



► Politika Notu

Ağustos 2020

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

Ana Mesajlar

- **İşgücü piyasası politika ve programları, COVID-19 nedeniyle yaşanan işten çıkarma, zorunlu izin veya azalan çalışma süreleriyle baş etmeleri için işçi ve işverenlere yardım sağlamada kritik önem taşımaktadır.**

COVID-19 krizi 2020 Ç2'de, ILO tahminlerine (ILO, 2020a) göre çoğu yükselen ve gelişmekte olan ülkelerde olmak üzere, yaklaşık 400 milyon tam zamanlı işe eşdeğer çalışma süresi kaybı ile, dünyanın tüm bölgelerinde ekonomi ve işgücü piyasalarında ağır biçimde aksamalara neden olmuştur. Gelir telafileri ve aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP'ler), krizin yarattığı zorlukları ele almada politika belirleyici araç setinin temel unsurlarıdır. İşten çıkarmaların etkisini azaltma, iş ve becerileri koruma, zorunlu üretim ve hizmetlerde istihdamı kolaylaştırma ve kayıt dışı ekonomi ve yeni istihdam biçimlerindeki dezavantajlı işçiler dahil olmak üzere, kişileri işgücü piyasasına bağlı tutmada, sıklıkla kamu istihdam hizmetleri (KİH'ler) yoluyla uygulanan işgücü piyasası politika ve programları büyük önem taşımaktadır.

- **Teknolojinin erkenden benimsenmesi ve hızlı uyum sağlama yeteneği, KİH'lerin yayılmayı durdurma süresince etkili biçimde mücadele etme ve hizmetleri sürdürme kapasitesini artırmıştır.**

Bu kriz öncesinde, hizmet sunma amacıyla teknolojiye yatırım yapmış ve belirli dijital dönüşüm stratejisine sahip olan KİH'ler, tam veya kısmi tecrit süresince hizmet devamlılığı sağlayacak uzaktan hizmet sunum

kanallarına bel bağlayabilmiştir. Teknolojiye dayalı hizmet sunmaya ek olarak, faaliyet ve ortaklıkları yeniden düzenlemede esneklik, KİH'lerin hem kritik hizmetlere yönelik talepte ani artışla hem de küresel salgını kontrol edecek önlemlerle ilişkili aksamalarla baş etme kapasitesini artırmaya önemli katkıda bulunmuştur.

Yerel işgücü piyasalarında sürdürülen kritik hizmetler, işsizlik sigortası taleplerinin işleme konulması, sosyal yardıma yönlendirme ve küresel salgın boyunca halen aktif olarak işe alım yapan sektörlerle hizmetleri eşleştirmenin artırılmasını kapsamıştır.

- **Aktif işgücü piyasası desteği, entegre paket olarak sunulduğunda büyük ihtimalle daha etkili olacaktır.**

COVID-19 krizi, gelecekteki daralmalarda, özellikle büyük kayıt dışı işgücü piyasasına sahip ekonomilerdeki daralmalarda, işveren ve işçilerin işgücü piyasasına yön vermelerini zorlaştırarak muhtemelen iş, işletme ve beceriler üzerinde kalıcı etkilere sahip olacaktır. İş devamlılığı, aktif işgücü piyasası desteği ve sosyal koruma sistemlerini sağlayacak politika önlemleri arasında daha güçlü bir bağlantı, hükümetlerin, daha fazla insanın yoksulluğa ve işsizliğe düşmesini önlemesine yardımcı olabilir. İş yaratma önlemleri vurgulanırken, her ölçekten işletmelere yapılan destek, toparlanma süresince yeniden işe yerleştirmenin yanı sıra, üretkenlik, iş ve gelir koruma hedefleriyle de ilişkilendirilmelidir.

Ana mesajlar (devamı)**► Hükümetler, en çok işsizlik ve cesaretin kırılması riski altındaki grup ve yerinden edilmiş işçilerin iş geçişlerini aktif olarak desteklemelidir.**

Toparlanma süresince, aktif işgücü piyasası programları ve KİH finansmanını sürdürmek, hizmetlerin istihdamda yeniden entegrasyonu kolaylaştırmaya yetecek biçimde artırılmasını sağlayacaktır. Kadın, genç, göçmen ve yaşlı işçiler, küresel salgının etkilerinden en ağır darbeyi almış sektörlerde ve düşük vasıflılar arasında sıklıkla aşırı temsil edilen gruplar olarak, COVID-19 kaynaklı daralmada büyük ihtimalle işlerini kaybetme tehlikesiyle

karşı karşıya kalacaktır. Hedeflenen işgücü piyasası müdahaleleri ve KİH'lere daha kapsamlı erişim, daha büyük kırılganlık ve iş istikrarsızlığı yaşayan kesimlerin işe hazır bulunuşluk ve istihdam edilebilirliğini sürdürmede büyük önem taşımaktadır. Kapsayıcı ve toplumsal cinsiyete duyarlı yaklaşımlar, toparlanmayı hızlandırabilir ve işgücü piyasası katılımını teşvik edebilir. Bu süreçlere aktif olarak katılan işveren ve özel istihdam büroları gibi diğer ilgili ortaklar işlere erişimi kolaylaştırabilir.

1. İşgücü piyasası politika ve programları: Politika belirleyici araç setinin temel unsuru

COVID-19 küresel salgınının neden olduğu küresel sağlık krizi, dünyanın tüm bölgelerinde ekonomi ve işgücü piyasalarında ağır aksamalara neden olmuştur. En kırılgan kesimler, büyük istihdam kaybı yaşayan sektörlerde çalışan veya gelirlerinin genel tecritlerden ciddi biçimde etkilendiğini gören, küresel işgücünün yarısını oluşturan 1,6 milyar kayıt dışı ekonomi işçisidir. COVID-19 krizi, özellikle en ağır darbeyi almış olan perakende ticaret, konaklama ve yiyecek hizmetleri gibi sektörlerde risk altındaki işlerde çalışan 1,25 milyar işçiyi orantısız biçimde etkilemektedir (ILO, 2020b). Bu işçilerden çoğu kayıtdışı sektördeki düşük gelirli işlerde yer alan serbest çalışanlardır, ve gelir kayıpları ile işsizliğin etkisini azaltmaya yönelik işgücü piyasası mekanizmalarına sınırlı erişime sahiptir. Bu kriz, hâlihazırda yoksulluk ve işgücü dışında kalma riski altındaki işçilerin mevcut kırılganlıkları ve iş istikrarsızlığını şiddetlendirmiştir. Örneğin, gençler iş bulmada yaşanan daha büyük zorluklara ek olarak, öğretim ve eğitim, istihdam ve gelir aksamalarını içeren birden fazla şok yaşamaktadır.

İşgücü piyasası programları, COVID-19'un etkilerinden iş, işletme ve gelirleri korumak amacıyla hükümetlerin uygulamaya koyduğu politika önlemleri sepetinin temel ögesidir. Önceki krizlerde olduğu gibi, yükselen ve gelişmiş ekonomilerde politika belirleyiciler, işgücü piyasasının aniden kötüleşmesiyle çeşitli biçimlerde baş etmek amacıyla işgücü piyasası politikalarını kullanmıştır: İşe dönüşü hızlandırmak, becerileri uyarlamak, işgücünü yeniden işe yerleştirmeyi kolaylaştırmak ve işsizlik döneminden sonraki geçici gelir kayıplarının etkisini azaltmak.

Ancak, geçmişteki gerilemelerin aksine, bu krizde işgücü piyasası kurumları sadece toplam talepteki düşüşle değil, genel tecrit kısıtlamalarının etkileri ve koronavirüsün yayılmasını yavaşlatmak amaçlı fiziksel mesafeyi koruma önlemleriyle de uğramak zorunda kalmıştır. İşgücü arz ve talebi ve bunların aracılık faaliyetlerine yönelik olanlar dahil olmak üzere, en yaygın mevcut işgücü piyasası önlemlerinin özeti Kutu 1'de gösterilmektedir.

► **ILO bilgi notu:**

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

► **Kutu 1. En yaygın işgücü piyasası politika türleri**

İşgücü piyasası politikaları, işsizlik dönemleri veya azalan çalışma süreleri sırasında, gelir ikamesi (pasif destek), ve işsizler veya işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya olanlara yönelik mevcut işgücü piyasası entegrasyon önlemlerini (aktif destek) içermektedir.

Pasif işgücü piyasası politikaları, sıklıkla diğer nakit transferleri ve girişime destek önlemleriyle birleşik olarak işsizlik ödeneklerini içermektedir.

Çok sayıda kayıt dışı işçinin olduğu ve sınırlı sosyal güvenlik programlarına sahip ülkeler, büyük ölçüde nakit transferleri ve gelir kaybına yönelik kayıtlı işsizlik ödeneklerine erişimi olmayanları telafi etmek için takdire bağlı mali mekanizmalar yoluyla evrensel temel gelirin sağlanmasına bel bağlamaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP'ler) işgücü arz ve talebini ve arz-talep aracılığıyla etkilemede hedeflenen işlevlerine göre sınıflandırılabilir:

Talep tarafı önlemleri, kriz ve toparlanma sırasında istihdamı korumak veya desteklemek ve yeni işler yaratacak teşvikleri de sağlamak amacıyla kullanılmaktadır.

Sınırlı süreli bu önlemler, ücret sübvansiyonları, ücret-dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması ve kısa vadeli çalışma desteğini kapsamaktadır.

Arz tarafı önlemleri ise, genellikle orta-uzun vadeli iş imkanlarına etkileri ile, işbaşı veya sınıfta eğitim dahil olmak üzere, işgücünün uyum sağlayabilirliğini artırmak amacıyla kullanılmaktadır. Bu politikalar, ücret ödemeleri ve sübvansiyonlar biçiminde çocuk yardımları yoluyla, sıklıkla düşük vasıflı ve kırılgan işçilerin hedeflendiği, iş aramak ve korumak amacıyla teşvikler de sağlamaktadır, örneğin geçici kamu istihdam programlarında olduğu gibi. Teşvikler serbest çalışma ve girişimciliği de destekleyecek biçimde uygulanmaktadır.

İşgücü piyasası aracılık önlemleri, iş arayanlar ve boş kadroların daha etkin ve daha iyi biçimde eşleşmesini destekleyerek işgücü piyasasındaki arz ve talep arasında köprü kurulmasını

sağlamaktadır. Bu önlemler, iş arama yardımı, danışmanlık, tavsiye, işgücü piyasasına ilişkin bilgi ve iş eşleştirme yoluyla iş arayanların iş bulma olasılığını artırmaktadır.

Kaynak: Yazarlar, Brown; Koettl, 2015. Daha fazla ayrıntı için, bkz. Ek I.

Birçok gelişmiş ve yükselen ekonomilerde KİH'ler, işçi ve işletmelere yönelik iş geçişlerini destekleyen işgücü piyasası politikalarının uygulanmasında ön planda yer almaktadır.

KİH'ler, diğer devlet kurumlarıyla birlikte, özellikle iş arayan, işçi ve işverenlere yönelik desteği etkinleştirmek, artırmak ve genişletmek amacıyla hükümetlerin aldığı politika önlemlerinin uygulanmasında kritik bir rol oynamıştır.

Mevcut işgücü piyasası müdahaleleri etrafında düzenlenmiş politika önlemleri, genel tecritin farklı aşama, süre ve şiddetini ve virüsün yayılımını azaltmaya yönelik alınan fiziksel mesafeyi koruma önlemlerini yansıtacak biçimde düzenlenmiştir. İşgücü piyasası politikalarının kullanımı, yayılmayı durdurma ve istikrarlaştırma aşamasından tecritten çıkış ve istihdamı canlandırmaya kadar, COVID-19 krizinin farklı aşamaları boyunca gözlemlenmiştir (Şekil 1).

