkezden uzaklaştırılmıştır. Rusya Federasyonunun bölgelerindeki hayli çeütlilik gösteren ekonomik durum ve iúgücü piyasası durumları, iúgücü piyasası politikaları için amade kılınacak fonları ve buna baülı olarak da bölgesel ve yerel iú ofislerinin yerel iúgücü piyasalarına etkili bir üekilde müdahale edebilme ve iú arayan korunmasız gruplara yardımcı olabilme yetisini belirliyordu. Yoksul bölgeler, çoünlukla zaten yüksek olan iúsizlik oranlarına çözüm getirmek için gerekli olan fonları seferber edemiyorlardı. Bu nedenle, Rusya Federasyonunun istihdam kanununda 2006 yılında yapılan bir deüülikle, hem AçPP'lerin hem de iúsizlik yardımlarının federal bütçeden karúulanmasına olanak verilmiştir. Ulusal iú kurumunun merkezi yapıdan uzaklaştırılması süreci artık Kazakistan'da tamamlanmıştır ve bölgesel ve yerel iú ofisleri artık bölgesel ve yerel idarelerin bir parçası haline gelmiştir ve bu idarelerin bütçelerinden finanse edilmektedir. Gürcistan'da, Ulusal İ Kurumu (PES) 2005'deki idari reform sırasında kapatılmıştır. Tacikistan ve Özbekistan'da, ulusal iú kurumu Çalıma Bakanlıının idaresinde çalışmaktadır; bölgedeki diğer çoü ülkede ise ulusal iú kurumları Çalıma Bakanlıına baülı özerk kurumlardır.

Ulusal iú kurumlarının verimlili-i ülkeler arasında önemli deüüklükler göstermektedir. Örnein Ukrayna'da, ulusal iú kurumunun kayıtlı iú arayanları yeni iúlere yerleştirme kapasitesi önemli ölçüde iyileşmiş, 1999'da iúe yerleştirilenler tüm kayıtlı iú arayanların 18,9'unda kalırken 2008'de bu oran yüzde 43,4'e yükselmiştir.

<sup>39</sup> World Bank, *World Bank Development Indicators*, Washington D.C., 2008.

Azerbaycan'da, iú yerleútirme oranı 2004'te yüzde 38,7 olmuútur. Ancak, bir dizi çalı'ma, bölge úlkelerinin çoúnda ulusal iú kurumlarının verimsiz örgütsel yapıları, mali kaynaklarının ve insan kaynaklarının yetersiz olması, bilgi teknolojilerinden yeterince yararlanmamaları, yerel iúgücü piyasasının durumu hakkında yeterli ve güvenilir bilgiye sahip olmamaları ve iúverenlerle yeterli iúbirliú yapmamaları nedeniyle hala iú bulmada aracılık hizmetleri konusunda etkili bir performans veremediklerini göstermektedir.

Sosyal yardıma dayalı olan Gürcistan ve Kazakistan istisna olmak üzere, tüm di er bölge úlkeleri ulusal iúsizlik yardımı programları uygulamaktadır. Ancak, mevcut ekonomik gerileme öncesinde kayıtlı iú arayanlar arasında bu ödemelerden faydalananların oranı çok düúüktü; iúsizlik yardımı alanların oranı Ermenistan'da yüzde 7, Kırgızistan'da yüzde 10 ve Azerbaycan'da yüzde 10,6 idi ve yardımların düzeyi de genel olarak geçim için gereken asgari tutarın hayli altındaydı. Yine de, AöPP'lerden iúsizlikte gelir desteine daha fazla finansman ayırma eğimi devam etmektedir.

Toplum hizmeti ve iúgücü piyasası eğimlerine odaklanma eğiminde olan AöPP'ler açısından durum son zamanlarda biraz düzelmiútir. Ukrayna'da ulusal iú kurumu eğimlere ve di er AöPP'lere katılan kayıtlı iú arayanların oranında bir artış bildirmiútir (2005'te yüzde 25,9). 2005 yılında yapılan bir ILO araúırması, Kafkaslarda ve Orta Asya'da toplum hizmetlerinin en yaygın AöPP biçimi olduunu göstermiútir.<sup>40</sup> Bunun istisnası olan Kazakistan ve Azerbaycan'da, özellikle gençler olmak üzere iú arayanların daha çoú iúgücü piyasası eğimlerine katılmı'tır. Altı úlkenin dördü, baúmsız çalı'ma/küçük iúletme destekleme programları baúlatmı'tır. Bu úlkelerde uygulanan di er Aktif iúgücü Piyasası Programları (AöPP) arasında iú kulüpleri ve engelliler için devlet destekli istihdam ve eđim yer almı'tır.

AöPP'ler, iúsizlikte gelir destei ve ulusal iú kurumları için ayrılan toplam finansman, daha yoksul úlkelerde GSYĐH'nin yüzde 0,1'i civarında veya altında olup, bölgenin daha zengin úlkelerinde bu oran yüzde 0,3'e kadar çıkabilmektedir; buna karúlık aynı oran AB'de ortalama yüzde 2'dir. Bu nedenle, 2000'den bu yana bazı úlkelerde görülen çok sınırlı bir iyileúmeye ramen, bir bütün olarak ekonomik olarak aktif nüfus için istihdam güvencesi düúüktür.

### 3. Krizin Doú Avrupa, Türkiye ve Orta Asya iúgücü piyasalarındaki etkisi

Bölüm 1'de ele alınan ekonomik büyümedeki aú r düúüü, çok sayıda iúin ortadan kaybolmasına açıkça yansımı'tır. Örnein, Nisan 2008 ve Nisan 2009 arasında, Rusya ekonomisinde toplam 3,4 milyon iú, yani tüm iúlerin yüzde 5'i kaybolmuútur.<sup>41</sup> Türkiye'de, Eylül 2008 ve Nisan 2009 arasında kaybedilen toplam iú sayısının neredeyse 1,1 milyon olduú ve krizin yükünün aú rlıkla informal sektördeki erkek iúçilerce omuzlandı rı tahmin edilmektedir.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Hansen, E., Nesporova, A., Picot, G. and Rychly, L., *Challenges to labour market governance in selected CIS countries*, ILO, Geneva, 2005.

<sup>41</sup> Rusya Federal iú ve iústihdam Kurumu, *Rus iúgücü piyasası: Mevcut trendlerin gözden geçirilmesi: iúgücü piyasasının durumunun izlenmesi, Mayıs 2009* (Rusça), Moskova, Haziran 2009.

<sup>42</sup> Erkan, H., *Labour market developments in Türkiye*, ILO için hazırlanan yayımlanmamı' rapor, Temmuz 2009.

LFS verileri, 2008’de sadece dört ülkenin, Gürcistan, Türkiye, Ukrayna ve Kırgızistan’ın işsizlik oranlarında sırasıyla yüzde 3,2, 2,5, 1,0 ve 0,8’lik bir artış kaydettiğini, bu artışın da yılın son aylarında yoğunlaşmış olduğunu göstermektedir. Beklendiği gibi, durum 2009 yılının başlarında daha da kötüleşmiş, işsizlik oranları ilk çeyrekte 2008 yılının aynı dönemine kıyasla Türkiye’de yüzde 4,8 (toplam işgücünün yüzde 15,8’i) ve Ukrayna’da yüzde 2,9 (toplam işgücünün yüzde 10,3’ü) daha artmıştır. Rusya Federasyonu, 2009’un ilk çeyreğinde işsizlik oranında yıllık 3,1’lik bir artış (yüzde 9,5’e) bildirmiştir, ancak işsizlik mevsimlik işler nedeniyle ikinci çeyrekte hafif bir düşüşle yüzde 8,5’e inmiştir. Mayıs 2009’da işsizlik oranı erkeklerde yüzde 9,0’a ve kadınlarda ise yüzde 7,5’e çıkmıştır. Diğer ülkeler için LFS verileri mevcut değildir.

Birçok işveren yeni işe alımları kestikten, genç işçiler ve özellikle de iş deneyimine sahip olmayan yeni mezunlar iş krizinden orantısız bir şekilde yara almıştır. Türkiye’de, 25 yaşın altındaki gençler arasında işsizlik oranları Nisan 2008’de yüzde 17,6’dan bir sonraki yıl yüzde 26,5’e yükselmiştir. Genç erkek ve kadınlar arasında işsizlik oranları sırasıyla yüzde 26,6 ve yüzde 26,3 ile neredeyse aynı düzeyde olmuş, ancak genç erkekler arasındaki işsizlik oranı yüzde 10,7 artarak “sadece” yüzde 6,8 artan genç kadınlar arasındaki işsizlik oranına göre daha hızlı bir artış göstermiştir. Özbekistan da kayıtlı tüm iş arayanların yarısının gençlerden oluştuğunu bildirmiştir. Rusya Federasyonunda, 25 yaş altındaki gençler Mayıs 2009’da toplam işsizlik oranının yüzde 28,7’sini oluşturmuştur. 20-24 yaş arası gençlerde işsizlik oranı 2008’in ikinci çeyreği ile 2009’un ilk çeyreği arasında neredeyse yüzde 4 artış ve yüzde 14’e ulaşmıştır; ancak aynı oran 16-19 yaş gençler için yüzde 5’in altında sabit kalmıştır.

İşgücü piyasasında krize uyum, sadece daha yüksek açık işsizlikle değil, çok daha önemlisi eksik istihdamın ivme kazanmasıyla sağlanmıştır. Örneğin, Rusya Federasyonunda Haziran 2009’da toplam 1,2 milyon kişi daha kısa mesailerle çalışmaya (araştırmaya katılan işletmelerde personelin yüzde 7,3’ü, yüzde 3,5’i işveren inisiyatifiyle ve yüzde 3,8’i çalışan ile işveren arasında yapılan bir anlaşma çerçevesinde), neredeyse 1,2 milyon kişi ise idari izne ayrılmıştır (araştırmaya katılan işletmelerde personelin yüzde 6,9’u; bunun yüzde 1,8’i ücretlerini kısmen almış, yüzde 5,1’ine ise hiç bir ödeme yapılmamıştır). Nisan 2009 itibarıyla Rus imalatçılar büyük ve orta ölçekli işletmelerde kayıtlı işgücünün yaklaşık yüzde 26’sının bir veya başka şekilde eksik istihdamdan etkilendiğini bildirmiştir; aynı rakam inşaat sektöründe yüzde 18 ve ulaştırma ve iletişim sektöründe yüzde 14 olmuştur.<sup>43</sup> Ukrayna, Haziran 2009’da kayıtlı çalışanların yüzde 3,6’sının idari izinde olduğunu, işçilerin yüzde 10,3’ünün ise istekleri dışında daha kısa mesailerle çalıştırıldığını bildirmiştir. Beyaz Rusya’da, istek dışı kısa mesaili çalışmaya Mayıs 2009’da işçilerin yüzde 3,8’ini etkilemiş, Kazakistan’da Nisan ve Haziran 2009 arasında eksik istihdam edilen işçilerin sayısı yüzde 35 artmıştır.