- Bu kriz başladığında, işten çıkarma ve azalan çalışma süreleri nedeniyle oluşan gelir kaybını telafi etmeye öncelik verilmiştir. Bazı ülkelerde, bu mekanizmalar sosyal koruma sistemleri ve diğer takdire bağlı mali teşvik paketleri yoluyla ücretsiz istihdamda ve kayıt dışı işlerdeki işçileri kapsayacak biçimde genişletilmiştir.
- Krizin tepe noktasında, zorunlu sektörlerde işe alımları kapsayan önlemler ve yeni meslekler için beceri eğitimi gibi işgücü piyasasında kalış önlemleri yoluyla aktif desteği yönlendirerek işler korunmuş ve sürdürülmüştür.
- Sağlık krizinin hafiflemeye başlamasıyla birlikte, birçok ülke COVID-19 kısıtlama önlemlerini gevşetmeye başlamıştır. Çıkış stratejileri sıklıkla ekonomik toparlanmayı destekleyecek ve işe dönüşü hızlandıracak mali canlandırma politikalarıyla birlikte, destekleri, hedefli AİPP'lere yönlendirmeye çalışmaktadır.

- **ILO bilgi notu:**
COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

► **Şekil 1. COVID-19: İşgücü piyasası politika araç seti**



2.COVID-19 krizine karşı alınan Kamu İstihdam Hizmeti (KİH) önlemleri

Uluslararası ampirik kanıtlar, istihdam hizmetlerinin işçi ve işletmeler için işgücü piyasası geçişlerini kolaylaştırmayı amaçlayan en maliyet-etkin aktif işgücü piyasası müdahalelerinden biri olduğunu göstermektedir. 2008-9 yıllarının küresel ekonomik ve mali gerilemesinden bu yana, KİH'ler iş arayan, işçi ve işverenler için çeşitli pasif ve aktif işgücü piyasası destek mekanizmalarına önemli bir erişim noktası olmuştur. Mevcut krizde, KİH faaliyetleri işveren ve işçilerin işten çıkarma, zorunlu izinler veya azalan çalışma süreleriyle baş etmelerine yardım sağlamada kritik önem taşımaktadır.

Ancak, COVID-19 küresel salgınında yararlanıcılara yardım etmek, kriz etkisinin belirsizliği, uzun sürmesi ve KİH'lerin kendi içinde virüsün yayılmasını sınırlandırma ihtiyacının dayattığı hizmet sunum kısıtlamaları dikkate alındığında, yeni ve farklı bir yaklaşım gerektirmiştir. Bu kriz, küresel ekonomi ve işgücü piyasalarında çok büyük aksamalara neden olmuş, KİH'lerin aşağıdaki faaliyetleri gerçekleştirerek tepkisellik ve esnekliğini artırmaya zorlamıştır:

- Küresel salgın bağlamında hizmet devamlılığını sağlayacak hizmet sunumu ve faaliyetleri uyarlamak;
- Kritik hizmetlere yönelik artan taleple baş etmek amacıyla kapasiteyi artırmak;
- İşleri kolaylaştırmak, işgücü piyasasında kalışı desteklemek ve istihdam edilebilirlik-odaklı destek sunmak.

2.1 Hizmet devamlılığı ve uyum

Diğer devlet hizmetlerinde olduğu gibi, COVID-19 küresel salgınının ortaya çıkmasından bu yana, KİH'ler, ulusal makamların belirlediği ihtiyati önlemlere tabi olmuştur.

Diğer krizlerden farklı olarak, bu küresel acil sağlık durumu, KİH'ler için iki tarafı keskin bir zorluk çıkarmaktadır: Bir yanda COVID-19 bağlamında devlet sağlık ve güvenlik kılavuzlarını izlemek, diğer yanda da operasyonel devamlılığı sağlamak. Personelin işyerinde hastalanması durumunda, faaliyetlerin devamlılığı ciddi

1 "Maliyet-etkin", benzer sonuçlara önemli ölçüde daha düşük maliyetle ulaşmak anlamına gelir (Quintini ve Martin, 2006; Card, Kluve ve Weber, 2018).

► ILO bilgi notu:

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

biçimde aksayabilmektedir. Ülkelerin koşulları, küresel salgının boyutu ve şiddeti bakımından büyük değişiklik gösterirken, KİH'ler düzenli olarak her yerde personel ve yararlanıcılarına öncelik vermiştir.

KİH'ler kendi personeli için güvenli ve güvenceli çalışma ortamı yaratırken, hızlı biçimde yeniden önceliklendirme, hizmet kapasitelerini artırma ve hizmet devamlılığını sağlayacak kritik kaynakları yeniden tahsis etme zorluklarıyla karşılaşmıştır.

Güvenli bir ofis ortamı sağlamak

ILO, Nisan 2020'de, Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES), Avrupa Komisyonu, Inter-American Development Bank ve Socieux+ ile işbirliği yaparak COVID-19'a karşı alınan KİH önlemlerine ilişkin küresel bir anket uygulamıştır.² Bu anket yoluyla 72 ülkeden toplanan bilgiler, hizmetlerine yönelik taleplerin arttığı dönemlerde ana hizmet sunumunu sürdürürken, hem personel hem de yararlanıcıların karşılaştığı riski asgariye indirecek biçimde aşağıdaki önlemlerden bir veya daha fazlasının sistematik olarak uygulamaya konulduğunu göstermektedir:

- İşyerlerinin geçici olarak halka kapatılması: KİH'lerin gerçekleştirdiği araştırma kapsamında incelenenlerin %40'ı -çoğu yüksek ve üst-orta gelirli ülkeler olmak üzere- danışma ofislerini halka kapatmış ve teknolojiye dayalı hizmet sunum kanallarını artırmıştır. Birkaç vakada, kısmi veya tam tecrit önlemleri sırasında halka geçici olarak tüm doğrudan erişim noktalarını kapatan sekiz KİH (Arnavutluk, Belçika (ACTIRIS ve Le Forem), Estonya, Fransa, İrlanda, Meksika ve İspanya) ile kapatma faaliyeti, işyerlerinin %50'den fazlasını kapsamıştır.

- Ofisteki mevcut personel sayısında düşüş: KİH'lerin büyük çoğunluğu, işyerlerindeki personel sayılarını kayda değer derecede azaltmıştır. Arnavutluk'ta, personelin sadece %30'u, mali işlemler gibi güvenlik protokollerini gerektiren faaliyetlerle ilgilenmek amacıyla azalan çalışma programlarıyla, işyerlerinde çalışmaya devam etmiştir. Avusturya, Brezilya, Japonya, Paraguay, Türkiye ve Zimbabve dahil olmak üzere, diğer KİH'ler, işyerleri yoluyla yararlanıcı akışını kontrol etmek ve kalabalığı önlemek amacıyla randevu sistemlerini kullanmıştır.
- Uzaktan çalışma dahil olmak üzere esnek çalışma uygulamaları: Hırvatistan, Kore Cumhuriyeti, Namibya, Nijer ve Zimbabve'de KİH'ler, personel rotasyonunu uygulamaya başlamıştır. Bazı KİH'ler, daha fazla risk altında olduğu düşünülen işçi kategorilerine özel izin vermiştir; örneğin, Gabon sağlık sorunu olan personele otomatik izin vermiştir ve Fas, hamile olan veya bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan kadın personel için esnek çalışma düzenlemelerini faaliyete geçirmiştir. Uzaktan çalışmanın KİH'ler tarafından kabul edilmesi gelişmiş ekonomilerde daha yaygın hale gelmiştir (Kutu 2).
- İşyerinde artırılmış hijyen ve sanitasyon: Küresel ankete katılan KİH'lerin büyük çoğunluğu, işyerlerinin düzenli olarak ayrıntılı temizliğinin yapıldığını ve kişisel koruma amaçlı tek kullanımlık malzemelerin (dezenfektan ve maskeler gibi) sağlandığını bildirmiştir. Şili'de KİH'ler, harici ortak ve yararlanıcıları için işyeri güvenliği kılavuzu ve enfeksiyonu önleme protokolleri hazırlamıştır. Mali ve Kamboçya, yerel ofislere giriş noktalarında personel ve yararlanıcılar için ateş ölçümü başlatmıştır.

² Ankete ilişkin metodolojik not için, bkz. Ek II.

► ILO bilgi notu:

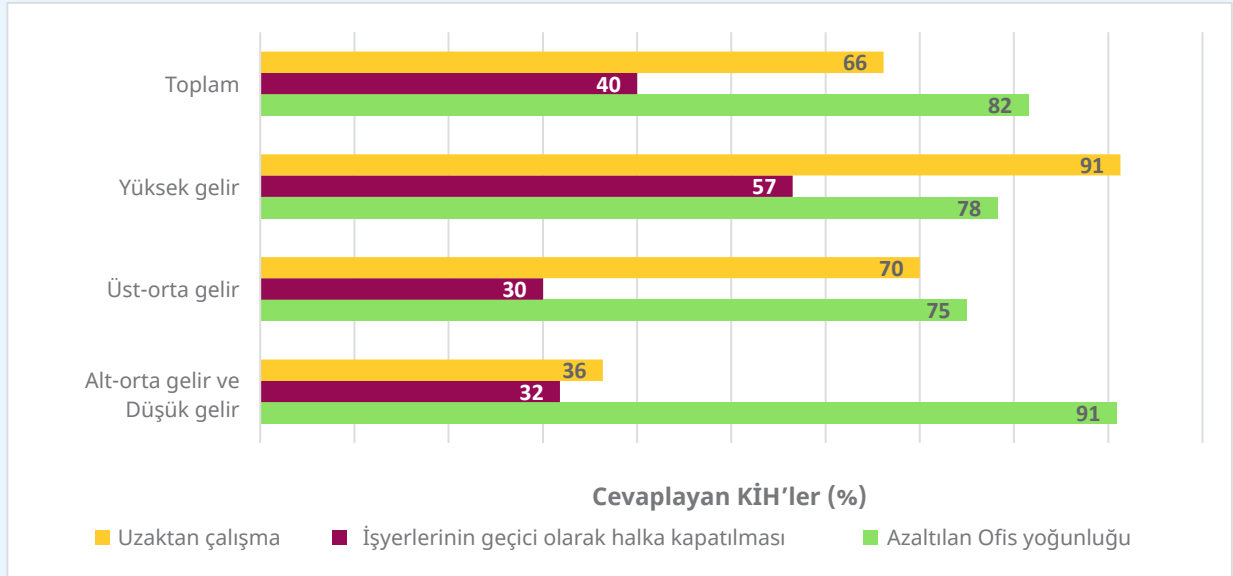
COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

► Kutu 2. COVID-19: KİH uzaktan çalışma düzenlemeleri

KİH personelinin uzaktan çalışması, yüksek ve üst-orta gelirli ülkelerde daha yaygındır. Danimarka'da, kritik görevlerde çalışmayan tüm kamu sektörü çalışanları, anketin yapıldığı sırada evden çalışmaktadır ve Romanya'da en çok risk altında olan personel için evden çalışma uygulaması başlatılmıştır. Bununla birlikte, **Mali, Kongo ve Nijer** gibi düşük ve düşük-orta gelirli ülkelerde KİH'ler, küresel salgından önce uzaktan çalışmanın uygulamaya konulduğunu bildirmiştir (Şekil 2). Uzaktan çalışmanın az kullanılması, bilişim ve iletişim teknolojileri (BİT) altyapısının eksik olduğunu gösterebilmekte, bu durum da KİH personelinin uzaktan çalışmasını zorlaştırmaktadır. İşyerlerinde mevcut

personel sayısını (ofis yoğunluğu) azaltmak, genel tecrit boyunca hizmet sunmaya devam edilmesini sağlarken, sosyal mesafeyi koruma önlemlerini uygulatmanın alternatif yolu olmuştur. Diğer bir muhtemel açıklama da, bölgeler arasında virüsün farklı yayılımı dikkate alındığında, işyerindeki ihtiyati önlemlerin, yüksek ve üst-orta gelirli ülkelerde düşük ve alt-orta gelirli ülkelere göre daha katı olması olabilir. Ancak, küresel salgın sonrasında, düşük ve alt-orta gelirli ülkelerdeki birkaç KİH, gelecek altı ila on iki ayda uzaktan çalışmayı uygulamayı düşünmektedir; bunlar **Bolivya, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Gabon ve Haiti**'yi içermektedir.

► Şekil 2. KİH işyerlerinde kurum içi faaliyetleri yeniden düzenleyecek esnek planların uygulanması (%)



Not: 2019 yılı Dünya Bankası verilerine göre, gelir düzeyine göre ülke sınıflandırması

(Bkz. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>)

Kaynak: ILO ve diğerleri, 2020; 79 KİH ankete katılmış; 65 geçerli cevap elde edilmiştir (bkz. Ek III).

Kriz yönetim planları**Kriz yönetim planları, özellikle gelişmiş ülkelerde hizmet devamlılığında kritik önem taşımaktadır.**

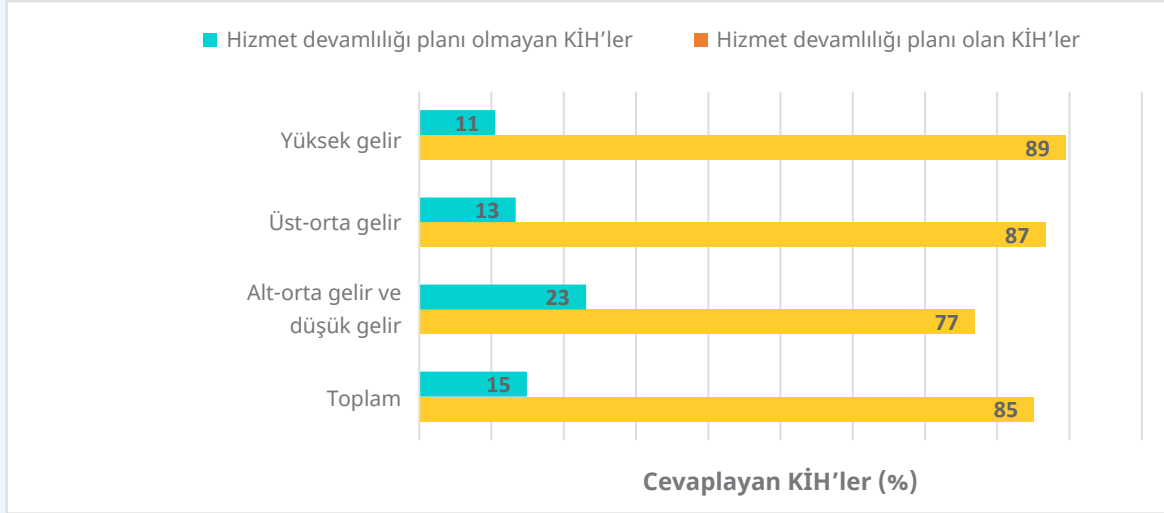
Küresel salgın sırasında, KİH'ler kriz yönetimine öncelik vermiştir. Öngörülemez çalışma koşulları ve ana hizmetlere yönelik taleplerin ani artışı, KİH personelinin üzerindeki baskıyı artırmıştır. Etkin hizmet devamlılığı planı, operasyonel devamlılığı sağlamak, personel moral ve güvenliğini muhafaza edecek ve zorunlu hizmet

sektörlerinden gelen ek taleplerle baş edecek KİH önlemlerinde temel unsur olmuştur.

Şekil 3, KİH'ler ve COVID-19'a ilişkin küresel ankete cevap veren KİH'lerin %85'inin hizmet devamlılığı planlarını uyguladığını göstermektedir (ILO ve diğerleri, 2020). Genel olarak, araştırma kapsamında incelenen daha yüksek gelirli grupların 10'da 9'u planları uygularken, düşük ve alt-orta gelirli ülkelerdeki KİH'lerin 4'te 3'ü bu planları uygulamıştır.

- **ILO bilgi notu:**
COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

► **Şekil 3. Kayıtlı hizmet devamlılığı planı olan KİH'ler (%)**



Not: 2019 yılı Dünya Bankası verilerine göre, gelir düzeyine göre ülke sınıflandırması
Kaynak: ILO ve diğerleri, 2020; 79 KİH ankete katılmış, 49 geçerli cevap elde edilmiştir (bkz. Ek IV)

Küresel salgın etrafındaki belirsizlik dikkate alındığında, hizmet devamlılığı planları evrilmeye devam edecektir.

Küresel salgının evrilmesine ilişkin yüksek derecede belirsizlik dikkate alındığında, COVID-19 küresel salgını bağlamında hizmet sunmayı planlama ve uyum sağlama, farklı bir boyut kazanmıştır. Örneğin, kriz yönetim ekiplerinin küresel salgın koşullarının hızlı ve habersiz biçimde değişebildiğini dikkate alması, kaynak ve personeli buna uygun olarak yeniden önceliklendirmesi, düzenlemesi ve tahsis etmesi gerekmiştir.

Durumun nüksetmesi veya yeni virüslerin ortaya çıkmasına karşı alınacak önlemler dahil olmak üzere, salgının başlangıcı ve acil durum aşamalarından belirsiz süreli genel tecrit sonrası toparlanma aşamasına kadar küresel salgının çeşitli aşamaları boyunca, oluşturdukları planların evrilmesi gerekmektedir. Orta ve uzun vadeli eylemlerin KİH'lerin genel stratejisiyle uyumlu olması ve mümkün olduğunca hizmet sunum kanallarını genişletme çalışmalarına adanmışlığını sürdürmesi gerekmektedir. Bu gerekçelerle, KİH'ler etkin olmalı ve yeni zorunluluklarla mücadele etmelidir.

- Küresel salgının acil durum aşamasında, Almanya Bavyera Eyaleti'nde yerel KİH, ihtiyaçlara yanıt verirliliği geliştirmek amacıyla günde iki kez yerel kuruluşlara ana hizmetlere yönelik taleplerin evrimine ilişkin güncellemeleri göndermiştir (OECD, 2020a).

- Estonya, protokolleri hizmet talebindeki günlük farklılaşmalara uyarlamaktan sorumlu bir kriz komitesi kurmuştur. Personel değişen koşullara yanıt verecek biçimde günlük olarak yeniden tahsis edilmiş ve işsizlik oranının hızlı ve önemli ölçüde artmasının beklendiği bölgelerde yeni danışmanlar işe alınmıştır. Yerel ofisler de akıcı kurum içi haberleşmeyi sağlayacak ortak çalışma yazılımını uygulamaya başlamış ve evden çalışan personeli gelişmeler hakkında bilgilendirmiştir.

2.2 Kritik hizmetlerde kapasiteyi artırma

Kritik süreç ve görevler, talep artışıyla baş edecek biçimde önceliklendirilmiştir.

COVID-19 acil durumunun ilk haftalarında ve küresel salgın süresince KİH'ler, kritik hizmetlere olan talepte güçlü farklılaşmalara yanıt vermek ve aşırı artan iş yükünü karşılamak amacıyla kapasiteyi artırmıştır. Yeni geçici personeli işe almak ve mevcut personeli yeniden işe yerleştirmek; süreçleri yeniden önceliklendirmek ve sorunsuz işler hale getirmek, desteğe erişime ilişkin uygunluk kurallarını gevşetmek; hizmet sunmaya ilişkin daha kapsamlı bir ekosistem geliştirmek; ve teknolojiye dayalı sistemleri benimsemek veya güncellemek dahil olmak üzere, çeşitli sorunlarla ilgili taktik kararlar alınması gerekmiştir.

► ILO bilgi notu:

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

COVID-19 krizinin ilk aşamalarındaki zorunlu süreçleri tanımlama yeteneği **KİH'lerin geçici işe alım, yeniden işe yerleştirme ve ödünç verilen personelin kullanımı yoluyla insan kaynaklarını yeniden görevlendirmesi ve önceliklendirmesini sağlamıştır.**

- İzlanda ve İsviçre’de, genellikle danışmanlık ve işe alım görevlerini yerine getiren personel geçici olarak işsizlik yardım taleplerini işlemeye destek sağlamıştır. Baskı altındaki diğer hizmetler arasında kısa vadeli iş başvurularını işlemek yer almıştır. Avusturya gibi bazı ülkelerde, bunları ele almak amacıyla bazı görev gücü ekipleri oluşturulmuştur. Almanya’da KİH’ler, hizmetin devamlılığını sağlamak amacıyla geçici olarak çalışma süresini artırmıştır; ayrıca, yerel ofisler KİH Üniversitesi’ne kayıtlı öğrenciler ve mesleki eğitim alanlardan geçici destek almıştır. Federal Göç ve Mülteciler Ofisi de ödünç verilen personel ile KİH’e destek sağlamıştır.
- Finlandiya, yeni personel işe alması ve yararlanıcılara zamanında destek sağlaması amacıyla KİH'lere ek finansman tahsis etmiştir. Hollanda’da KİH’ler, işgücü maliyetlerini karşılayacak desteği talep eden işverenlerden gelen başvuruları işlemek amacıyla geçici olarak mevcut personel ve yeni işe alımlardan oluşan çalışma ekiplerini yeniden düzenlemiştir. Kore Cumhuriyeti’nde, KİH’ler ilave daimi ve geçici personel almış ve kısmi süreli personeli tam süreli çalışanlar yapmıştır.

Bazı KİH’ler, hizmetlere erişim kanalları ve operasyonel kurallardaki değişimler gibi konularda kritik güncelleme ve hizmetlere ilişkin bilgi ve tavsiye sunmasından dolayı oluşan personel iş yükünü azaltmak amacıyla, COVID-19 yararlanıcı bilgi kaynağı merkezlerini merkezileştirmiştir. Bazı durumlarda, bu faaliyetler ücretsiz hatlar yoluyla yönetilmiştir.

- Yaklaşımlar, hizmet kural ve politikalarındaki değişikliklere ilişkin tavsiye ve güncellemeler dahil olmak üzere, sık sorulan sorular listelerinde yer alan sabit bilgilerden, **Fransa**’da olduğu gibi sohbet tarzı çevrimiçi konuşma servislerine kadar değişkenlik göstermiştir. Kapsamlılık derecesi fark etmeksizin, bu merkezler KİH’lerin hoşnutsuzluğu ve düş kırıklığını mümkün olduğunca önleyerek, yararlanıcıların beklediği hizmet türü ve düzeyinin ne olduğunu açıklığa kavuşturmasını sağlamıştır. Diğer KİH’ler, örneğin **Kolombiya**’da olduğu gibi, yararlanıcılarına uyarı ve güncellemeleri duyurmak amacıyla sosyal medyayı kullanmıştır.
- **Avustralya** Hükümeti, iş arayanlar için çevrimiçi erişilebilir olan, istihdam hizmetlerine tahsis edilmiş bir kaynak merkezi ve üçüncü sektör istihdam hizmet sağlayıcıların sunum hizmetini, hizmet protokollerindeki değişikliklere ve küresel salgına

ilişkin uygunluk kurallarına uyarlamayı sağlayacak benzer bir mekanizma oluşturmuştur.

KİH’ler, COVID-19 krizinin özel durumuna uyum sağlayacak biçimde uygunluk kuralları ve yardımlara erişimi uyarlamıştır.