Vaktinde ödenmeyen ücretler de keskin bir şekilde artmıştır. Ukrayna’da, ödenmeyen ücretlerin hacmi 2009’un ilk yarısında yüzde 38 artmış, toplam ücret kütesinin yüzde 7,6’sına ulaşmıştır. Rusya Federasyonunda da vaktinde ödenmeyen ücretlerde keskin bir artış olmuş, ödenmeyen ücretlerin tutarı Kasım 2008 ve Haziran 2009 arasında

<sup>43</sup> Rusya Federal İş ve İstihdam Kurumu, op. cit.

ikiye katlanarak 8,8 milyar Rubleye, yani toplam ücret fonunun yüzde 2'sine ulaşılmıştır. Kazakistan, Mayıs 2009'da inşaat, imalat ve madencilik sektörlerinde 174 işletmenin ücretleri ödemediğini, ödenmeyen ücretlerin neredeyse 2 milyar Tengeye ulaştığını bildirmiştir. Tacikistan'da, ödenmeyen ücretler 1 Temmuz 2008 ve 1 Temmuz 2009 arasındaki bir yıllık dönemde yüzde 20 artmıştır.<sup>44</sup>

Net işgücü alıcıları olan ülkelerde işgücü piyasasının kötüleşen durumu, yabancı işçiler için uygulanan resmi kotalarda keskin düşümlere yol açmıştır. Aralık 2008'de, Rusya Federasyonu Başbakanı Vladimir Putin, 2008'de 3,9 milyon olan resmi göçmen işçi kotasının yarıya düşürüldüğünü duyurmuştur. Bu kotaların 2010 yılında daha da azaltılması beklenmektedir. Kazakistan'da da 2009'da yöneticiler ve diğer yüksek vasıflı işçiler için ekonomik olarak aktif nüfusun yüzde 0,35'i ve düşük vasıflı işçiler için yüzde 0,05'i olarak belirlenen kotaların yüzde 50 indirildiği duyurulmuştur. Göçmen işçi sayılarını azaltmak ve bunların yerine yerel işçileri almak için, sık sık yapılan iş teftişleri ve kesilen yüksek para cezaları biçiminde, informal göçmen işçi çalıştıran işletmeler üzerinde bir baskı da vardır. Bunun sonucunda yabancı göçmen işçiler üsten çıkarılmakta, ancak bunların sadece bir kısmı evlerine geri dönerken diğer bir kısmı çok daha kötü koşullarda ve daha düşük ücretli işlerde çalışmaya hazır olmaktadır. Bölüm 1, göçmen işçilerce memleketlerine gönderilen paralarda görülen önemli düşümleri ele almaktadır.

#### **4. İstihdam alanında bölge ülkelerinin hükümetleri tarafından alınan kriz karütü önlemlerin bir değerlendirilmesi**

Konferansa katılan ülkelerin hükümetleri tarafından alınan kriz karütü önlemler, ülkeyi etkileyen krizin şiddetine, hükümetin kamu finansmanlarını ve özel sektör finansmanlarını seferber etmek için sahip olduğu olanaklara ve işgücü piyasası kurumları da dahil olmak üzere kamu idaresinin etkilenen tüm işçileri kapsamına alan istihdamı destekleme ve koruma tedbirleri tasarlama ve uygulayabilme kapasitesine bağlı olarak büyük farklılık göstermektedir. Mevcut raporun değerlendirilmesi, ne yazık ki sınırlı kalmıştır, çünkü bazı ülke hükümetleri kriz karütü ve kurtuluş planları hakkında ayrıntılı açıklamalar sağarken diğerleri sadece planların bağılıca öelerinin ana hatlarını vermiş ve hiçbir ayrıntıya girmemiştir.

Bölgede en yüksek ekonomik büyüme oranlarına sahip iki ülke olan Azerbaycan ve Özbekistan hükümetleri, ulusal ekonomilerinin ciddi bir gerilemeye karşı korunmasına yardımcı olduğunu belirttikleri stratejilerine devam edeceklerini vurgulamaktadır. Moldova Cumhuriyetinin yeni hükümeti bir kriz karütü planı hazırlamakta olup, planla ilgili ayrıntılar henüz mevcut değildir. Bu nedenlerden dolayı, bu değerlendirme sınırlı kalmakta, ancak ülke planlarında izlenen genel yönlerin ana hatlarını çizerek bu planların yeterliliğini değerlendirmektedir.

Ek 2'de yer alan Tablo, bölgedeki ulusal istihdam politikası tedbirlerinin bir envanterini sunmaktadır. Genel olarak, Kazakistan, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna hükümetleri kapsamlı kriz karütü ve krizden kurtulma planları başlatmıştır; bu planlar parasal, mali ve yapısal tedbirlerin yanı sıra işgücü talebini ve iş yaratımını destekleyecek tedbirleri ve mevcut işleri korumaya ve iş arayanlar için gelir desteği ve

<sup>44</sup> Bu iki ülkede ödenmeyen ücretlerin toplam ücret fonundaki payına ilişkin bilgi mevcut değildir.

yeniden istihdam yönünde daha fazla yardım sağlamaya yönelik politikalar ı da içermektedir. Dier ülkeler, i ügücü piyasasına yeni girenler ve iülerinden çıkarılan iüçiler için daha fazla iü olanaı yaratacaı beklentisiyle ümdiye dek ekonomik kalkınmayı ve iü faaliyetlerini destekleyen politikalara bel baılamı tır.

#### 4.1 İstihdamı koruma tedbirleri

Hükümetler, kitlesel iüten çıkarmaların ve iüszliin önlenmesine yardımcı olmak amacıyla istihdamı korumaya yönelik tedbirlere yeül ıık yakmı tır. Örnein, Kazakistan hükümeti sosyal ortaklarla ortaklaúa büyük iüetmelerle pazarlıklar yapmı, bunun sonucunda daha kısa çalıma saatleri, iüçilerin kurum içi geçici transferleri ve kısmi ücretli idari izin yoluyla istihdamın korunması konusunda 5200'ün üzerinde mutabakat zaptına imza atılmı tır. Ukrayna, iüten çıkarılan iüçilerin yeniden eıtılması, kurum içinde transfer olan iüçilerin ücretlerinin ödenmesi ve daha kısa çalıma saatlerine maruz kalan iüçiler için ücret telafilerinin ödenmesi için devlet tarafından teüvikler saılayan bir kriz karıtı yasa benimsemiştir. Türkiye, çalıma süreleri azaltılan iüçilere Kısa Çalıma Ödeneinden yapılan ödemelerin süresini uzatmı ve ücret telafı düzeyini iki katına çıkarmı tır. Rusya Federasyonu hükümetince baılatılan kriz karıtı program, bölgelerin toplam 25 milyar Rublelik (0,85 milyar USD) maliyetli bölgesel istihdam programları hazırlamasını gerektirmektedir; bu toplam maliyetin yüzde 90'dan fazlası federal bütçeden karılanacaktır. Öngörülen tedbirler iüten çıkarılma tehdidi altındaki ve çalıma saatleri kısaltılan veya ücretsiz izne çıkarılan 170.000'i aıkın iüçü için mesleki eitim ve beceri artırma eitimleri içermektedir.

#### 4.2 Altyapı ve bayındırlığa yatırım

İstihdamı canlandırmak için bölge ülkelerinde yaygın olarak tercih edilen iki müdahale alanından biri, altyapıya daha fazla harcama yapılmasıdır. Kazakistan hükümeti, iskan ve toplum hizmet binalarının renovasyonu ve yeniden inıası ile okul, hastane ve kamu binalarının renovasyonu ve ısıtma sistemlerinin iyileütirilmesi için 4700'ü aıkın yatırım projesine destek verme amacı güden bir "Yol Haritası" benimsemiştir. Projelerin 254.000 yeni iü yaratacaı beklenmektedir. Yol Haritası programı için ayrılan ilk ödenek 163 milyar Tenge iken, kısa süre önce bu miktar 191 milyar Tengeye çıkarılmı tır (1,28 milyar USD); bunun üçte ikisi devlet bütçesinden, üçte biri ise yerel bütçelerden finanse edilecektir. Kazak Hükümeti de toplam 545 milyar Tengenin (3,66 milyar YSD) ayrıldıı büyük bir konut inıaat programı ile birlikte 120 milyar Tengelik (0,8 milyar USD) büyük altyapı projeleri baılatmı tır.<sup>45</sup>

Rusya Federasyonu, ulaıtırma altyapısının inıaat ve bakımı için ve konut renovasyon ve inıaatı için federal bütçeden ayrılan ödenekleri arttırmı tır. Özbekistan'ın ulusal ekonomiyi modernleütirme planı ulaıtırma altyapısını kamu yatırımını ve kırsal alanlarda enerji kaynaklarına yatırımları öngörmektedir. Türkiye kısa süre önce 1 milyar Türk Lirası (646 milyon USD) deerinde bir ekonomik canlanma paketini uygulamaya koymuştir; paket, mesleki eitim ve öretim sistemine deste in yan ı sıra okul ve hastanelerin yenilenmesine ve çevre projelerine odaklanmakta olup, 0,5 milyon yeni iü yaratma potansiyeline sahiptir. Ukrayna altyapının geliütirilmesine

<sup>45</sup> Cumhurbaşkanı Nazarbayev'in Ulusa Hitabı: "Krizden Renovasyon ve Kalkınmaya", Kazakistan Meclisinde 6 Mart 2009 tarihinde sunulmuştur.

yönelik toplam 160 milyar Grivna (21 milyar USD) bütçeli dört yıllık bir eylem planını kabul etmiştir; bu bütçenin 27,5 milyarlık kısmı devlet bütçesinden, 23 milyarı yerel bütçelerden ve 110 milyarı ise özel yatırımlardan karulanacaktır. Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan ve Kırgızistan da karayolları ve demiryollarının inşaat ve rehabilitasyonu, elektrik üretim ve dağıtımı, su ve gaz temini ve çevre projeleri için kamu yatırımları planlamaktadır. Bazı ülkeler konut amaçlı inşaat programları için teşvikler ayırmıştır.

Bu nedenle, bölgedeki ülkelerin çoğunluğunda, kamu çalışması (kamu istihdamı) programları uygulamaktadır. Ancak, sadece belli ülkeler (Kazakistan, Rusya Federasyonu, Türkiye, Ukrayna ve Özbekistan) bu programları kriz nedeniyle artan işsizlik ve eksik istihdamla mücadele etmek üzere önemli ölçüde genişletmiştir. Kazakistan'ın Yol Haritası programına daha önce gönderme yapılmıştır. 13 Temmuz 2009'da, Kazak Çalışma Bakanı 240.000 yeni işin yaratıldığını bildirmiştir. Program sonunda yaratılan işlerin kümülatif olarak 400.000'i aşması beklenmektedir. Rusya Federasyonunun başlattığı bölgesel istihdam programlarında, bütçenin yüzde 80'i kamu çalışmasına harcanmaktadır. Ukrayna, Haziran 2009'da ücretli kamu çalışması için bir mekanizma benimsemiştir. Bu yeni plana göre, 2012'de gerçekleştirilecek UEFA Avrupa şampiyonası için yapılan tesisler de dahil olmak üzere spor, ulaştırma, tıp ve turizm altyapısının inşası ve yeniden inşası için bayındırlık çalışmaları düzenlenmektedir. Türkiye'nin devreye soktuğu ekonomik canlanma paketi, açlık ve bina onarımları alanında altı aylık bir dönemde 120.000'den fazla işsiz insana kamuda çalışmaya olanak sağlanmaktadır.

#### 4.3 İşletmelere destek

En sık görülen diğer bir müdahale alanı da işletmelere verilen destek, özellikle de küçük ve orta büyüklükteki işletmelere (KOB'lere) olan destek-kredi teminatları dahil krediye erişimi iyileştirmek ve vergi oranlarında indirimler yapmak yoluyla genişletmektir. Bölgedeki birçok ülke işletme kurma gerekliliklerini basitleştirmek (Ermenistan, Kazakistan), lisanslama prosedürlerini basitleştirmek (Beyaz Rusya, Kırgızistan) ve gümrük klerans işlemlerini kolaylaştırmak (Ermenistan) yoluyla iş faaliyetlerini kolaylaştırmaya yönelik tedbirleri devreye sokmuştur. Bu ülkeler ayrıca kurumlar vergisini (Kazakistan), genel olarak KDV'yi (Tacikistan) veya belli ürün/sanayiler için KDV oranlarını (Ermenistan el halıları, Türkiye'de otomotiv, elektronik ve ev aletleri üretimi) ve gelir vergisi oranlarını (Gürcistan, Tacikistan, Ukrayna) düşürmektedir. Rusya Federasyonunda, vergi indirimleri bölgesel otoritelerin takdirine bırakılmıştır. Kazakistan'da, işverenlerin sosyal fonlara ödediği katkı payları azaltılmıştır. Bazı ülkeler (Azerbaycan, Beyaz Rusya, Kazakistan ve Özbekistan) krizden kötü etkilenen sanayilere ve ihracat sanayilerine özel destekler sağlamaktadır. Kazakistan ve Rusya Federasyonu, kamu ihalelerinde yerli işletmelere ayrıcalık tanımaktadır.

Bazı ülkeler KOB'lerin kredilere ve kredi teminatlarına erişimini kolaylaştıracak tedbirler almıştır (Ermenistan, Kazakistan, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkiye, Özbekistan). Bazı ülkeler de küçük işletme açma usullerini ve işlem maliyetlerini kolaylaştırmıştır. Örneğin, Rusya Federasyonunun uyguladığı KOB destek programı 2009'da bu sektörde yaklaşık 0,5 milyon yeni iş yaratılmasına destek olmayı amaçlamaktadır. Bu program bağlamında, küçük işletmeler devlete ait bina ve müdürlüklerde sübvansiyonlu kiralardan, iş kurmaya ve iş yaratmaya yönelik

hibelerden ve personel eğitimleri ve gençlere yönelik i ú kurma eğitimleri için verilen desteklerden yararlanabilmektedir. Türkiye, kadın girişimciler için bir kredi programı uygulamakta olup gençler için girişimcilik eğitimleri düzenlemektedir. Ermenistan ve Rusya Federasyonu gibi diğer bazı ülkeler de küçük işletmelerdeki yıllık teftiú sayısını sınırlamayı planlamaktadır. Kırgızistan çiftçilere kredi ve sigorta deste-i sa larken, Özbekistan KOBø'lerin yeni teknolojilere erişimini kolaylaútırmaktadır. Azerbaycan danışmanlık, bilgilendirme ve pazarlama hizmetleri oluúturarak, ticaret fuarları düzenleyerek ve büyük işletmelerle daha yakın iúbirliini destekleyerek KOB ø'lere destek sa -lamaktadır.<sup>46</sup>

#### 4.4 İşsizlere sağlanan yardımlar

ú ten çıkarılan iúçiler ve diğer iú sizler, Kazakistan, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna gibi ülkelerde kriz öncesi döneme göre daha fazla korumadan yararlanmaktadır. Bölgedeki diğer ülkeler yardım için ulusal iú kurumlarına baúvuran iú arayanlara istihdam hizmetleri sa lamaya devam etmekte ve mesleki eğitim, kamu çalı -maları ve diğer geçici iú ler yaratma ve iú kurma deste-i alanlar ında mütevazı AøPP'ler uygulamaktadır. Azerbaycan iú sizler için mesleki e-itim ve ö etim merkezleri kurmayı ve iú siz iúçilerin sosyal korumasını iyileúírmeyi planlamaktadır. Ukrayna'da, iú sizlik yardımlarını ve AøPP'leri finanse etmek için ayrılan kaynaklar, ücret fonuna ö denen katkı paylarında yüzde 0,4 ila 2,2 arasında bir artı -la, sigortalanması zorunlu kiúiler listesine yapılan eklemelerle ve diğer sosyal koruma fonlarından aktarılan kaynaklarla arttırılmı -tır.

Türkiye ú Kurumu, iú arayanlara yönelik mesleki eğitim ve i úe yerleúirme faaliyetlerini arttırılmı -tır. Yukarıda sözü edilen ekonomide canlanma paketi meslek okullarına deste-i, okuldan erken ayrılanlar için çıraklık programlarına destek verilmesini ve iú siz gençlere mesleki eğitim ve ö etim sa lınmasının desteklenmesini içermektedir. Belli yatırım projelerinde iú verenlerin sosyal fonlara ö dedikleri katkı paylarını azaltmak yoluyla ve hatta Nisan 2008'den sonra iúe alınan iúçiler ve genç stajyerler için iú verenlerin katkı payından tamamen muaf tutulması yoluyla, yeni iúçilerin iúe alınması özendirilmektedir. Türkiye iú sizlik yardımı uygulamasının kapsamında hiç bir de-úüklik planlamamı -tır, ancak ilgili uygulama tedbirlerinde de-úüklikler yaparak iú sizlik yardımı uygulamalarının etkinliini iyileúírmektedir. Kazakistan mevcut sosyal hizmet iú programlarının ve gençlere yönelik stajyerlik programlarının kapsamını geniúletmektedir. Kazakistan'daki yeni istihdam stratejisi ba -lamında, beceri düzeyi düúük olan ya da becerileri geçerlili-ini yitirmiş olan iú arayanlar için mesleki eğitim ve istihdam ı koruma programları bir hayli geniúletilecektir. ú sizlik ödemesinin yapıldı - azami süre de dört aydan altı aya çıkarılmı -tır.

Rusya Federasyonunun 2009 Kriz Karúıtı Programı çerçevesinde benimsenen bölgesel istihdam programları beú müdahale alanına yönelimlenmektedir: toplu iúten çıkarmaların tehdidi altındaki veya iúten çıkarılmı - iúçilere mesleki e-itim sa lınması (170.000 kiúye kadar); kamu çalı -ma programları dahil olmak üzere geçici iúlerin yaratılması (yaklaúık 1 milyon iú); okulu yeni bitirenler dahil olmak üzere, iú arayanların iú deneyimi kazanabilmesi için çalı -ma gezileri düzenlenmesi (57.000

<sup>46</sup> Azerbaycan Cumhuriyetinin Bölgelerinde Sosyo Ekonomik Kalkınma için Devlet Programı, 2009–2013, Cumhurbaşkanının 14 Nisan 2009 tarihli kararıyla onaylanmıştır.

kiü); iú arayanların iú olanakları sunan di-er Rus bölgelerine göçü için teúvik verilmesi (bu yardım türü 16.000 kiüye sağanacaktır); ve iúsizlere kendi iúlerini kurmaları veya bař msız çalı'maları için yardım verilmesi. Son iúlerini kendi inisiyatifleriyle terk eden iúsizlere ödenen iúsizlik yardımlarının düzeyi iyileútirilmiútir.

#### 4.5 Kriz karşıtı planların ve kalkınma stratejilerinin değerlendirilmesi

Bölge úlkeleri tarafından yayımlanan kriz karıtı planların ve kalkınma stratejilerinin genel değerlendirmesi olumludur, zira úlkeler hayli çabuk harekete geçmi ú ve doğu yöne gitmiútir.

Ancak, bu politikalarla ilgili bazı uyarılar mevcuttur. Öncelikle, úlkeler planlarında altyapıya yatırıma vurgu yapsa da, az sayıda úlke planlanan altyapı çalı'malarını açıkça istihdam hedefleriyle iliúkilendirmiútir. Altyapıyı iyileúirmeye yönelik çalı'malar sermaye veya iúgücü yoanluklu teknolojiler kullan ılarak yapılabilir; bunu belirleyecek olan, úlkedeki bu üretim faktörleridir. Fazla iúgücüne sahip úlkeler bu nedenle temel olarak altyapı çalı'malarında iúgücü yoanluklu teknolojileri kullanmalıdır.

Đkinci olarak, çok az úlke kriz karıtı planlarında ve kalkınma stratejilerinde çalı'an iúçilerin, iúten çıkarılan iúçilerin veya becerileri düúük düzeyde veya güncelliini yitirmiú olanların veya iúgücü piyasasına yeni giriú yapanların mesleki eğimlerinin ve becerilerinin yükseltilmesi taahhüdünde bulunmuútur. Ancak, iúletmelerin rekabet gücü, çalı'trdı iúgücünün kalitesine bađ ıdır; iúgücünü kalitesi ise mesleki e-đitim ve öşetime, i ú deneyimine ve uyum sağayabilirliie, yarat ıcılıã, organizasyonel becerilere, motivasyona ve bađ ılıã dayan ır. Ulusal teknik mesleki eđim ve ö şetim sistemleri (TME) geçiú sırasında çok zayıflamı, bu sistemler prestijlerini, finansmanları (bir çok tesis doğudan büyük úirketler tarafından finanse ediliyordu; bu büyük úirketler kendi mali sorunları nedeniyle bu desteklerinin sonlandırmı ve bu eđim tesislerini kamu bütçelerine transfer etmiútir; sonuç olarak bir çok mesleki eđim ve ö şetim tesisi kapanm ı tır), iúgücü piyasası ile olan doğudan irtibatları, eğimenler, ö şetmenler ve daha yüksek eđim düzeyleri ve sosyal bilimler alan ında ilerlemek isteyen örencilerle olan irtibatları kaybetmiúlerdir. Yetiúkinlere yönelik eđim özellikle tesis ve kaynak eksikli ÷inden etkilenmiútir. Bugüne dek, TME reformları durumu iyileútirecek kadar ilerleme kaydetmemiútir, ancak bu, ekonomik düzelme ve sürdürülebilir kalkınmanın bağarısında belirleyici olabilir.