İşsizlik ödeneğine sahip ülkelerde, KİH’ler sıklıkla talepleri işleme ve yararlanıcıların iş arama faaliyetlerini izlemenin kritik yönlerinden sorumludur. Küresel salgının işler üzerindeki ağır etkileri dikkate alındığında, işsizlik ödenekleri, işten çıkarılan veya azaltılan sürelerde çalışan işçiler için kritik bir gelir kaynağını teşkil etmektedir. COVID-19’un ortaya çıkmasından önce, on yıl önceki küresel mali krizden çıkan birçok ülke, işsizlik ödeneklerinin ödenmesinde yapılan kontrolleri sıkılaştırmış ve işsiz kalanlara yönelik istihdama hızlı dönüşü önceliklendirmiştir. Mevcut krizin etkisi altına alması nedeniyle hizmet, turizm ve imalat dahil olmak üzere birçok ülkede büyük istihdam kaynağı oluşturan sektörlerin geçici olarak kapatılması sonrasında, işsizlikteki aşırı artış karşısında hızlı gelir desteği sunmak, üstün öncelik haline gelmiştir. Ülkeler çeşitli yollarla bu zorunlulukla mücadele etmiştir:

- **Azerbaycan, Kolombiya, Fas, Tunus ve Ukrayna**’da taleplerin dosyalanması basitleştirilmiş ve ödeme koşulları belirli biçimde gevşetilmiştir.
- **Hırvatistan ve Romanya**’da KİH’ler, işsizlik destek taleplerini onaylamak için gerekli dokümanları gönderme prosedürlerini posta veya e-posta yoluyla olacak biçimde basitleştirmiştir.
- **Fransa ve Morityus** genel tecrit sırasında iş arama koşulları ve karşılık gelen yaptırımlardan feragat etmiş; Kore Cumhuriyeti iş arama koşullarını muhafaza etmiş, ancak COVID-19’dan etkilenen talep sahiplerinin başvurularını onaylamak için bekleme süresini kısaltmıştır.

İhtiyaçlara yanıt veriliği artıracak daha kapsamlı bir ekosistem

KİH’ler, işsizlik sigorta fonları, sosyal koruma sistemleri, özel istihdam büroları ve eğitim hizmetleri dahil olmak üzere, diğer devlet kurumları ve uzman hizmet sağlayıcılar ile işbirlikçi ilişkiler ve ortaklaşa hizmet sunumları oluşturarak kapasiteyi artıracak daha kapsamlı bir ekosistem oluşturmaktadır. Küresel salgın sırasında, bu ortaklıklar KİH’lerin birikmiş vaka yüküyle baş etmesini sağlamış ve ihtiyaçlara yanıt veriliğini artırmıştır.

- **Kore Cumhuriyeti**’nde, yerel iş bulma kurumları istihdamı koruma sübvansiyonlarına ilişkin dosyaları işleyecek yerel işveren birlikleri ile işbirliği başlatmıştır. Her iki kurum da işverenlerden gelen soruları yanıtlamış ve onlara başvuruları nasıl işleyecekleri

► **ILO bilgi notu:**

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

konusunda bilgi sağlamaya ek olarak, sübvansiyon ve uygunluk kriterlerine ilişkin danışmanlık yapmıştır.

- **Şili'**de KİH'ler, iş aracılık faaliyetlerine ilişkin belediyelerle çalışmış ve özel istihdam büroları ile anlaşmalar oluşturmuştur.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, işsizlik ödeneği talep eden vatandaş sayısı 21 Mart 18 Nisan 2020 döneminde 24 milyona ulaşarak rekor kırmıştır. Bu rakam, toplam işgücünün %13,5'ini oluşturmaktadır (ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu, 2020). Kapasiteyi artırmak amacıyla, New York Eyaleti, hizmet talebini karşılayacak Google ve diğer özel sektör hizmet sağlayıcılarla ortaklığa girmiştir (Kutu 3).

► **Kutu 3. İşsizlik hizmetlerine yönelik azami talepleri karşılamak amacıyla New York Eyaleti Çalışma Departmanı ile Google ortaklığı**

New York Eyaleti Çalışma Departmanı'nın (NYDOL) sunduğu rakamlara göre, krizden önceki normal haftalara kıyasla, işsizlik sigortası başvuru sistemi 2020 yılı Mart-Nisan aylarındaki telefon aramalarında %16.000 artış ve internet trafiğinde %1.600 artışla karşılaşmıştır (ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu, 2020). Talepteki bu ani artış, NYDOL telefon hatlarını aşırı yüklemiş ve internet sitesinin çökmesine neden olmuştur (Lovelace, 2020). İşsizlik sigortası taleplerini karşılayacak biçimde kapasiteyi artırmak amacıyla NYDOL, Google, Deloitte ve Verizon dahil olmak üzere birçok özel sektör şirketiyle kamu-özel ortaklığı kurmuştur (New York Eyaleti Çalışma Departmanı, 2020).

Google'ın bağlı ortaklıklarından biri olan Google Cloud, Eyalet'in Bilgi Teknoloji Hizmetleri ile işbirliği yaparak, altyapısını güçlendirmesi, yüksek kullanıcı hacmiyle baş etmesi ve "daha kullanıcı dostu, sorunsuz işleyen, ve güvenilir işsizlik sigortası uygulaması yaratması"na yardım etmiştir (New York Eyaleti Çalışma Departmanı, 2020). Temel güncellemelerin bazıları tamamlanmamış başvuruyu kaydetme ve sonradan başvuruya geri dönme seçenekleri, akıllı telefon ve tablet bilgisayarlar gibi mobil cihazlarda kullanma, başvuruyu daha kısa sürede yapmak ve kolayca anlamayı sağlamak amacıyla soru sayısını sorunsuz işler biçimde düzenlemeyi içermiştir. Bu sırada, Deloitte kullanıcı taleplerini karşılamak için yüzlerce deneyimli müşteri hizmetleri profesyonelinin çalıştığı ek bir çağrı merkezi açmış ve Verizon NYDOL çağrı merkezi "portlarının" sayısını 1.750'den 10.000'in üstüne çıkarmıştır.

2.3 COVID-19 krizi sırasında teknolojiye dayalı hizmet sunumunu kullanma

Çoğu KİH, aracılık hizmetleri ve işgücü piyasası programlarını çevrimiçiye taşımış veya bu hizmetleri telefon yoluyla sunmuştur.

Teknolojiye dayalı hizmet sunum kanalları KİH ofislerinin COVID-19 krizi boyunca ana hizmetleri sunmaya devam edebilmesinin yararlı ve gerçekten gerekli olduğunu kanıtlamıştır. Küresel salgının acil durum aşamasında, önceden BİT temelli altyapıya sahip KİH'ler, özellikle hükümetlerin fiziksel mesafeyi korumaya ilişkin kurallarının yanı sıra, insanların hareketlerine belirli sınırlamalar koydukları ülkelerde, ciddi ölçüde dijital çözümlere ve telefon hizmetlerine bel bağlamıştır.

- **İspanya**, en uzun ve en sıkı genel tecritlerden birini yaşamıştır. Bu kısıtlama süresince, KİH'ler genel bilgi, yardımların işleme konulması (işsizlik ve doğum/babalık izni gibi) kişisel verilerin güncellenmesi (banka hesabı ayrıntıları gibi) ve boş kadroların kayda alınması dahil olmak üzere, ana hizmetleri sunacak uzaktan hizmet kanallarını kullanmıştır. Yerel iş bulma kurumları ciddi ölçüde çevrimiçi iş portalı, iş arayanlar için ücretsiz hat ve hizmet sunmayı COVID-19 koşullarına uyarlamak amacıyla etkinleştirilen "sanal danışma"ya bel bağlamıştır. Sanal randevu sistemini yönetmeye ek olarak, KİH'ler iş arayan ve işverenlerden gelen soru seliyle baş etmek için, telefonla hizmet sunma saatlerini sabah 8'den akşam 8'e kadar genişletmiştir (COVID-19 krizi öncesinde hizmet sabah 08.00'den öğleden sonra 14.00'e kadardı).

Krizden önce hizmet sunum teknolojilerine yatırım yapmış ve belirli dijital dönüşüm stratejisine sahip olan KİH'ler, COVID-19'un ortaya çıkardığı zorluklarla hızlı biçimde mücadele etmeye daha iyi hazırlanmıştır.

- 2018'de Estonya, yararlanıcılarına daha geniş yelpazede istihdam hizmetlerine erişme yolları sunarak, çok kanallı hizmet sunma stratejisini benimsemiştir (proaktif çevrimiçi başvuru, webinar, çevrimiçi sohbet tarzı konuşmalar, telefon ve e-posta gibi). KİH'leri dijitalleştirecek yol haritasının benimsenmesiyle birlikte hizmet tasarımı, BT geliştiricileri tarafından süreçleri basitleştirecek ve gerçek zamanlı yanıt sağlayacak biçimde desteklenmiştir. COVID-19'un ortaya çıkışı öncesinde Estonya'da KİH'ler, her işsizlik sigorta talebini bir dakikadan daha kısa sürede işleme koyabilmekteydi ve ek düzenlemeler, küresel salgın boyunca alınan geniş hacimli taleplerle hızlı biçimde baş etmesini sağlamıştır.

KİH'ler mevcut uzaktan hizmet sunum kanalını da hemen uyarlayabilmiş veya tamamlayabilmiştir. Örneğin, video ve sohbet tarzı internetten konuşma yoluyla sunulan çevrimiçi kariyer hizmetleri, COVID-19 yüzünden işlerini kaybetmiş kişiler veya iş arayan gruplara genişletilmiştir (Körreveski, 2018; ILO ve diğerleri, 2020).

Canlı video, ücretsiz arama ve sohbet sağlayan diğer ücretsiz çevrimiçi iletişim araçlarının, hedef kitleler dahil olmak üzere yararlanıcılara bilgi ve danışmanlık sunmak için düşük maliyetli iyi bir yöntem olduğu anlaşılmıştır.

- **Hindistan ve Uruguay**'da KİH'ler, çevrimiçi eğitim ve iş fuarlarına erişim de sağlayan çevrimiçi iş portalleri yoluyla iş ilanlarını ve iş arayanların kaydının yapılmasını teşvik etmiştir. Hindistan münhasır bir sayfada da "evden çalışmaya" yönelik işleri duyurmuştur (Hindistan Hükümeti, 2020). **Slovenya**'da KİH'ler, küresel salgın öncesinde zaten kayıt, iş eşleştirme, öz değerlendirme ve danışmanlık gibi birçok hizmet sunan iş portalı yoluyla desteği artırmıştır. **Çin**'de KİH'ler, COVID-19 süresince, küresel salgın öncesinde uygulamaya başlanan "WeChat Resmi Hesapları" adlı çevrimiçi sohbet sistemi yoluyla danışman ve yararlanıcılar arasındaki uzaktan etkileşimi kolaylaştırmıştır (Çin Halk Cumhuriyeti, 2018).
- **Hollanda**'da KİH'ler, yararlanıcılarla video toplantıları düzenlemiş ve webinarlar yapmıştır. COVID-19'un genel tecrit dönemi aşamasında KİH'ler, iş arayanlar arasında büyüyen popülerliği sonrasında bu webinarların kapasitesini ve sıklığını artırmıştır. Yaklaşık 800 katılımcı eşanlı olarak evden bağlanabilmekte ve işgücü piyasasına bağlı kalmalarını sağlayacak mevcut destek ve kaynaklara ilişkin danışmanlarla yakın ilişki kurabilmektedir.

- **Almanya**'da KİH'ler ve Federal Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı, kariyerine ara verdikten sonra iş bulmak isteyen kadınlara yardım etmek için münhasıran tahsis edilmiş bir iş portalını ortak olarak yönetmektedir.³ Boş kadrolar ve e-öğrenme araçları ile çocuk bakım tesislerine dair bilgi arasında değişen çevrimiçi birçok bilgi kaynağı mevcuttur ve COVID-19'a ilişkin kritik güncellemeler ve hizmet danışmanlığını da içermektedir.