Úçüncü olarak, ulusal iúgücü piyasası kurumlarının (ve hatta bazı durumlarda bu kurumların eksikliinin) hem i úletmelere hem de iú arayanlara yüksek kaliteli hizmet sunma kapasitesinin düúük olması kriz karıtı planların sadece bir kısmında ve úlkelerin çok azınca ele alınan bağlıca zorluklardan biridir. Zayıf yönler iúgücü piyasasına iliúkin kapsamlı ve güvenilir bilgisinin olmamasını, kamu istihdam kurumları/hizmetleri ile iúletmeler arasındaki iúbirliinin dü úük düzeyde kalmasını, sadece çok sınırlı sayıda iú arayanın eriúebildi-i AÇPP'lerin kötü tasarlanmı ve kötü uygulanıyor olmasını ve iúsizlere sağanan gelir deste ÷inin çok düúük olmasını içermektedir. Ayrıca, göçmen iúçilerin üzerindeki eve dön baskısı göz önüne alındı ında, ulusal iú kurumlarının iúe aracı olma, kamu çalı'malarına katılma veya yeniden eđim konular ındaki yardımları göçmen iúçilerin úlkelerine dönüúünü de içerecek úekilde geniúletilebilir.

Dördüncü olarak, kriz hem işletmeleri hem de ülkeleri etkilediğinden, hükümetler krizde karulaştıkları başlıca sorunlar ve düzelmeye için öngördükleri iyileştirmeleri ülke ve üyeleren örgütleriyle derinden tartışmalı, bu yolla onlara en etkili desteğin nasıl verilebileceğini belirlemelidir. Ulusal düzeyde ve üyeleren örgütleriyle ILO arasındaki temaslar çok az sayıda ülkenin kriz karutusu ve düzelmeye planları hakkında ve ilgili planların oluşturulması hakkında yaptıkları danışmalarda bir araç olarak sosyal diyalogdan yararlandığını ortaya koymaktadır.

## **5. Krize küresel ve bölgesel yanıt ve güçlü pazarında düzelmeye desteklenmesi: ILO katkısı**

ILO, 2008 güzünde ortaya çıkan krize güçlü yüksek düzey analizlerle ve politika beyanlarıyla ve ayrıca uluslararası forumlara ve küresel üç taraflı politika diyaloglarına aktif olarak katılmak yoluyla derhal tepki vermiştir. Avrupa bölgesi için kilometre taşlarından biri,ubat 2009'da Lizbon'da yapılan ve ekonomik krizin baskın gündem konusu oldu Sekizinci Avrupa Bölge Toplantısıdır (ERM).<sup>47</sup>. Toplantının sonunda "Krizden çıkmak: Avrupa'da ve Orta Asya'da düzgün iş olanakları için stratejiler" başlıklı Sonuçlar yayımlanmıştır; bu gözlemler ekonomik faaliyetlerdeki düşüşü tersine çevirmek için bütünleştirilmiş ve eşgüdümlü politika yanıtlarına olan ihtiyacı vurgulamıştır.<sup>48</sup> Bölge genelinden hükümet, üyeleren örgütleri ve ülke örgütlerinin temsilcileri büyümenin yeniden sağlanması, istihdam içeriğinin artırılması ve gelecekte daha az deşiken hale getirilmesine yönelik stratejiler üzerinde tartışmıştır. Bu stratejiler 2008 tarihli ILO Adil Bir Küreselleşmeye için Sosyal Adalet Bildirgesini temel almalıdır.

Sonuçlar, aşırdakileri destekleyecek politikalara olan ihtiyacı vurguluyordu: döngüsel olmayan eşgüdümlü ekonomik canlanma paketleri yoluyla ekonomide ve istihdamda düzelmeye ve sürdürülebilir kalkınma; özellikle küçük işletmeler olmak üzere sürdürülebilir işletmelere destek verilmesi; çalışmaya yaşamında temel hak ve ilkelere saygı; becerilerin geliştirilmesi; istihdam koruma tedbirleri dahil olmak üzere uygun politika yanıtlarına dair sosyal diyalogun güçlendirilmesi; nüfusun en korunmasız gruplarına daha iyi koruma sağlanması; iş ve altyapıya yatırım olanaklarından yararlanma ihtiyacı. ERM ayrıca ILO'dan düzgün çalışmaya hedefleriyle tutarlı bir şekilde politika uyumuna nasıl ulaşılabileceği konusunda öneriler sunarak krizin etkilerinin hafifletilmesine destek vermesini istemiştir.

Haziran 2009'da yapılan ve üç gün süren ILO Küresel İş Krizi Zirvesi, 19 Haziran 2009'da krizden silkinmeye yönelik bir Kararın kabulüyle sonuçlanmıştır: Küresel İş Paketi.<sup>49</sup> Kararda, Hükümetler ve iş ve üyeleren kuruluşları ILO Düzgün İş Gündemi temelinde krize karuluk bir politika yanıtı geliştirmek için birlikte çalışmayı taahhüt etmiştir. Verilecek yanıtın sosyal ilerleme ve ekonomik kalkınma arasındaki

<sup>47</sup> ILO Avrupa Bölge Toplantıları, ILO'nun Avrupa ve Orta Asya'daki üye ülkelerin üç taraflı (tripartit) bileşenleriyle olan işbirliğini gözden geçirmek ve istihdam, sosyal politika ve iş hakları alanlarında en acil konuları tartışmak amacıyla her dört yılda bir gerçekleştirilmektedir.

<sup>48</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_103635.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_103635.pdf)

<sup>49</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_108456.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108456.pdf)

başant ıları muhafaza etmesi amaçlanmakta olup, yanıt aúaf-daki ilkeleri içermektedir:

1. Krizden silkelenme ve kalkınmaya yardımcı olmak için devam eden uluslararası ve ulusal eylemin bir parçası olarak sürdürülebilir iúletmeler, kaliteli kamu hizmetleri ve yeterli sosyal korumalar oluúturmak yoluyla istihdamın korunmasına ve artırılmasına öncelikle dikkat atfetmek. Tedbirler, koordineli bir úekilde hızla uygulanmalıdır;
2. Risk altındaki gençler, düúük ücretli, beceri düzeyi düúük, informal ekonomi çalı'anları ve göçmen iúçiler dahil, krizden aú-r etkilenen korunmasız kadın ve erkeklere yönelik destek artırılması;
3. İstihdamın muhafazasına ve bir iúten diereine geçi úi kolaylaútırmaya ve ayrıca iútsiz olanlar için iúgücü piyasasına eriúmi desteklemeye yönelik tedbirlere odaklanmak;
4. Etkili kamu istihdam hizmetlerinin ve diere i úgücü piyasası kurumlarının oluúturulması veya güçlendirilmesi
5. Krizden kurtuluúu hazırlık olarak beceri geliúmi, kaliteli e-ítim ve öretim için eúit eriúim ve fırsatların artırılması;
6. Korumacı çözümlerden ve deflasyonist ücret sarmallarının ve kötüleúen çalı'ma koúullarının zarar verici sonuçlarından sakınılması;
7. Ekonominin ve iúlerin kurtarılmasını ve cinsiyet eúitsizliúinin azalt ılmasını destekleyen kilit çalı'ma standartlarının ve diere uluslararası çalı'ma standartlarının desteklenmesi;
8. Reel ekonominin ihtiyaçlarına yönelik olarak krize verilen yanıtın etkisini azami düzeye çıkarmak için yapıcı süreçler olarak iúverenler ve iúçiler arasında tripartizm ve toplu pazarlık gibi sosyal diyaloglara giriúilmesi;
9. Kısa vadeli eylemlerin ekonomik, sosyal ve çevresel sürdürülebilirlikle uyumlu olmasının sa-anması;
10. İúletme yaratımına ve sürdürülebilir iúletmelere olanak veren ve sektörler arasında istihdam yaratımını destekleyen bir yasal ve düzenleyici ortam da dahil olmak üzere pazar ekonomilerinin etkili ve verimli bir úekilde düzenlenmesinin ve Devlet ile pazar arasında sinerjilerin sa-anması; ve
11. ILO'nun krize yanıt vermek için mali ve politika alanı sınırlı en az geliúmiú, geliúmekte olan ve geçiú dönemindeki úlkeler için kalkınma yardımını ve deste-ını derinleútirmek ve politika uyumunu güçlendirmek için diere uluslararası kuruluşlarla, uluslararası mali kurumlarla ve geliúmiú úlkelerle irtibata geçmesi.

Bu ilkeler, her bir úlkenin kendi durum ve önceliklerine uyarlanmı' bir politika paketi oluúturmasına olanak veren bir genel çerçeve oluúturmuútur. Ancak bunlar çok taraflı kurumların eylemleri için de bilgilendirici ve destekleyici olmalıdır.

Küresel Ş Paktı Temmuz 2009'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konsey toplantısında sunulmuş, Konsey Küresel Ş Paktının bağılatılmasını memnuniyetle karúlayan bir kararı kabul etmiştir. Karar, Birleşmiş Milletler Üye Devletlerini ekonomik kurtarma planlarında istihdamı korumaya ve desteklemeye yönelik ulusal politika paketleri için bir genel çerçeve olarak Küresel Ş Paktını desteklemeye ve bu Pakttan tam olarak yararlanmaya teúvik etmektedir. Kararda ayrıca BM fon ve programlarından ve uzman kurumlardan Paktın politika içeriğini faaliyetlerine ve teknik yardım çalı'malarına bütünleştirmeleri istenmekte ve uluslararası mali kurumlar ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlar da aynı üeyi yapmaya davet edilmektedir.

24-25 Eylül 2009 tarihinde Pittsburgh'da gerçekleştirilen G20 Zirvesinde kabul edilen Bildirgede, liderler Küresel Ş Paktını memnuniyetle karúlamı ve uluslarının krizden kurtulma çabalarının sosyal boyutunu ilerletmek için paktın genel çerçevesindeki kilit öeleri benimseyece ğ taahhüdünde bulunmu úlardır. Liderler ayrıca saygın üü destekleyen, istihdamın korunmasına yardımcı olan, üü artı'na öncelik veren ve ILO'nun çalı'maya iliúkin temel hak ve ilkeleriyle tutarlı politikalar uygulayan kurtuluú planları uygulama taahhüdü vermişlerdir.<sup>50</sup>

## **6. Ulusal kriz karútu/kurtarma planlarının ve kalkınma stratejilerinin güçlendirilmesine yönelik politika önerileri**

### *6.1 Herkes için düzgün iş koşulları ve istihdam odaklı kurtarma ve kalkınma stratejilerine odaklanmak*

Önceki bölümde verilen analiz, her yerde elde edilen hızlı ekonomik büyümeye ve 2000 yılından beri birçok ülkede úsüzlük oranlarında elde edilen düúüüúe rağmen Do ğu Avrupa ve Orta Asya'da ekonomik kalkınmanın ve úgücü piyasasında kalkınmanın derin yapısal dengesizlikleri ve kurumsal zayıflıkları gizlediğini göstermektedir. Küresel kriz bölgeyi vurduğunda, bu zayıflıklar krizin úgücü piyasaları ve nüfus üzerindeki olumsuz etkisinin derinleümesine katkıda bulunmuútur.

Bölge ekonomileri, içermeci üü açısından zengin bir büyüme ve makroekonomik istikrar elde etme hedeflerine ulaúma çabalarında politika yapıcılar için belli zorluklar teúkil eden bir dizi özellik sergilemektedir. Bunlar, sınırlı olmamakla birlikte aúırdakiler içermektedir: (i) uzun vadeli makroekonomik istikrardan ödün vermeden konjoktüre karú etkili politikalar için alan yaratılması; (ii) ulusal üretim tabanını, rekabet gücünü ve üü yaratma kapasitesini güçlendirerek "Hollanda sendromu" yönündeki eğimleri önlemek ve dı'arıdan kaynaklanan krizlere maruz kalma olasılıını azaltmak için politikalar geliútirilmesi; (iii) sermaye ve úgücü piyasalarına özellikle atıfta bulunarak piyasaların üleyiüünü iyileştirmeye yönelik politikaların uygulanması; ve (iv) úgücü piyasasında eútlük ve herkes için düzgün çalı'ma koşullarını saúlamak için politikalar olu úturulması.

Bu nedenle, makroekonomik politikalar, tam ve üretken istihdama ve düzgün üü ulaúma hedefine merkezi önem verilmesini saúlamak için büyümenin desteklenmesi ve enflasyonun kontrol altına alınması gibi diğer kilit hedeflerin yanında açıkça tanımlanmış istihdam hedeflerini de içermelerini saúlamak için gözden geçirilmelidir. Politikalar üretken istihdam üretiminin en üst düzeye çıkarılması açısından yeniden

<sup>50</sup> <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

incelenmelidir. Özermeçi iúler açısından zengin bir büyüme için niceliksel istihdam hedeflerinin ve politikalarının geliştirilmesi, bu geliştirme sırasında hedeflerin gerçekçi ve ulaşılabilir olmasını sağlamak için sektörel analizler ve sağlıklı büyüme ve işgücü talebi ngrleri dahil olmak üzere büyüme ve istihdamın derinlemesine tanimsal analizlerinin temel alınması gerekmektedir. Aynı zamanda, uygun becerilere sahip bir işgücünün hazır olmasını sağlamak için, mesleki eğitim ve retim reformlarının ekonomik önlemlerle ve istihdam stratejisi tedbirleriyle birleştirilmesine ihtiyaç vardır. Daha dengeli işgücü piyasalarına ulaşmak, işgücü piyasası geçişlerini kolaylaştırmak ve istihdamın kalite ve güvencesini arttırmak için daha gcl bir işgücü piyasası ynetimine ihtiyaç vardır. Sosyal ortakların desteğini almak için sosyal diyalm ve toplu pazarlığın da gclendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, lkelerin erken safhada krizden kurtulabilmesine ve nüfusun tüm kategorilerine fayda saayacak bir sürdürülebilir kalkınma yoluna doğu ilerlemesine yardımcı olmak için, krize kar alınan kısa vadeli önlemlerin daha uzun vadeli kalkınma hedefleriyle dikkatlice birleştirilmesi gerekmektedir.

## 6.2 İstihdam koruma tedbirleri

Ekonomik olarak gelimi ülkelerde yaygın olarak uygulanan ve ücretlerin kısmen devlet tarafından sübvansede edilmesini ve çalı’anların çalı’ma saatlerinin azaltılmasını içeren zamana bağı kriz kartı tedbirler Bölüm 4’de de belirtildiği gibi bölgedeki bazı ülkelerdeki büyük iletmelerde de kullanılmı’tır. Sübvansiyonlu i paylaşma planlarına hem işverenler hem de çalı’anlar olumlu bakmaktadır, çünkü bu planlar işveren için işgücü maliyetini drmekte ve çekirdek işgücünün istihdamda kalmasını sağlamaktadır ve iilere uygulanan ücret kesintileri ve sınırlı ve kabul edilebilir düzeylerde kalmaktadır. Bu, istihdamı korumak için geçici bir çözüm olsa da, kamu bütçeleri üzerindeki baskılar göz önüne alındığında, bu yöntemin gelecekte talep edilecek becerilerin elde edilmesi için personelin devlet sübvansiyonuyla yeniden eğitilmesi ile birleştirilmesi yoluyla daha uzun vadeli bir olumlu etki elde edilebilir. Bu türdeki planların birleştirilmesi, bu planların hayatta kalacak işletmeleri (bunların dikkatle tespit edilmesi gerekmektedir) ve üretken ileri hedeflemesi ve yetişkinler için gelimi mesleki eğitim olanaklarının mevcut olup olmadığı ve becerilere olan taleplere dair sağlıklı öngörülere dayanması koşuluyla, tavsiye edilmektedir.

İşletmelerin iten çıkarmak zorunda kalmadan işgücü maliyetlerini azaltmalarına yardımcı olmak amacıyla ücret dondurma ve ücret azaltma uygulamalarının yaygın kullanımı, kendileriyle pazarlık yapılırsa ve koşullar üzerinde işveren ile ii temsilcileri arasında anlamaya varılırsa iiler için kabul edilebilir bir uygulama olabilir. Bölgede işsizlik sigortası sistemleri zayıf olduğundan ve bazı ülkelerde bu sistemler hiç olmadığından, bu tür geçici düzenlemeler kişilerin ilerini kaybetmesine nazaran daha iyi bir seçenek olabilir.

Toplu pazarlık da yenilikçi çözümler üretebilir. Örneğin, gei dönemi krizi sırasında, bazı Orta ve Doğ Avrupa lkelerinde işletmeler mevcut (veya önceki) alı’anlarıyla kira sözleşmeleri imzalamı’tır; bu sözleşmeler çerçevesinde çalı’anlar ücret kesintileri için aynı bir tazminat veya yeniden istihdam için bir yardım mahiyetinde kck girimcilik faaliyetleri için işletmenin ekipman ve mtmilatından yararlanma

hakkına sahipti.<sup>51</sup> Bu türdeki bir yaklaşım, kriz süresince girişimcilik yeteneklerine sahip işçiler için daha uzun vadeli istihdam olasılıkları sunan bir kısa vadeli çözüm olarak tekrar düşünülebilir.

### 6.3 İşletmelerin desteklenmesi ve üretim ve ihracatta çeşitlendirme için yardım

Mevcut kriz sırasında bölgedeki işletmeler ürün ve hizmetlerine olan iç talebin düşmesiyle ve belli ürünlerin fiyatlarındaki düşüşlerle ve bunlara ek olarak yatırım veya operasyonel amaçları için finansmana erişimlerinin azalması ve hatta tamamen ortadan kalkması sonucunda krizden olumsuz etkilenmişlerdir. Birçok hükümet, işletmelerin krediye erişimlerini iyileştirerek, etkili ve şeffaf kamu ihale usulleri yoluyla talebi destekleyerek ve yine talebi arttırmak için tüketicilere mali teşvikler sunarak, işletmeleri desteklemektedir. Tüm bu tedbirler maliyetlidir ve ulusal bağlamda bunların verimli ve fizibil olmalarını garanti etmek ve katı ve uygun bir zaman çerçevesi belirlemek için bu tedbirlerin dikkatle ele alınması ve yönetilmesi gerekmektedir.

Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOB'ler) destek özellikle hak etmektedir. Büyük şirketler çoğu zaman, özellikle de bölgede yaygın olan tek endüstriye bağımlı kentlerde, işletmelerin başarısız olması halinde bundan etkilenen işçi sayısının yüksekliği göz önüne alınarak ulusal ve yerel hükümetlerden yüksek düzeyde ilgi ve alakaya görmektedir. Ancak normal zamanlarda bile, KOB'ler mali kurumlar tarafından riskli görülmekte ve bu nedenle de sermayeye erişimde çok daha büyük zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Kriz zamanlarında bu durum daha da belirgin hale gelmektedir. KOB'lerin korunmasızlığı bunların çoğu zaman büyük firmalarla olan sözleşmelere yüksek düzeyde bağımlı olmalarıyla, kamu ihalelerine ve güvenli piyasalara girme konusunda yaşadıkları zorluklarla, üzerlerine ağır bir idari yük bindiren mevzuatlarla ve yerel makamların sık sık KOB'leri istismar etmesiyle de ilişkilidir. Bu nedenle, hükümetler uzmanlaştırmaları kurumlar oluşturarak veya kamu bankalarına talimat vererek ticari bankaları KOB'lere kredi (muhtemelen daha düşük faiz oranlarıyla) ve kredi teminatları vermeye teşvik edebilir. Ek olarak, hükümetler KOB'lerin kamu satın alma/ihale usullerine daha fazla katılımını kolaylaştıracak koşullar getirebilir. KOB'ler için geçerli olan idari ve mali kurallar daha da basitleştirilebilir. KOB'lerin daha geniş pazarlara (dış pazarlar dahil), yeni teknolojilere, tesislere, iş yönetimi eğitimlerine ve mesleki eğitime, iş danışmanlığına ve mentörlük hizmetlerine erişimlerini iyileştirmelerine yardımcı olacak destek hizmetleri oluşturmak da faydalı olacaktır. Çalışmalar, bu tür yardımların kurulan yeni işletme sayısını ve KOB'lerin ayakta kalma oranını, üretimini ve rekabet gücünü arttırabileceğini ve başarısız çalışmaya daha iyi bir alternatif sunabileceğini göstermektedir.

Vergi indirimleri, kriz karutı planlarda hükümetlerce yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Ancak, bazı ülkelerde teklif edilen işletmeler için takdire bağlı vergi indirimlerinden sakınılmalıdır, zira bu tür uygulamalar yolsuzluk zemin hazırladığı gibi rekabeti de muhakkak olumsuz etkileyecektir. Bazı analizler, işverenlerin sosyal güvence katkı paylarını indirmenin istihdamı arttırmak ve eksik istihdamı azaltmak açısından önemli etkiler yaratabileceğini doğrulamıştır; ancak bu durumda sosyal fonlarda oluşacak açıkların genel vergilendirme ve/veya katkı mükelleflerinin genişletilmesi yoluyla

<sup>51</sup> Örneğin, bakınız Nesporova, A. ve Kyloh, R., *Economic and social dialogue in the Ostrava-Karvina region*, Policy Advisory Paper No. 5, ILO-CEET, Budapeşte, 1994.

telafi edilmesi ıarttır.<sup>52</sup> Bunun aksine, toplam talep ve tüketime arttırmak amacıyla konjonktüre karú genel bir tedbir olarak dolaylı vergileri (KDV) azaltmanın, özellikle kamu yatırımıyla karúlaştırıldı~ında, istihdamın desteklenmesi ve yoksulluun azaltılması a~ısından daha az etkili olduú kanı tlanmı'tır. Ayrıca, kiúsel gelir vergisi indirimleri de benzer bir etkiye sahiptir, zira kriz zamanlarında harcama yerine tasarruf yapma eğimi hakim olmaktadır.<sup>53</sup>

Uzun vadede, iú faaliyetlerinin ve özellikle de özel iúletmelerin geliúmesi için elveriúli bir ortam yaratılması büyük önem taúmaktadır. Bu, mevzuatın adil rekabetin desteklenmesinde ve mülkiyet haklarının korunmasında etkili olmasını ve uygun úekilde yürütülmesini saúlamak gerektiğ anlam ına gelmektedir. Bunun için ayrıca iúletmelere aúırı yük getirmeyen ancak araútırma ve geliútirme, eğitim, altyapı geliútirme ve sosyal politika faaliyetlerinin desteklenmesi gibi önemli kamu faaliyetleri için yeterli gelir oluúturucu úeffaf bir veri sistemi gereklidir. Ek olarak, tüm iúletmeler için eúit derecede geçerli ve uygulanabilir olan iyi iúleyen ve göreceli olarak istikrarlı ve net idari ve mali sistemlere de ihtiyaç vardır.