Sıkı genel tecritler yerine, yalnızca fiziksel mesafeyi koruma önlemlerinin uygulandığı ülkelerdeki diğer KİH'ler yüz yüze masa başı hizmetleri sürdürmüştür.

Dijital ve telefon hizmeti sunanlara kıyasla, KİH'lerin yalnızca birkaç yüz yüze desteğe bel bağlamaya devam etmiştir (Şekil 4). Bu durumlarda KİH'ler, iş bulma kurumlarına gidemeyen veya karmaşık istihdam edilebilirlik engelleri olan yararlanıcıların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, telefon gibi diğer hizmet sunma yöntemleriyle birlikte, sıraları kısaltacak kontroller ve randevu sistemini kullanmıştır.

- Fas'ta KİH'ler, uzak kırsal ve kentsel alanlardaki yararlanıcılara ulaşmak amacıyla mobil üniteleri kullanmıştır. Bu ünitelerde KİH'in uzaktan ulaşamadığı nüfus gruplarına hizmet sunmak için özel olarak eğitilmiş danışmanlar görevlendirilmiştir. İş tekliflerine ilişkin bilgi, uluslararası yerleştirme ve iş veya kooperatif kurma desteği gibi çeşitli hizmetler sunmuştur (Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği, 2020a).
- İsveç'te KİH'ler, uzaktan hizmet sunum kanallarını kullanan yararlanıcılarla ilk temasları önceliklendirirken, düşük dijital beceri sahibi yararlanıcılara güvenli hizmet erişimi sağlamaya devam etmek amacıyla masa başı desteği sürdürmüştür.

3 <http://www.perspektive-wiedereinstieg.de/> [31 Temmuz 2020].

► ILO bilgi notu:

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

► Şekil 4. COVID-19 krizi sırasında iş arayan ve işletmeler için KİH'lerin dijital, telefon ve yüz yüze hizmet kullanım oranları



Not: 79 KİH ankete katılmış, 66 geçerli cevap elde edilmiştir.
Kaynak: ILO ve diğerleri, 2020.

Kriz süresince hizmet devamlılığı, münhasıran bilgi teknolojilerine dayalı altyapı ile sürdürülmüştür.

Hizmet sunmaya katılan sağlayıcı, ortak ve diğer devlet kurumları ile etkin biçimde gerçekleştirilen koordinasyon çalışmalarında başarılı kurum içi yönetim süreçleri ve ihtiyaçlara yanıt verirlilik de kritik önem taşımaktadır. Peru'daki CERTIJOVEN sistemi, işgücü piyasasında kayıtlı gençlerin iş arama çalışmalarını kolaylaştıracak süreçleri sorunsuz işler hale getirme ihtiyacının tanınması ve teknoloji kullanımı arasındaki ilişkiyi göstermektedir (Kutu 4).

► Kutu 4. Peru: COVID-19 süresince iş arama süresini ve maliyetleri azaltma

COVID-19 krizi öncesinde, Peru'da KİH'ler 18-29 yaş arası iş arayan gençlerin kayıtlı istihdam piyasasındaki işlere başvurmalarını sağlayacak CERTIJOVEN sistemini uygulamıştır. Bu hizmetin en önemli özgesi, ulusal kimlik numarası, adli sicil kayıtları, akademik başarı düzeyi ve geçmişteki iş deneyimlerine dair kanıtlar gibi işverenlerin işlere başvururken gençlerden genellikle talep ettiği tüm gerekli arka plan bilgilerini sağlayan tek bir dokümandır. Bu sistem uygulanmadan önce, başvuru sahipleri bu bilgiyi en az yedi farklı devlet kurumundan toplamak zorunda kalmıştır, bu da süreci uzun ve masraflı hale getirmiştir. CERTIJOVEN, biyometrik doğrulama teknolojisi (parmak izi ve yüz tanıma), karşılıklı işlerlik protokolleri ve çevrimiçi girişi sağlayan dijital imzayı içeren, bireylere ilişkin bilginin kurumlar arası paylaşımına dayanmaktadır.

Başvuru sahipleri yalnızca bu bilgiye uzaktan ve hızlı biçimde ulaşmakla kalmamakta, farklı devlet dairelerine gitmek ve idari harç ödemek için harcanan paradan ve zamandan da tasarruf etmektedir. Her talep edilen araştırmadan ortalama 42,50 ABD Doları tasarruf edildiği tahmin edilmektedir. COVID-19 genel tecrit süresince, KİH'ler sunduğu hizmeti tüm iş arayanları kapsayacak biçimde genişletmiştir. Bu olanağı yaygınlaştırmak yalnızca iş arama ve işe alma süre ve maliyetini azaltmamakta, şeffaflığı da artırmakta ve işverenlerin sisteme güvenini geliştirecek açık diyalog süreçlerini de desteklemektedir. Buna ek olarak, CERTIJOVEN hizmetlerinin diğer iş arayanları kapsayacak biçimde genişletilmesi, kriz sırasında diğer kritik hizmetleri desteklemek için danışmanlara zaman kazandırmıştır.

Kaynak: Peru Hükümeti. 2020

Hizmet sunma faaliyetinin yararlanıcıların ihtiyaçlarına uyarlanması, yüz yüze yapılan işlemlerin sürdürülmesi kararını pekiştiren diğer temel faktör olmuştur. Örneğin, **Bulgaristan'**da KİH'ler, yararlanıcılarının çoğunluğunun dijital becerilere sahip olmaması ve karma yaklaşımın daha etkili olduğunun kanıtlanması nedeniyle masa başı hizmetini sürdürmüştür. **Paraguay'**da KİH'ler, Latin Amerika'da yapay zeka ile desteklenen iş bulma platformuna sahip tek ülke olmasına rağmen, platformu kullanan iş arayanların büyük çoğunluğunun düşük vasıflı olması ve işgücü piyasasında kalışını sağlamada birden çok engelle karşılaşması nedeniyle, yüz yüze destek sunmaya da devam etmiştir.

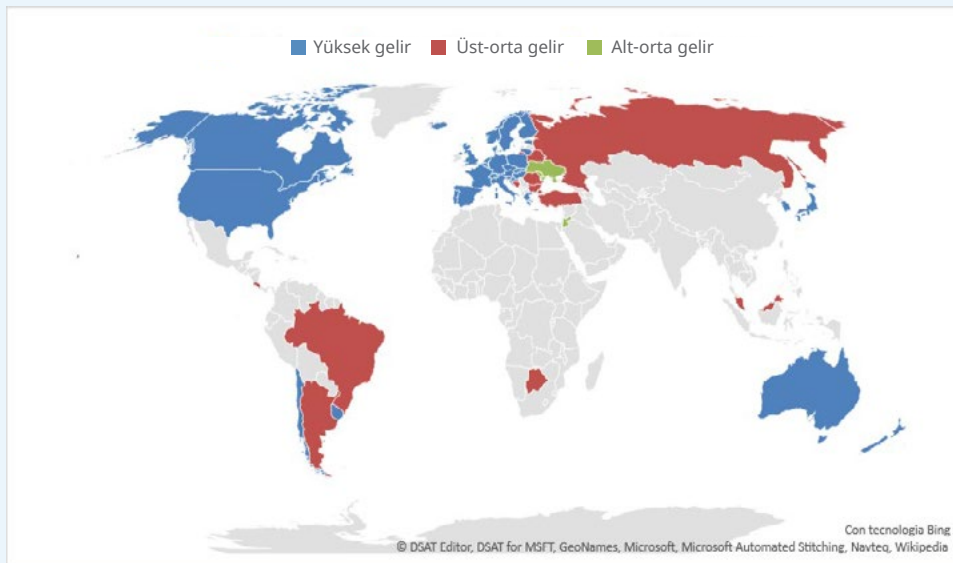
3. KİH'ler tarafından desteklenen (AİPP'ler) yoluyla işgücü piyasasında kalışı sürdürme ve işleri kolaylaştırma

AİPP'ler ve KİH'ler, gelir kayıplarının etkisini azaltma, var olan işleri koruma ve genel tecritler süresince çalışmakta olan sektörlerdeki istihdamı kolaylaştırma konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Ekonomik faaliyetin yeniden başlaması sırasında, aktif desteğin daha güçlü bir rolü olduğu gerçeğiyle beraber, bu müdahaleler sıklıkla pasif politikalarla birlikte COVID-19 kriziyle genel mücadelenin bir parçası olarak kullanılmıştır. Gelişmiş ekonomilerin çoğunda, KİH'ler işsizlik ödenekleri ve iş koruma programlarına ana erişim noktalarından biri olmaya devam etmektedir.

Hem kriz başladığında hem de küresel salgın boyunca, ulusal politikalar aşağıdakiler yoluyla işçilere gelir telafileri sağlamaya ve daha fazla iş kaybı riskini azaltmaya öncelik vermiştir:

- İş koruma programları;
- Halen çalışmakta olan sektör ve endüstrilere yönelik destekli işe alımlar; ve
- İşgücü piyasasında kalışı sürdürecekt ve işçilerin hızlı biçimde bir işten diğerine yerleşmesini de sağlayacak istihdam edilebilirlik odaklı hizmetler.

► Şekil 5. Özel COVID-19 kısa çalışma programlarına sahip ülkeler



Not: 49 ülke için 20 Mayıs 2020 itibarıyla halka açık bilgi (Ek V).

Kaynak: ILO, 2020C; KPMG, 2020; OECD, 2020b'e dayalı olarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

3.1 İşleri koruma: Geçici kısa çalışma ödeneği

Politika aracı olarak, iş faaliyetlerindeki geçici düşüşler karşısında işverenlere çalışma sürelerini azaltma seçeneği sunarken, önceki krizlerde işten çıkarmaları önlemek amacıyla geçici kısa çalışma ödeneği uygulanmıştır. **COVID-19 bağlamında kısa çalışma ödeneği, yayılmayı durdurma önlemleri sonucu ekonomik faaliyetteki büyük düşüşlerden etkilenen işçiler için öncelikle çok büyük bir transfer programı olarak kullanılmıştır** (Mosley, 2020). Kısa çalışma programları (STW) genellikle işsizlik sigortası sistemi veya ücret sübvansiyonlarını kısmen karşılayacak özel istihdam fonları ile bağlantılıdır. İş faaliyeti, yeni işe alma veya eğitim maliyetleri olmaksızın devam ettiğinde işverenler işgücünü muhafaza edebilirken, işçiler genellikle maaşlarının %60-70'ini almaktadır. Bu programların maliyeti dikkate alındığında, özel COVID-19 kısa çalışma programları esas olarak gelişmiş ekonomilerde mevcuttur (Şekil 5).

Küresel salgın süresince kısa çalışma programlarına tasarım uyarlamaları, kapsamı genişletme ve uygunluk kriterlerini gevşetmeye odaklanmıştır.

Bazı ülkeler, işverenleri olanakları kullanmaya ve etkilenen işçilerin zorunlu ihtiyaçlar dışındaki alım gücünü canlandırmaya teşvik edecek bir yol olarak hem telafi edilen çalışma sürelerine ilişkin ikame oranını (ödenen ücretlerin oranı) hem de programın süresini artırmıştır (Giupponi ve Landais, 2020). Kısa çalışma programındaki çoğu işçi ve işletmeler büyük ihtimalle uzaktan çalışma yeteneğine sahip olmayan, zorunlu olmayan sektörlerden olacaktır.

Bazı ülkelerde KİH'ler, kısa çalışma programını doğrudan uygulamakta veya uygulanmasını desteklemektedir. Örneğin:

- **Slovakya**, COVID-19 kısa çalışma programını uygulamak amacıyla KİH altyapısı ve personelini kullanmaktadır. Bu, her ölçekte işletmeyi ve de serbest çalışanları hedefleyerek, işgücü piyasasını istikrarlı hale getirmek için Çalışma, Sosyal İşler ve Aile Bakanlığı tarafından uygulanan müdahalelerden biridir. İkame oranı, belirli bir tavan içermek üzere, ortalama ücretlerin %80'ine kadar olmaktadır.
- **Avusturya**'da KİH'ler, çıraklık eğitimindeki gençleri de kapsayan kısa çalışma programını uygulamaktadır. İsviçre'de kısa çalışma ödeneği, aynı işveren için en az altı ay çalışmış olmak koşuluyla, sürekli istihdam sözleşmesi olan işçiler ve "çağrı üzerine" istihdamda yer alan işçileri kapsayacak biçimde genişletilmiştir.
- **Kore Cumhuriyeti**'nde KİH'ler, kısa çalışma programı için (çalışanı koruma sübvansiyonu) işverenlerden başvuruları almakta ve ödemeyi düzenlemektedir. Bu program üç aydan daha uzun süreliğine mikro ve küçük işletmeler için de mevcuttur ve hükümet çalışan ücretlerinin %90'ını karşılamaktadır (Kore Cumhuriyeti Hükümeti, 2020a).

Kısa çalışma programının işleyişini basitleştirmek amacıyla, ülkelerin çoğunluğu işi koruma koşullarından feragat etmiştir. Bu, 2008-09

küresel ekonomik ve mali kriz sırasında kısa çalışma programının uygulanması ile arasındaki temel farktır. Fiziksel mesafeyi koruma önlemleri kademeli olarak gevşetildikçe, bazı ülkeler küresel salgının acil durum aşamasında etkinleştirilen kısa çalışma programlarının yerini alacak yeni program veya değişiklikleri uygulamaya başlamaktadır. Örneğin:

- **Kanada** Mayıs 2020'de, COVID-19 nedeniyle işverenlerin önceden işten çıkarılan işçileri yeniden işe almalarını sağlayacak Acil Durum

Ücret Sübvansiyonu programını duyurmuştur. Sübvansiyon, krizden sonra normal faaliyetlere devam etmek amacıyla işletmelerin kendilerini daha iyi konumlandırmalarını sağlarken, maaşın %75'e kadarını karşılamakta ve daha fazla iş kaybını önlemeyi amaçlamaktadır (ILO, 2020c).

- **Avustralya** –belirli koşullar altında da olsa– benzer biçimde hayır kurumları ve serbest çalışanlar dahil olmak üzere, işletme ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayacak biçimde desteği genişleterek daha güçlü bir ekonomik toparlanmanın temellerini atmak amacıyla Job Keeper [İstihdam Koruyucu] ödemesini kullanmaktadır. Bu program birden fazla işte (tanımlanmış sınırın altındaki gelirlerle) çalışan işçiler, COVID-19 krizi nedeniyle işten çıkarılan ve aynı işveren tarafından yeniden işe alınan insanların koşullarına da yanıt vermektedir (Avustralya Hükümeti, 2020a).

Büyük ihtimalle, ekonomiler toparlanırken kısa çalışma programındaki işçileri yeniden etkinleştirme ve işe yerleştirmeyi desteklemede KİH'ler büyük

rağbet görecektir. COVID-19 küresel salgını sırasında, kısa çalışma programı ikame oranı, asgari ücretin üstünde olmuştur, bu durum özellikle Almanya gibi geniş kapsamlı kısa çalışma programına sahip ülkelerde sosyal yardım sistemini büyük baskı altında bırakmaktadır. Mayıs 2020 başında işverenlerin yaptığı başvurulara dayalı tahminlere göre, Alman işgücünün dörtte birine kadarı kısa çalışma programındadır. Kısa çalışma programını kullanan birçok işletme, işsizlik sigorta yardımı talep eden artan sayılardaki eski çalışanlarla birlikte, krizin ortaya çıkardığı ekonomik durgunluğa yol açan koşullar nedeniyle, kısa çalışma programını kullanan birçok işletme küçülmeye gittiği için, sosyal yardım sistemleri üzerindeki ilave baskı, politika belirleyiciler için ciddi bir kaygı oluşturmaktadır. Almanya'daki durumda, iş kayıpları özellikle otomotiv, konaklama ve seyahat sektörlerindeki küçülmeye gitme ve yeniden yapılanma sonucunda gerçekleşmiştir. KİH'lerin iş arayanları ecza ürünleri gibi daha iyi iş imkanlarına sahip sektörlerle yönlendirmeyi desteklemek amacıyla hazırlanması beklenmektedir (Martin, 2020).

3.2 Zorunlu sektörlerde işe alım

KİH'ler, kriz sırasında zorunlu sektör ve hizmetlerdeki acil işçi ihtiyacını karşılayanın asli bir parçası olmuştur.

KİH'ler ve özel istihdam büroları, kişilerin işgücü piyasasında kalmasını sağlamakta ve küresel salgın esnasında halen işe alım yapan sektör ve endüstrilerde

işlere erişimi kolaylaştırmaktadır. Enerji ve altyapı hizmetleri, sağlık hizmetleri, yiyecek, BİT, su, ulaşım, güvenlik ve devlet gibi sektörlerin tümü işgücü talebinde büyük bir artış yaşamıştır. Küresel salgın sırasında halen işe alım yapan bu sektörlerle yönelik olarak, KİH'ler, sosyal mesafe protokollerine uyan sınırlı yüz yüze etkileşim ile birlikte, genellikle internet tabanlı iş eşleştirme sistemleri, telefon ve çağrı merkezleri, çevrimiçi sohbet ve konferanslar yoluyla sunulan münhasır iş eşleştirme hizmetlerini sağlamaktadır.

- **Fransa**'da Hükümet, genellikle Tunus, Fas ve bazı Doğu Avrupa ülkelerinden gelen 200.000 yabancı mevsimlik işçinin yokluğunda mahsul üretimi ve hayvancılıkta işe alımları kolaylaştıracak çevrimiçi bir iş eşleştirme internet portalı oluşturmuştur. Bu portal sağlık, gıda-tarım, enerji, lojistik, evde yardım hizmetleri ve telekomünikasyon dahil olmak üzere, ihtiyaç olan diğer sektörleri kapsayacak biçimde genişletilmiştir.
- **Paraguay** Ulusal İstihdam Müdürlüğü, COVID-19 yüzünden en yüksek talep gören işlerdeki boş kadroları doldurmayı kolaylaştıracak geçici bir işgücü oluşturmuş ve bu işlerin birçoğu lojistik, ulaşım, eczacılık ve eve teslim hizmetlerine odaklanmıştır.
- **Avustralya** engellilere münhasır bir iş portalı olmasının yanı sıra, COVID-19 küresel salgını sırasında Avustralyalıların iş bulmasını da sağlayacak Jobs Hub adlı internet sitesini başlatmıştır. Bu site, kişilerin becerileriyle eşleşen işleri kolaylıkla belirlemelerini sağlayacak çeşitli kaynakları sunmakta ve iş seçenek yelpazesini de genişletmektedir (Avustralya Hükümeti, 2020b). Lüksemburg'da KİH'ler, zorunlu sektörlerde geçici işçilerin işe alımını hızlandırmak amacıyla, JobSwitch adlı çevrimiçi bir iş portalı başlatmıştır (Lüksemburg Ticaret Odası, 2020).
- **Amerika Birleşik Devletleri**'nde, hem Ulusal İş ve İşçi Bulma Kurumu (NLx) hem de Arizona gibi bazı eyaletler, küresel salgın sırasında iş arayanlar ile boş kadroları eşleştirmeyi kolaylaştıracak münhasır portaller oluşturmuştur. NLx portalleri ile evden çalışmak isteyenlerin (Virtualjobs) yanı sıra, işini kaybetmiş ve işe alım yapan sektörlerde iş arayanlar (NeedAJobNow) da hedeflenmiştir. Arizona Eyaleti'ne ait "Arizona@Work programının hedefi, acil müdahale sağlamak ve işletmelere münhasır bir hizmet sunarak işten çıkarmaları önlemektir (NASWA, 2020).

3.3 İstihdam edilebilirliği ve işgücü piyasasında kalışı sürdürme: İş ve becerileri sürdürme

Küresel salgın süresince kişilerin işe hazır bulunuşluğunu sürdürmek, KİH hizmetlerinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.

İstihdam edilebilirlik odaklı hizmetler, iş arama, özgeçmiş güncelleme, işgücü piyasasına dair bilgiyi konumlandırma ve anlama yetenekleriyle ilgilenmektedir. İnsanların işe hazır bulunuşluğunu sürdürmenin diğer önemli boyutu, işteki görevleri yerine getirmek amacıyla yetkinlik ve becerileri tazeleme ve güncelleştirme yeteneğini teşvik etmektir; bunlar koronavirüs sonrası bağlamda gittikçe daha önemli hale gelecektir. Küresel tahminlere göre, bugünün iş piyasasında zorunlu görülen becerilerin üçte biri son beş yıl içerisinde değişmiştir (WEF, 2016). Bu süreç büyük ihtimalle COVID-19'un birçok meslek ve sektörde beceri talebine etkileri nedeniyle hızlanacaktır. Bazı ülkeler, kendilerini iş piyasasında ayakta tutacak dijital becerileri geliştirme ve/veya edinme ihtiyacındaki hedef kitlelere yönelik desteği pekiştirmiştir.

- **Singapur**, COVID-19 krizinden etkilenen düşük ve orta gelirli işsizlere yönelik özel destek hibesi başlatmıştır. Bu hibe, ulusal eğitim sağlayıcısı İşgücü Singapur, veya açık adıyla İstihdam ve İstihdam Edilebilirlik Enstitüsü, tarafından sağlanan iş arama desteği ve eğitimiyle bağlantılıdır ve bu hizmet, sanal sınıflar ve e-öğrenme yoluyla sunulmaktadır (Singapur Hükümeti, 2020).
- **Avustralya** Hükümeti, eğitim ve iş arama desteğine erişimi artırmak, dijital okuryazarlığı iyileştirmek ve aktarılabir becerileri tanımlamak amacıyla, 45 yaş ve üstü iş arayanlara ek finansman tahsis etmektedir (ILO, 2020c).
- **Rusya** Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı gelişmiş mesleki eğitim veya çıraklık/stajyerlik programlarına erişim sağlamanın yanı sıra, işten çıkarılma riski altındaki kişiler ve kısmi süreli işçilere yönelik özel sübvansiyonlar duyurmuştur (ILO, 2020C).
- **Danimarka** Hükümeti "işten çıkarma yerine beceri kazandırma" stratejisini benimsemiştir. İşgücü Piyasası ve İşe Alım Kurumu tarafından sağlanan hedefe yönelik çevrimiçi eğitim, işten çıkarmaları önlemek amacıyla sunulmakta ve etkilenen işverenlere, bu program altında istihdam etmeye devam ettikleri işçilerin maaşları için geri ödeme yapılmaktadır.

4 <https://mobilisationemploi.gouv.fr/>[31 Temmuz 2020].

5 Bu bilgi, Paraguay Hükümeti KİH başkanı ile yapılan telefon görüşmesi sonucu elde edilmiştir.

Dijital teknoloji, mevcut olduğu durumlarda, fiziksel mesafeyi koruma protokolleri uygulamaya konulurken ücretsiz beceri eğitimi, çevrimiçi öğrenme araçları ve kaynaklara erişimi kolaylaştırmıştır. Mümkün olduğunca, KİH'ler devam eden iş eğitimi programlarından ayrılmayı önlemek için, çalışmadığı zaman ile eğitimi birleştirmede iş arayanları ve benzer biçimde aktif olarak çalışan işçileri desteklemek amacıyla ücretsiz çevrimiçi araç ve kaynakları kullanmıştır. Beceri eğitimi ve eğitim kaynaklarına çevrimiçi erişimin, işgücü piyasasına başarılı biçimde yeniden entegre etmenin büyük bir fark yaratacağı, becerileri ve bireylerin öğrenme ve uyum yeteneklerini geliştirme ve sürdürme amacı da vardır. Bazı ülkeler, bu tür kaynaklara ulaşacak biçimde erişimi genişletmek için hâlihazırda kapasite oluşturmuşken, diğerleri esnek ve düşük maliyetli eğitimi geliştirmek için insani ve mali kapasiteyi seferber etmenin önemini anlamıştır.