Üretim ve ihracat tabanlarını çeúütlendirmeleri ve yurtiçi üretkenlik ve rekabet edebilirlik düzeylerini iyileútirmeleri úlkelerin mutlak menfaatinedir. Yatırım kararları temel olarak özel sermayeyi kontrolünde tutanların elinde olsa da, hükümetler yeni teknolojilerin, özellikle de önemli çevresel faydalar sunan düúük karbonlu teknolojilerin geliútirilmesini ve ihdasını sübvans ederek, yatırım kararlarını etkileyebilir. Hükümetler ayrıca, daha yüksek katma deeri yeni ürünler ç ıkaran veya ihraç etmek yerine yerli hammaddeleri iúleyen firmalara, örneğim vergi indirimi biçiminde, tamamen zamana bađ ı destekler sunabilir. Ancak, úirketlere yapılacak bu tür geçici yardımların üretim faktörlerinin, mali faktörlerin ve piyasa faktörlerinin derinlemesine, karmaúık ve tarafsız bir analizini temel alması önemlidir. Benzer úekilde, yeni ürün pazarlarına ve coğrafi pazarlara giri ú desteklemek için hükümet müdahaleleri yoluyla baúarılı ihracat stratejilerinin canlandırılması da mümkündür; bu müdahaleler ihracatı destekleme kurumlarından ve ticari temsilciliklerden oluúan ihracat aúar ının oluúturulması, ihracat kredileri ve teminatlarının saúanması ve ticaret fuarlarının düzenlenmesi ve yerli firmaların bu fuarlara katılımının desteklenmesi biçiminde olabilir.

#### 6.4 Emek yoğunluklu altyapı çalışmaları

Ekonomi literatürü, altyapıya harcama yapmanın inúaat sektöründe istihdam ve üretimi arttırmak yoluyla diier sektörlerde de ürünl ere olan talebin artmasıyla oluúan çarpan etkisi yoluyla ekonomik kalkınmanın desteklenmesinde yüksek getiri düzeyleri saúad ıı na dair kanıtlar sunmaktadır. Teknik altyapının iyileútirilmiş olması, genel anlamda iú faaliyetleri için önemlidir, çünkü iyileútirilmiş teknik altyapı hem DYY hem de yerli kaynaklardan özel yatırımlar için destekleyici bir ortam yaratır.

Altyapı projeleri karayolu, demiryolu veya havaalanı inúaat veya bakım çalı ımalarına, okul, hastane, toplum hizmet binaları, sosyal tesisler ve sosyal konutların inúa ve bakımına ve kamu hizmetlerinin kırsal ve kentsel alanlara getirilmesine, ayrıca sulama ve çevre projelerine odaklanabilir. Yerel altyapı projeleri emek yoğunluklu

<sup>52</sup> Cazes, S. and Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, ILO, Cenevre, 2006.

<sup>53</sup> *Protecting people, promoting jobs*, G20 Zirvesinde sunulan ILO raporu, Pittsburgh, Eylül 2009.

teknolojiler kullanan yerel iúgücünden faydalanan firmalarca gerçekleştirilebileceği gibi, modern makineler kullanan büyük úrketlerin taahhúdünde gerçekleştirilecek büyük projeler tasarlamak da mümkündür; bu büyük projelerin bazı kısımları yerel bölgede mevcut olan iúgücünden yararlanan küçük yerel firmalara da altyüklenici sözleşmeleriyle verilebilir. Bu tür projeler kaliteden ödün vermeksizin maliyet etkinliğini istihdam hedefleriyle birle útirebilir.

Altyapı projeleri sıklıkla yerel iú ofisleri ile iúbirliđ-içinde yerel nüfus taraf ından organize edilen kamu çalı 'malarıyla birle útirilmektedir. Kamu çalı 'malarının genel bir deerlendirmesini yapmak gerekirse, bunl ar yerel toplumun/bölgenin ekonomik kalkınmasına katkıda buldukları gibi, iyi tasarlandıklarında etkin maliyetli de olabilmektedirler; bu tür projeler katılımcılarının düzenli iúlerde yeniden istihdamı üzerinde düúük ve hatta negatif bir net etkiye sahip olma eğimindedir.<sup>54</sup> Bunun nedeni, iúlerin kısa süreli olması ve beceri içeriğinin de düúük olmasıdır; bu koúullar katılımcılara daha uzun vadeli istihdam olanakları sunamasa da onlara proje süresince bir gelir sağlar. Bu projeler beceri düzeyi daha yüksek iúler yaratma gibi daha azimli hedefleri içerirse ve yüksek kaliteli profesyonel eğitimle birle útirilirse, bu engel aúlabilir ve bu projelerin net istihdam etkisi önemli bir noktaya çıkarılabilir. Aslında, bu sonuncu türdeki projeler az geliúmiú veya ekonomik durgunluğun yaúandıđ bölgelerde ve tek bir endüstriye bağımlı olan kentlerde sürdürülebilir kalkınmayı ve iúgücü piyasasının ve ekonominin yeniden yapılanmasını destekleyebilir ve böylece uzun vadede üretken istihdam oluúturabilir.

Kamu iúleri projeleri ayrıca yaúulların bakımına, dezavantajlı gruplarla çalı 'maya veya toplum hizmetlerine ve sosyal hizmetlere yönlendirildiğinde korunmasız grupların ele alınması için faydalı bir yöntem sunabilir; bu durumda bu projeler kamu tarafından finanse edilen iúleri en korunmasız gruplara yardım eli uzatılması yönündeki sosyal hedeflerle birle útirir.

### 6.5 İşgücü piyasası politikaları

Uygunluk kriterlerini karúlayan iú arayanlara sağlanan iúsizlik yardımı programları ve diğer iú arayanlara sunulan sosyal yardım programları sadece iúlerinden olmuú iúçiler ve aileleri arasında yoksulluğun hafifletilmesi için değil, otomatik dengeleyiciler olarak bu programların tüketici talebini arttırmada ve üretim ve istihdamdaki düúüüü hafifletmede sahip olduğ önemli etki nedeniyle de vazgeçilmezdir. AçPP'lerin tek baúlarına yeni istihdam yaratma kapasiteleri sınırlıdır. Bunların ana katkısı, iúgücünün beceri düzeylerini ve istihdam edilebilirliğini iyile útirmek, iúgücü piyasasına geçiúü kolaylaútırmak, iúgücü piyasasındaki dengesizlikleri azaltmak, friksiyonel ve yapısal iúsizliđi azaltmak ve eúitlik hususlarını ele almaktır. Bu, özellikle ekonomik durgunluk ve yüksek iúsizlik dönemlerinde gereklidir. AçPP'ler ayrıca úevki kırılan ve aktif iú aramayı bırakan kiúilerin iúgücü piyasasına geri dönmelerine yardımcı olmak ve bu sayede iúgücü teminini ve iúgücü kalitesini arttırmak açısından da vazgeçilmezdir; AçPP'lerin bu faydaları iúgücü azlığının yaúandıđı dönemlerde hayati önem taúuyabilir.

Bölgedeki úlkeler iúsizlik yardımı ve sosyal yardım programlarını, iúünden olmuú ve halihazırda hiç bir gelir desteği için uygunluk úartlarını karúlayamayan tüm iúçileri bu

<sup>54</sup> O'Leary, C., Nesporova, A. ve Samorodov, A., *Manual on evaluation of active labour market policies in transition countries*. ILO, Cenevre, 2001.

programların kapsamı içine alacak şekilde yeniden oluşturabilir ve/veya bu programları önemli ölçüde güçlendirebilirler. Ülkeler insanların yoksulluğuna dümesini önlemek ve aktif iş arama davranışlarını desteklemek için yardım tutarlarını en azından asgari geçim için gerekli olan tutarlara denk olacak şekilde yükseltmelidir.

AçPP'lerin tüm bölge ülkelerinde önemli derecede yaygınlaştırılması ve böylece istihdamın desteklenmesi için anlamlı birer araç haline getirilmesi gerekmektedir. Programların tür ve kapsamlarının da ulusal ve yerel kalkınma stratejilerini desteklemesi ve işgücü piyasasındaki duruma ve ulusal ve yerel düzeylerde işverenlerin ve iş arayanların özel ihtiyaçlarına göre sürekli olarak uyarlanması gerekmektedir. İşsizliğin çok fazla olduğu bölgelerde, yukarı da belirtildiği gibi, kamu iş programları iş arayan büyük gruplara geçici istihdam sağlayabilir. Ancak, yapısal işsizliğin ve büyük beceri uyumsuzluklarını ele almak için en iyi yol, kapsamlı eğitim programlarıdır. İşe yerleştirilmesi zor olan iş arayanlar, okuldan erken ayrılanlara yönelik staj programları da dahil olmak üzere devlet tarafından sübvans edilen iyi tasarlanmış istihdam programlarından büyük faydalar sağlar.

Ulusal iş kurumlarına; işverenler ve iş arayanlar için işe yerleştirme hizmetlerinin başlıca sağlayıcısı olarak, AçPP'ler organize eden ana kurumlar olarak, yerleştirmesi zor kişiler için bireysel istihdam planları tasarlayan kurumlar olarak ve işinden olmuş kişiler için işsizlik sigortası programları uygulayan kurumlar olarak bu bağlamda önemli bir rol oynamaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi, bölgedeki ülkeler genellikle işsizlik ve eksik istihdam düzeyleriyle ilişkili olarak personelin deneyim ve sayısı açısından ve uygun tesislerin, bilgisayarlı işgücü piyasası bilgi ağlarının ve özellikle de işverenlerin ve iş arayanların ihtiyaçlarına yanıt veren etkili ve kapsamlı AçPP'ler düzenlemek için gerekli mali kaynakların mevcudiyeti açısından çok zayıf ulusal iş kurumlarına sahiptir. Bazı ülkeler, yüksek işsizlik düzeylerine rağmen, ulusal iş kurumlarını kapatmışlardır bile. Ulusal iş kurumlarının güçlendirilmesi (veya yeniden tesis edilmesi), etkin maliyetli bir işe yerleştirme ve yoksulluğu azaltma tedbiri olarak özellikle ekonomik kriz dönemlerinde bölge genelinde bir öncelik olmalıdır. Bugün ulusal iş kurumları daha sıklıkla daha az rekabetçi iş arayanlar tarafından kullanılmaya başlanmıştır; özel iş bulma ajansları daha rekabetçi iş arayanlar için hem ülke içinde hem de ülke dışında istihdam bulma konusunda daha etkili olmaktadır. Bu resmi ve özel iş bulma kurumları arasında daha fazla işbirliğinin, bilgi ve hizmet paylaşımının sağlanması her iki kuruluşu yapısı için de faydalı olacaktır. ILO, ulusal iş kurumlarının kapasitelerinin artırılması, kamusal ve özel iş ve istihdam hizmetleri arasında ortaklıkların geliştirilmesi, işsizlik sigortası ve sosyal yardım sistemlerinin iyileştirilmesi ve AçPP'lerin oluşturulması konularında talep üzerinde ülkelere zengin teknik yardım ve deneyim sunabilir.

Hem ev sahibi ülkelerde işinden olan hem de memleketlerine dönen göçmen işçiler için uygun desteklerin sağlanması na özel önem verilmelidir. Alıcı ülkedeki ulusal iş kurumu işinden olmuş ülke vatandaşlarına ve göçmen işçilere aynı işe yerleştirme hizmetlerine, AçPP'lere (özellikle de eğitime) ve işsizlikte gelir desteğine erişim sunmalıdır. Yeni bir iş bulamayan ve eve gitmeye hazır olan işçiler dönümü öncesinde sağlanacak iş yönetimi eğitimlerinden ve mesleki eğitimlerden büyük faydalar sağlayabilir, çünkü bu tür eğitimler bu göçmen işçilerin memleketlerine döndüklerinde daha önce biriktirdikleri paraları bir iş kurma şanslarını arttırabilir.

iüçü gönderen ülkeler memleketlerine dönen göçmen iüçiler için toplumla yeniden bütünleüme ve istihdamı destekleme programları düzenlemeli ve yürütmelidir; bu programlar söz konusu göçmenlerin özel ihtiyaçlarına uyarlanmı olmalı, bunun için gerekirse göçmen iüçilerin çalı tı ülkelerden ve uluslararası kuruluşlardan teknik ve mali yardım alınmalıdır.

ü gücü piyasası politikalarına iliükin tüm bu önerilerin mali etkileri de vardır. Ancak, uluslararası deneyimler, iyi tasarlandıklarında bunların daha yüksek istihdam ve tüketici talebi düzeylerinin getirdi-faydalar açı sından ve yoksullu azaltı cı tedbirler olarak etkin maliyetli olduunu ve art ı olarak olumlu sosyal ve siyasi etkilere de sahip olduunu göstermektedir.

Mevcut analiz, Doğ Avrupa ve orta Asya ülkelerinde i ü mevzuatlarının fazla kısıtlayıcı olmadı nı da göstermektedir. Yine de, çekirdek iüçiler ile geçici sözleşmeli iüçilere sa-lanan iü koruma düzeyleri arasındaki büyük fark ı nı da, kanun yapımcılar ile sosyal taraflar arasında üzerinde anlaümaya varılan mevzuat de-iüklükleri yoluyla bu farkın kapatılması amacı çerçevesinde mevzuatların gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

Mevzuatın yeterli uygulanamaması çalı ma haklarının sık sık istismar edilmesine ve kayıtdı ılı n yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır; mevzuatın uygulanamaması sorununun ele alınması için sosyal tarafların denetim roller güçlendirilmeli, iü teftiüleri büyük oranda güçlendirilmeli, iü ihtilaflarının çözümüne yönelik mekanizmalar oluüturulmalı ve/veya iyileütirilmeli ve iüçilerin adil olmayan muameleye kaldı davalarda mahkeme süreci hızlandırılmalıdır (halihazırda bu davalar çok yavaú olup çoğ zaman i üçilere karú ayrımcılık yapmaktadır); bu doğultuda özel i ü mahkemelerinin kurulması fikri değerlendirilmelidir. Hukukun üstünlüğ ancak kanunlara uyma kültürünün yaygın olduğ yerlerde ve siyasi otoritelerden bađ msız sağam mekanizmalar ın mevcut olduğ yerlerde muhafaza edilebilir.

önformal istihdamın kademeli bir üekilde formalleütirilmesi amacı çerçevesinde, kararlı politika tedbirlerine ihtiyaç vardır; bu politika tedbirleri mevzuatın ve uygulamasının iyileütirilmesini, vergi reformlarını, yaptırımların daha iyi uygulanmasını ve daha iyi izleme mekanizmaları oluüturulmasını içermeli ve iüçü ve iüverenleri ücretlerin ve vergilerin eksiksiz ödendi- formal bir istihdam ili ükisine girmeye özendirecek teüvikleri de kapsamına almalıdır.

### *6.6 Becerilerin geliştirilmesi*

Bölgedeki iüçücü piyasalarında görülen önemli beceri uyumsuzlukları da yukarıda belirtildi-i gibi iüçücü piyasasındaki dengesizliklerin artmasına, yerel iületmelerde rekabet gücünün ve üretkenli-in düüük kalmasına, iüszlik ve eksik istihdam oranlarının, yoksulluğ ve d ı a göçün artmasına katkıda bulunmuútur. Bunun baúlıca nedeni, iüçücü piyasasının de-iüen beceri ihtiyaçlarıyla etkileüme giremeyen, güncel müfredatlara ve öğretim yöntemlerine sahip olmayan ve nitelikli ve motivasyonlu öğretmenlerin ve modern ekipmanlar ın eksikli-iinden muzdarip olan ulusal mesleki eğitim ve ö đretim sistemlerinin zayıflı dır. Bu, krizin bir çok iüü ortadan kaldırdı bir zamanda ciddi bir handicap oluüturmaktadır; ekonomi toparlandı nda, krizden geriye kalan iüler bile ortadan kalkabilir ya da içerik ve beceri gereklilikleri açısından de-iüebilir; bu durumda, hem çalı makta olan hem de kriz nedeniyle iüüne son verilen

çok sayıda iinin yeniden beceri eimine tabi tutulması ve becerilerinin yükseltilmesi gerekecektir. Gerçekten de, beceri arzı büyük ölçekli ekonomik yeniden yapılanmayı, ilerin ve ekonominin “yeile dntrlmesini” ve ekonomiler toparlandıka becerilerin yapısında ve profilinde meydana gelmesi muhtemel deklilikleri yansıtma ve ekonomik, sosyal ve çevresel perspektiften daha sürdürülebilir bir kalkınma rotası izlemek zorunda kalacaktır. Bu nedenle, e-itim ve retim sistemleri uyum sağlama sürecinin baarısında belirleyici olacaktır.

Ulusal e-itim reformlarının nüfusun eğitim ve beceri düzeyini yükseltmeye ve evrensel, yüksek kaliteli genel eğitim ve yüksek eğitime erişimde eşitlik yoluyla yaşam boyu renme ilkesi temelinde becerilerin sürekli uyumlandırılması için daha iyi koşullar yaratmaya odaklanılması gerekecektir. Teknik ve mesleki eğitim ve üretimin (TME) hem renme içerisi açısından hem de renme sonuçları açısından, sadece teknik becerileri de aynı zamanda kilit yeterlikleri de vurgulayan daha geniş temelli modüler e-itim yoluyla beceriler konusunda deen taleplere daha iyi yanıt verebilir hale getirilmesi gerekmektedir. Aynı şey beceri düzeyleri dk veya geçerliliğini yitirmiş olan iilere, bunların ilerini koruyabilmesine, bir işletme içinde baka konulara yerleştirilmesine veya yeni ilere kaymasına yardımcı olmak için sunulacak olan ve aynı zamanda eitilmeye katılan yetişkinlerin özel ihtiyaçlarını da uygun ekilde yansıtması gereken yetişkin eğitimi için de geçerlidir. TME reformları, dierlerinin yanında, eğitim ve retim kurumlarının müfredatlarını ve retim ve eğitim yöntemlerini tanımlamak ve uyarlamak için yakın işbirliği içinde çalışmasını gerektirmektedir. Daha genel olarak, eğitim kurumlarının işgücü piyasası baarısında sosyal tarafların ve ulusal i kurumlarının ilk bataki ve devam eden TME programlarının ikillendirilmesi sürecinde katılımı büyük olmaktadır. Bu tür reformların fizibilitesi o zaman eldeki kamu fonlarının çok sınırlı olması nedeniyle sorgulanmaktadır. nceliklerde bir dekli yaparak ve becerilere yönelik daha uzun vadeli talepleri belirleyen ekonomi ve istihdam stratejilerini desteklenmesine, kaynak tahsisi ile renme sonuçları arasındaki baantıların iyileştirilmesine ve kamu, işletme ve dier özel kaynakların birleştirilmesine vurgu yaparak mler aranmalıdır.

### 6.7 Sosyal diyalog

Sosyal diyalog ulusal, sektörel, bölgesel/yemel düzeylerde ve işletme düzeyinde kriz kartı planların ve kurtarma planlarının oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli bir rol oynamalıdır. Hükümetler ancak ve ancak bir yanda iverenlerle ve i dünyasıyla, dier yandan iiler ve ii temsilcileriyle danışma ve uzlaşma yoluyla i geliştirme ve i yaratımı alanındaki balıca kısa ve uzun vadeli zorlukları tespit edebilir ve uygun önlemler harmanını seçebilir. Alınan tedbirler i taraf için de kabul edilebilir olan ve aynı zamanda mevcut fırsatları kullanan ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen kısa vadeli ödünleri temel almalıdır. Uluslararası deneyimler, merkezi uzlamaların kapsamlı bir politika paketini kapsadıkları ve karşılıklı ödünler için yeterli kapsamın mevcut olduğu hallerde en yüksek başarıyı yakaladığını göstermektedir.<sup>55</sup>

Bölgedeki bazı ülkeler sosyal diyalog ve toplu pazarlık için ulusal düzeyde ve işletme düzeyinde (aynı derecede önemli olsa da bölgesel veya sektörel düzeylerde ender

<sup>55</sup> Rychly, L., *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, ILO DIALOGUE Working Paper No. 1, ILO, Cenevre, Mayıs 2009.

görülür) kurumsal çerçeveler oluşturmuştur; bunlar doğal uzlaşma forumlarıdır. Sosyal diyalog kurumlarının sık sık pekiştirilmesi gerekmektedir, çünkü eskiden bunlar sadece biçimsel bir rol oynuyor, hükümetler sosyal tarafların pozisyonlarını dikkate almadan kendi politikalarını uyguluyorlardı. Bu tür kurumların henüz mevcut olmadığı ülkelerde, danışma amaçlı üç taraflı (tripartit) ve iki taraflı (bipartit) organlar oluşturulmalıdır.