- **Kore Cumhuriyeti**, Kasım 2019'da Akıllı Eğitim ve Öğretim Platformu, STEP'i (step.go.kr) başlatmıştır. Bu, birçok farklı sektörle ilgili açık kaynak içeriğine iş arayanların erişimini sağlayan bir öğrenme yönetim sistemidir. Küresel salgın sırasında, düzenli eğitim modüllerinin yapılmasını sağlamak amacıyla sanal sınıf uygulamaya konulmuştur. STEP, eğitim sağlayıcıların daha geniş yelpazede konu ve hizmet sunma biçimlerini kapsayan ücretli modüller sunması amacıyla 2020'nin ikinci yarısında daha ileri düzeyde geliştirilecektir.
- **Fransa**, Beceri Yatırım Planı tarafından finanse edilen, ücretli ve ücretsiz seçenekleri ile 150'den fazla yeni uzaktan eğitim modülü ekleyerek, beceri eğitimi ve eğitim kaynakları sunmak amacıyla kapasiteyi artıracak Emploi Store adlı iş portalını kullanmıştır.

- **Brezilya**'da, Ekonomi Bakanlığı kamu ve özel eğitim sağlayıcıların ücretsiz olarak sunduğu 700'den fazla çevrimiçi eğitim ve profesyonel yeterlilik modüllerine girişimci ve benzer biçimde işçilerin erişimini sağlayan internet iş portalını oluşturmuştur. Ekvator gibi diğer ülkeler, ücretsiz çevrimiçi eğitim sunmak ve iş arayanların beceri ve istihdam edilebilirliğini güçlendirmek amacıyla KİH'lerin diğer ortaklarla stratejik ittifaklar planladığı benzer yaklaşımları uygulamıştır.

3.4 Kapsayıcı yaklaşımlar

Kısa vadede, bazı ülkeler işgücü piyasasında kalışı ve işi korumayı teşvik edecek kapsayıcı yaklaşımları uygulamıştır.

- **İtalya**'da genel tecrit süresince bebek sahibi çalışan ebeveynlere çocuk bakım kuponları sağlanmıştır. Bu yardım, ekonomik faaliyetler düzelirken, genel tecrit sonrasında işe dönüşü destekleyecek biçimde genişletilmiştir.
- Diğer ülkeler, istihdam merkezlerinde hâlihazırda işleyen toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması sistemlerini COVID-19 ile ilgili özel yardım ve destek ile takviye etmiştir. Örneğin, **Kore Cumhuriyeti**'nde KİH'ler, istihdam merkezine kayıtlı uygun bireyler için çocuk bakım sübvansiyonları ve özel doğum izni ödeneği ile iş arama destek ve eğitimi birleştirmek amacıyla kadın meslek merkezi ile yakın işbirliği yapmıştır. İşverenler, kadın çalışanlarına özel aile izni verirken KİH'ler de sübvansiyon sağlamaktadır. Münhasır COVID-19 sübvansiyonlarının finansmanı İstihdam ve Çalışma Bakanlığı'ndan gelmektedir.

4. Gelecekte izlenecek yol: Acil önlemlerden iş bakımından zengin toparlanmaya bir köprü olarak istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politikaları

- **Eşi benzeri görülmemiş işgücü piyasası aksamaları, dünya genelinde işletme ve işçilere yönelik zamanında ve geniş ölçekli destek gerektirmektedir.** ILO insana yakışır işe geçişleri aktif olarak destekleyecek ve işgücü piyasasına katılımda belirli düşüşü önleyecek acil ve hızlı politika önlemleri için çağrı yapmaktadır. Hükümetlerin,

COVID-19 kriziyle mücadele etmesi için ILO politika çerçevesinin dört sütunundaki unsurları birleştiren kapsamlı çözümler sunması gerekir: (1) ekonomi ve istihdamı canlandırma; (2) işletme, iş ve gelirleri destekleme; (3) işyerinde işçileri koruma; ve (4) sosyal diyalog yoluyla çözüm arama.

- **İşgücü piyasası politikaları ve istihdam hizmetlerinin bu krizde ve geçmişteki krizlerde oynadığı kritik rol göz önüne alındığında, ülkelerin genel tecritler gevşetildikçe ve toparlanma başladıkça, işgücü piyasasındaki etkin geçişleri desteklemek için KİH'ler ve AİPP hizmet sağlayıcılara sunulan finansmanı sürdürmeleri veya artırmaları gerekir.** Bu küresel salgın, büyük ihtimalle hâlihazırda hızlı dönüşüm geçiren işgücü piyasasında kalıcı etkilere neden olacaktır. 2008'deki küresel mali krizden öğrenildiği kadarıyla, mali konsolidasyon önlemlerinin parçası olarak KİH'lerin bütçe ve personelini köklü biçimde azaltmaya yönelik her eğilim önlenmelidir. Ancak, birçok gelişmekte olan ve yükselen ülke için temel zorluk, mücadele etmek zorunda oldukları azalan mali imkanlar ve artan borçlardır. Uluslararası dayanışma desteği, mali yeniden önceliklendirme ve bölgesel kalkınma bankalarından sağlanan politika finansmanı, kritik AİPP'lere finansman sağlanması amacıyla güçlendirilmelidir.

- **İş eşleştirme ve aktif destek, toparlanma sürecindeki daha önemli işgücü piyasası politikalarıdır ve makroekonomik ve sektörel politikalar dahil olmak üzere, istihdam politikaları ile entegre edilmeli ve birbirini izlemelidir.** Geçmişteki krizler işgücü hareketliliğine yardımın yanı sıra, iş arama desteği, beceri geliştirme ve beceri tazeleme gibi etkin önlemler, işten çıkarılan işçilerin yeniden görevlendirilmesini kolaylaştırmaktadır. İstihdam hizmetleri kişilerin işgücü piyasasında kalışını sürdürmede, daha hızlı toparlanmaya dolaylı olarak katkıda bulunmanın yanı sıra ekonomik faaliyetler düzelirken iş eşleştirmeyi hızlandırmada etkili olmuştur. Ekonomiler mevcut krizden çıkarken, işlerine dönemeyen ve geçici olarak yeni amaca yöneltilen sektörlerdeki işçilerin diğer işleri bulmalarına yardımcı olmak zorunlu olacaktır, bu işlerden bazılarında diğer bölgelere yerleştirmede yardım gerekebilir. İşletmeler toparlanma süresince, artan talebi karşılayacak daha hızlı ve etkin işe alma hizmetlerine ihtiyaç duyacaktır ve buna yardım sağlayacak istihdam hizmet sağlayıcılarının hizmetlerine bel bağlayacaktır.

- **COVID-19 süresince işgücü piyasasını yönlendirmek, hâlihazırda belirli kırılganlıklarla karşılaşan işgücü piyasasındaki bazı gruplar için çok daha zor hale gelmiştir.** Yaşam boyu işgücü piyasasına katılımı destekleyen kapsayıcı politikalar "genel tecrit nesli"nin ortaya çıkışını önleyebilir.

Özellikle kırılgan olanlar, işgücü piyasasına girme yolları arayan gençler, işgücü piyasasında daha uzun süre etkin olması gereken yaşlı işçiler ve işyerinde fırsat eşitliği, eşit katılım ve muameleden yararlanma konusunda engellerle karşılaşan kırılgan durumdaki kadınlardır. Kapsayıcı ve toplumsal cinsiyete duyarlı AİPP'ler, dezavantajlı grupların daha fazla geride kalmamalarını sağlamak amacıyla önceliklendirilmelidir.

- **COVID-19 krizi özellikle kayıtdışı ekonominin işgücü piyasasının büyük bir kısmını oluşturduğu yerlerde, çok büyük işten çıkarmalarla baş edecek ülkelerin kurumsal kapasitesindeki boşlukları da ortaya çıkarmıştır.** Kayıtdışı işlerdeki yaklaşık 2 milyar işçiye⁶ ev sahipliği yapan düşük ve orta gelirli ekonomiler, kayıtdışı ekonomide işsizlik ödenekleri ve kapsamlı sosyal koruma programlarının bulunmaması yüzünden, işçilerin iş ve gelirlerinin korunmasına yönelik ağır zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu bağlamlarda, KİH'ler sıklıkla küresel salgın süresince iş koruma müdahaleleri yapmada sınırlı kurumsal mekanizmalara sahiptir. Ancak, yükselen sektörlerin sektör ihtiyaçlarına yanıt veren ve sosyal ortakları hedef belirlemeyi kolaylaştırmaya dâhil eden program ve hizmetlerin yenilikçi tasarımı, büyük potansiyel taşımaktadır. Hükümet ve sosyal ortaklar, hizmetlerin kayıt dışı ekonomiyi kapsayacak biçimde genişletilmesi için KİH'lerin kapasitesini geliştirmeye daha fazla yatırım yapmalıdır.
- **Toparlanma aşamasındaki işveren ve işçilere acil durum desteği sağlamak, KİH'ler ve AİPP'lere yönelik yenilikçi finansman sağlanmasını gerektirecektir.** COVID-19 krizi sırasında uygulanan veya duyurulan acil durum canlandırma önlemlerinin dışında, gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğunun karşılaştığı zorluk, büyük işgücü piyasası programlarını uygulamak amacıyla finansman kaynaklarını etkili biçimde seferber etmektir. Var olan ve yeni işsiz kalmış işçileri destekleyecek faaliyete geçirme politikaları, kapsayıcı büyümede de zorunlu olan beceri ve gelirin daha fazla kutuplaşmasını önlemenin bir yoludur.
- **Birçok gelişmekte olan ülkedeki sistemin eksik olan önemli bir parçası, sosyal koruma ve aktif işgücü piyasası politikalarının tasarlanması ve uygulanmasıdır.** Çok büyük nakit transferlerinin yapıldığı mevcut kriz süresince teyit edildiği gibi, gelişmiş ve yükselen ekonomilerden elde edilen kanıtlar, AİPP'lerin ekonomik kriz ortaya çıktığında

6 Bu cümledeki "işçiler" ifadesi istihdamda yer alan tüm kişileri kastetmektedir: Çalışan, çalışana sahip veya çalışanı olmayan bağımsız çalışanlar ve ücretsiz aile işçileri (ILO, 2020d).

► **ILO bilgi notu:**

COVID-19: Kamu istihdam hizmetleri ve işgücü piyasası politika önlemleri

işçilerin yaşamlarına istikrar kazandırma, daralma sırasında daha fazla iş kaybını önleme ve toparlanma sürecinde işgücünü işe başlamaya hazırlamada kritik öneme sahip bir araç olduğunu göstermektedir. İşverenleri aktif olarak bu sürece dahil etmek, işgücü piyasasında en çok ihtiyaç duyulan akışkanlığı geliştirebilir ve işlere erişimi kolaylaştırabilir. Ancak, birçok yükselen ve gelişmekte olan ekonomilerde, AİPP'ler ve sosyal koruma önlemleri arasındaki bağlantı eksik veya zayıftır; bu ILO'nun ortaklarına destek sunma konusunda öncelik alanı olmalıdır.