Bazı alanlarda sosyal tarafların sahip olduğu yetkileri ele almak da önemlidir: sosyal taraflar çoğu zaman hükümetten bağımsız değildir, belirli politika konularında teknik tartışmalara girme kapasitesine sahip değildirler ve mülkiyetle ilgili konularda ve üyelerinin temsil oranlarıyla ilgili olarak ortaya çıkan iç ihtilaflar nedeniyle bunların uzlaşma güçleri zaman zaman zayıflayabilmektedir. Uluslararası üyeren ve üçü kuruluşları ve ILO ulusal sosyal tarafların kapasitesinin artırılmasında yardım sağlayabilir ve iç ihtilaflarda arabuluculuk yapabilir; ancak hükümetlerin üyerenler ve sendikalar arasında serbest toplu pazarlık ve dernek kurma özgürlüğünü garanti etmesi gerekmektedir.

## **Sonuç**

Bu rapor; sürdürülebilir, ekonomik açıdan sağlıklı, sosyal açıdan adil ve çevresel açıdan dengeli bir kalkınma yolunda Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri ile Türkiye'nin karú karúya kaldığı önemli istihdam zorluklarını incelemiştir. Bu analizi ve hükümetler tarafından benimsenen kriz karútu planlarının bir değlendirmesini temel alarak, kurtarma planlarının istihdam boyutunun nasıl iyileştirilebileceği ve istihdam stratejilerinin nasıl güçlendirilebileceğine dair bazı politika önerilerinde bulunulmuştur. Konferans sırasında gerçekleştirilecek tartışma, bu önerilerin ilgililiğini ve fizibilitesini onaylayacak ve bunlarla ilgili sıkıntuların ana hatlarını çizecektir. ILO, diğer Birleşmiş Milletler kurumlarıyla ve uluslararası kuruluşlarla birlikte, ulusal politika yapıcılara krizden silkenme sürecinin iyileştirilmesi ve daha etkili ve verimli politikaların geliştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmaya ve bunların Düzgün Çalışma Ülke Programları ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Yardımı Çerçevesi yoluyla uygulanması için odaklı teknik yardım sağlamaya hazırdır.

## Ek 1

### *Bölgedeki IMF Programları*

Mali ve cari hesap dengeleri büyük farklılık gösterdiğinden, bazı ülkeler ekonomik gerilemeye karşı yanıtlar uygularken diğer ülkelere göre daha fazla zorlukla karşılaşmışlardır. Mevcut ekonomik durumda konjoktüre karşı uygulanan para politikasının arzu edilirliliğine rağmen, bölgedeki birçok ülke çok yüksek dış borç düzeyleriyle, yüksek enflasyonist baskıyla ve büyük sermaye kaçışlarıyla karşılaştıkça kalmış, bu sorunlar bu ülkelerin krize yanıt verebileceği politika alanını ciddi şekilde sınırlandırmıştır. Bölgedeki bazı ülkeler, bu nedenle, IMF'den acil kredi alma zorunluluğunu hissetmiştir. Bölgedeki ülkeler arasında halihazırda Ermenistan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Kırgızistan, Tacikistan ve Ukrayna IMF programları altındadır. Türkiye Hükümetinin de yıl sonundan önce IMF'den kredi almayı beklediği yönünde artan bir söylenti varsa da bu konuda henüz bir gelişme olmamıştır.<sup>56</sup>

Ukrayna, dışına büyük sermaye akışları ve yüksek dış borç düzeyleri nedeniyle IMF'ye borçlanmak zorunda kalmıştır. Kasım 2008'de, IMF ve diğerleri Ukrayna Hükümetiyle 16,4 milyar USD'lik bir acil kredi anlaşması imzalamıştır. Bu anlaşmanın koşullarından biri olarak, otoriteler "hedefli müdahalelerle, bankaların sermaye yapılarının tedbir olarak yeniden düzenlenmesiyle ve daha sıkı bir para politikasıyla birlikte basiretli bir mali politika ile esnek bir kur rejimi benimsemek suretiyle mali ve makroekonomik istikrarı yeniden tesis etme" amacı gütmelidir.<sup>57</sup> IMF'ye göre, "programın kararlı bir şekilde uygulanması, enflasyonun program sonuna kadar tek haneli rakamlara indirilmesine yardımcı olacaktır".<sup>58</sup>

Ukrayna Grivnasının devalüasyonunun işletmeler ve tüketiciler üzerindeki etkisi ve dışarıya akan sermayenin fazlalığı ve kurlar üzerindeki baskı, önemli olmuştur. Grivna-Dolar paritesi Aralık 2008 sonlarına kadar olan üç aylık dönemde neredeyse ikiye katlanmıştır. Böylesine büyük bir değer kaybı, ithal edilen birçok temel emtia için çok daha yüksek fiyatlar ödemek zorunda kalan tüketiciler ve diğer tüketiciler üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Daha da önemlisi, bir çok şirket – ve orta gelir düzeyindeki bir çok aile – son yıllarda döviz üzerinden borçlanmıştı. Bu firmalar ve aileler şimdi kredi geri ödemelerinin yerel para birimi karşılığında büyük artışlarla karşı karşıyadır. Daha zayıf konumdaki Grivna ülkenin ticaret şartlarının iyileşmesine yardımcı olurken, cari hesap üzerindeki etkiler, önceden eksi olan dengede artışa doğru bir hareket görmüştür.

Gürcistan'ın 750 milyon USD'lik ve 18 ay süreli IMF programı Eylül 2008'de imzalanmıştır. Ancak, bu anlaşmanın ülkenin Ağustos 2008'de Rusya Federasyonu ile yaşadığı silahlı çatışmanın bağlamına oturtulması gerekir. Ekonomik kriz ve Rusya Federasyonu ile olan çatışma birleşerek, etkileyici bir ekonomik büyümenin yaşandığı bir dönemin kapanmasına neden olmuş, bu iki etkinin etkileri 2008 sonbaharında zaten kötüleşen ekonomik koşulları daha da ağırlaştırmıştır. O zamandan bu yana

<sup>56</sup> "Fund Management," *The Economist*

[http://www.economist.com/displayStory.cfm?story\\_id=14041662](http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=14041662)

<sup>57</sup> IMF: "IMF approves US\$16.4 billion stand-by arrangement for Ukraine", Press release No. 08/271, 5 Kasım 2008

<sup>58</sup> Ibid.

ülke, Ekim 2008’de gerçekleştirilen bir uluslararası donör konferansının ardından ABD, AB ve IMF dahil olmak üzere çeşitli donörlerin desteğini almıştır. Hibelerle ve üç yıl vadeli kredilerle gelen 4,5 milyar USD’nin büyük bir kısmının (yaklaşık 800 milyon USD) bankacılık sektörü için kullanılması planlanmaktadır. Kısa süre önce IMF tarafından verilen 420 milyon USD ve Stand-By Anlaşmasının iki yıl daha uzatılması, ülkenin yaşadığı tersine mali akımlarla mücadeleye yardımcı olacaktır.

Ermenistan IMF’den 540 milyon USD kredi kabul etmiş, bunun ilk kısmı Mart 2009’da teslim edilmiştir. Ülke ayrıca Rusya Federasyonundan 500 milyon USD borç ve Dünya Bankasından 2009-2012 dönemi için 525 milyon USD’lik fon almıştır. Ermenistan’da 2009 için yüzde 9,5’lik bir ekonomik daralma tahmini yapan Asya Kalkınma Bankası, Ermenistan Hükümetince sosyal harcamalardan yapılabilecek kesintileri dengelemek için her biri 80 milyon USD tutarında iki kredi programı sağlamaktadır.<sup>59</sup>

Beyaz Rusya Kasım 2008’de 2,5 milyar USD için IMF ile Stand-By Anlaşması imzalamıştır. Anlaşmaya dahil edilen başlıca makroekonomik tedbirlerden biri, kur rejiminde derhal reform yapılmasını, para biriminde yüzde 21 devalüasyon yapılmasını ve ABD Doları, Euro ve Rus Rublesini içeren bir kur sepetinin yüzde 5’i dahilinde kalmasını içeriyordu.

Orta Asya ekonomileri arasında, Tacikistan’ın IMF’den aldığı mali destek halihazırda Nisan 2009’dan başlamak üzere Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Kolaylığı (PRGF) programı çerçevesinde sağlanan üç yıllık ve 116 milyon USD’lik bir düzenleme biçimindedir. Ülke ayrıca Asya Kalkınma Bankasından da destek almaktadır. Kırgızistan’da, IMF programına ek olarak, Hükümet krizin etkileriyle mücadeleye yardımcı olmak amacıyla Rusya Federasyonundan neredeyse 2,3 milyar USD almıştır.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> “ADB to Provide \$200 Million Crisis Support for Ermenistan, Gürcistan, Tacikistan”, Asya Kalkınma Bankası, 8 Temmuz 2009

<sup>60</sup> “Kyrgyzstan: Russia Economic Assistance Gives Bishkek a Lift,” Eurasianet.org, 4 Nisan 2009 <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav040909b%20.shtml>

## Ek 2

### Alınan istihdam politikası tedbirlerinin envanteri

#### 1. İşgücü talebinin canlandırılması

Ülke	Altyapıya yapılan mali harcamalar	Kamu istihdamı	Hedeflenen programlar		Küçük işletmeler ve mikro işletmeler için yeni destek		
			Yeni programların uygulamaya konması	Mevcut programların yakın zamanda genişletilmesi	Krediye erişim	Kamu ihalelerine erişim	Sübvansiyonlar Vergi indirimleri
Ermenistan	X	(X)			X		X
Azerbaycan	X	(X)		X			
Beyaz Rusya	X				X		X
Gürcistan	X						
Kazakistan	X	X	X	X	X	X	X
Kırgızistan	X	(X)			X		
Moldova Cumhuriyeti		(X)					
Rusya Federasyonu	X	X	X	X	X	X	X
Tacikistan		(X)			X		X
Türkiye	X	X	X		X		X
Ukrayna	X	X	X				X
Özbekistan	X	X			X		X

(X) Kamu çalıma programları mevcuttur ancak krize karşı bir tedbir olarak önemli ölçüde yaygınlaştırılmamıştır.

2. İş arayanların, işlerin ve işsizlerin desteklenmesi

Ülke	İşsizlerin iş bulmasına yardımcı olmak			İşin kaybedilmesini önlemeye yönelik tedbirler			İşsizleri korumaya yönelik önlemler	
	Ek yeniden eğitim ve diğer aktif işgücü piyasası programları	Ulusal İş Kurumlarının kapasitelerini artırılması	Göçmen işçiler için yeni önlemler	Çalışma sürelerinin kısaltılması (idari izin dahil)	Devlet sübvansiyonlu kısmi işsizlik, etkilenen işçiler için eğitim tedbirleri	Ücretlerde düşüşü	İşsizlik yardımlarının yaygınlaştırılması	Ek sosyal yardım/koruma tedbirleri
Ermenistan						X		
Azerbaycan	X		X					
Beyaz Rusya				X				
Gürcistan								
Kazakistan	X			X	X		X	X
Kırgızistan								
Moldova Cumhuriyeti								
Rusya Federasyonu	X	X	X	X	X	X	X	
Tacikistan	X	X						
Türkiye	X				X			
Ukrayna	X	X	X	X	X	X		X
Özbekistan								