- **Ulusal ve yerel düzeylerde devlet kurumları ve uzman hizmet sağlayıcıları arasında daha yakın işbirliği ile desteklenen entegre yaklaşımların benimsenmesi KİH'lerin aldığı umut vaad eden bir önlemdir.** Bu programların belirli COVID-19 bağlamına önemli bir uyarlanması, hem istihdam edilebilirliğe yönelik doğrudan engelleri hem de düşük okuryazarlık, uzun süreli hastalık, konaklama ve mali kısıtlamalar dâhil olmak üzere, işe hazır bulunuşluğu etkileyen diğer zorlukları ele alacak hizmetlerin bileşkesidir. Özellikle mali imkan ve kurumsal kapasitenin sınırlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde, kamu-özel ortaklıkları küresel salgın

sonrası ve toparlanma sürecinde kritik rol oynamaya devam edecektir.

- **Hizmet dijitalleşmesine yatırım yapmak KİH'ler için bir öncelik olarak düşünülmelidir; yakın gelecekte, yararlanıcılara etkili uzaktan destek sağlamak büyük önem taşıyacaktır.** Fiziksel mesafeyi koruma önlemleri büyük ihtimalle birçok ülkede uzun bir süre uygulanmaya devam edecektir. Ayrıca, KİH'ler rehberlik ve danışmanlık ihtiyacı olan artan sayıda işsiz ile baş etmek zorunda kalacaktır. COVID-19 krizinden önce hâlihazırda dijital dönüşüme başlamış olan KİH'ler, fiziksel mesafeyi koruma protokolleri uygulatılırken hizmetlere uzaktan erişimi sağlamada daha iyi konumda olmuştur. Bununla birlikte, işgücü piyasasına girme konusunda engellerle karşılaşanların karma hizmet sunma stratejisinin uygulanmasının yanı sıra, odaklı eğitim ve destek yoluyla yeni dijital kanallardan daha fazla dışlanmamasını sağlayacak biçimde önlemler uygulamaya konulmalıdır. Sınırlı dijital altyapı ve internet erişimine sahip gelişmekte olan ülkelerde, teknolojinin uygun biçimde benimsenmesi tavsiye edilmektedir.

Ek I. AİPP'lerin önemli araçları, hedef kitleleri ve hedeflenen etkileri

Hedef alanlar	Amaç	Araçlar	Hedeflenen işçiler*	Hedeflenen etkiler
İşgücü talebi	1. İstihdamı muhafaza etmeye yönelik teşvikler sunmak	İş paylaşma ve kısa çalışma	İçeridekiler	İstihdamdan çıkışı azaltmak
		Ücret sübvansiyonları		İşgücü piyasasında kalışı muhafaza etmek
	2. İstihdam yaratmaya yönelik teşvikler sunmak	İşe alım sübvansiyonları	Dışarıdakiler	İstihdama girişi artırmak
		Yeni kurulan işletme desteği		İşgücü piyasasında kalışı artırmak
İşgücü arzı	3. İş arama ve korumaya yönelik teşvikler sunmak	Çocuk yardım ödenekleri, sübvansiyonlar, vergi indirimleri	İçeridekiler ve dışarıdakiler	Çalışma teşviklerini güçlendirerek istihdama akımı artırmak İstihdamdan dış akımı azaltmak İşgücü piyasasında kalışı artırmak Gelir desteği sunmak
		Bayındırlık	Dışarıdakiler	Çalışma teşviklerini güçlendirerek istihdama akımı artırmak İstihdamdan dış akımı azaltmak İşgücü piyasasında kalışı artırmak
	4. İnsan sermayesini artırmaya yönelik teşvikler sunmak	Faaliyete geçirme ve çalışma refahı Yaptırımlar	Dışarıdakiler	Çalışma teşviklerini güçlendirerek istihdama akımı artırmak
		İşbaşı eğitimi Sınıf eğitimi	İçeridekiler ve dışarıdakiler	İstihdama girişi artırmak Üretkenliği artırmak İş eşleştirme kalitesini geliştirmek
İşgücü eşleştirme	5. Improved labour market matching	İş arama yardımı	Dışarıdakiler	İş arama verimliliğini artırmak İstihdama akımı artırmak
		İşveren arabuluculuk hizmetleri	İçeridekiler ve dışarıdakiler	İş arama verimliliğini artırmak İş eşleştirme kalitesini geliştirmek İstihdama girişi artırmak
		Danışmanlık ve izleme	Dışarıdakiler	İş arama verimliliğini artırmak İstihdama girişi artırmak

* "İçeridekiler" tabiri halen çalışan işçileri kastetmektedir; "dışarıdakiler" tabiri işsiz (uzun veya kısa vadede), cesareti kırılmış, kayıtdışı ve işgücü dışı işçileri kastetmektedir.

Kaynak: Brown ve Koettl, 2015, tablo 2, sayfa 3.

Ek II. COVID-19 süresince kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ortak anket

Nisan 2020’de, Uluslararası Çalışma Ofisi Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES), Avrupa Komisyonu, Inter-American Development Bank ve SOCIEUX+ ile birlikte, COVID-19’un KİH’lere etkisini değerlendirmek amacıyla küresel bir anket başlatmıştır. Anket, 120 ulusal KİH’i hedeflemiş ve aşağıdaki dört temel alana odaklanmıştır:

1. Önleyici ve ekonomik destek;
- 2 Hizmeti sürdürme;
3. Hizmetin örgütlenmesi; ve
4. İşgücü piyasasının işlevleri ve hizmet sunma ile ilgili mevcut veya öngörülebilir zorluklar

Anket, 25 Mayıs 2020 itibarıyla, 72 ülkede 79 KİH hakkında bilgi toplamıştır. Ankete cevap verenlerin listesi, gelir düzeyine göre aşağıdaki tabloda ortaya konulmaktadır:

Gelir düzeyi	Ülkeler
Yüksek gelir	Avustralya, Avusturya, Belçika (ACTIRIS, ADG, Le Forem, VDAB), Şili, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore Cumhuriyeti, Hollanda, Norveç, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Uruguay
Üst-orta gelir	Arnavutluk, Cezayir, Arjantin, Belize, Bosna ve Hersek, Brezilya, Bulgaristan, Çin, Kolombiya, Kosta Rika, Hırvatistan, Ekvator, Gabon, Kazakistan, Malezya, Morityus, Meksika, Karadağ, Namibya, Panama, Peru, Romanya, Sri Lanka, Tayland, Türkiye
Alt-orta gelir	Ermenistan, Bolivya, Cape Verde, Kamboçya, Kongo, Fildişi Sahili, El Salvador, Guatemala, Kenya, Moritanya, Fas, Senegal, Tunus, Zimbabve
Düşük gelir	Afganistan, Benin, Burkina Faso, Çad, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Haiti, Mali, Nijer, Togo

* 2019 mali yılı için, Dünya Bankası’nın ülke gelir sınıflamaları

Ek III. KİH tesislerinde kurum içi faaliyetleri yeniden düzenlemek amacıyla esnek planların uygulanması

COVID-19 süresince KİH'lere ilişkin ortak ankete verilen cevapların özeti (ILO ve diğerleri, 2020), hizmetleri örgütleme önlemlerine ilişkin kesim, soru 15: "İşyerinde işçinin COVID-19 maruziyetini azaltacak önlemler aldınız mı?"

Toplam 79 KİH ankete katılmış, 75 geçerli cevap elde edilmiştir.

	Ülke/KİH ve gelir düzeyi	Uzaktan çalışma	Tesislerin geçici olarak halka kapatılması	Azalan ofis yoğunluğu	Diğerleri
Yüksek gelir	Avustralya				
	Avusturya				
	Belçika (ACTIRIS)				
	Belçika (ADG)				
	Belçika (Le Forem)				
	Belçika (VDAB)				
	Şili				
	Danimarka				
	Estonya				
	Finlandiya				
	Fransa				
	Almanya				
	İrlanda				
	İtalya				
	Japonya				
	Hollanda				
	Portekiz				
	Kore Cumhuriyeti				
	Slovenya				
	İspanya				
	İsveç				
Üst-orta gelir	Amerika Birleşik Devletleri				
	Uruguay				
	Arnavutluk				
	Cezayir				
	Arjantin				
	Bosna ve Hersek				
	Brezilya				
	Bulgaristan				
	Çin				
	Kolombiya				
	Hırvatistan				
	Ekvator				
	Gabon				

	Ülke/KİH ve gelir düzeyi	Uzaktan çalışma	Tesislerin geçici olarak halka kapatılması	Azalan ofis yoğunluğu	Diğerleri
	Kazakistan				
	Malezya				
	Meksika				
	Karadağ				
	Namibya				
	Romanya				
	Sri Lanka				
	Tayland				
	Türkiye				
Lower-middle income	Cape Verde				
	Kamboçya				
	Kongo (Kongo-Brazavil)				
	Fildişi Sahili (Agence emploi Jeunes)				
	Fildişi Sahili (İstihdam Genel Müdürlüğü)				
	El Salvador				
	Guatemala				
	Kenya				
	Moritanya				
	Fas				
	Senegal				
	Tunus				
	Zimbabve				
	Bolivya				
	Benin				
Low income	Burkina Faso				
	Çad				
	Kongo Demokratik Cumhuriyeti				
	Haiti				
	Mali				
	Nijer				
	Togo				

Ek IV. Hizmet devamlılığı planı

COVID-19 süresince KİH'lere ilişkin ortak ankete verilen cevapların özeti (ILO ve diğerleri, 2020), hizmetleri örgütlenme önlemlerine ilişkin kesim, soru 7: "Hizmet devamlılığı planı kayıt altına alınıp uygulanmış mıdır?"

Toplam 79 KİH ankete katılmış, 49 geçerli cevap elde edilmiştir.

Gelir düzeyi	Hizmet devamlılığı planına sahip ülkeler	Hizmet devamlılığı planı olmayan ülkeler
Yüksek gelir	Avustralya, Avusturya, Belçika (ACTIRIS, ADG, Le Forem, VDAB), Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, İrlanda, Kore Cumhuriyeti, Hollanda, Portekiz, Slovenya, İsveç, Amerika Birleşik Devletleri	İtalya, Japonya
Üst-orta gelir	Arnavutluk, Cezayir, Arjantin, Bosna ve Hersek, Çin, Hırvatistan, Kazakistan, Malezya, Morityus, Karadağ, Namibya, Romanya, Türkiye	Meksika, Tayland
Alt-orta gelir	Cape Verde, Kongo, Moritanya, Fas, Tunus	El Salvador, Kenya
Düşük gelir	Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Haiti, Mali, Togo	Çad

* 2019 mali yılı için, Dünya Bankası'nın ülke gelir sınıflamaları

Ek V. Özel COVID-19 kısa çalışma desteğine sahip ülkeler

Gelir düzeyi	Ülkeler
Yüksek gelir	Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Şili, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İtalya, Japonya, Kore Cumhuriyeti, Litvanya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovenya, Slovakya, Singapur, İspanya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık, Uruguay, Amerika Birleşik Devletleri
Üst-orta gelir	Arjantin, Belarus, Bosna ve Hersek, Botsvana, Brezilya, Bulgaristan, Kosta Rika, Malezya, Romanya, Rusya, Türkiye
Alt-orta gelir	Cape Verde, Ürdün, Moldova, Ukrayna

* 2019 mali yılı için, Dünya Bankası'nın ülke gelir sınıflamaları

Kaynakça

- Ballard, O. 2020. "How has COVID-19 affected the recruitment sector?", *Business Leader*, 3 Apr., <https://www.businessleader.co.uk/how-has-covid-19-affected-the-recruitment-sector/82428/> [17 July 2020].
- Brown, A.; Koettl, J. 2015. "Active labor market programs – Employment gain or fiscal drain?", in *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 4, No. 12, <https://doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5> [28 July 2020].
- Card, D.; Kluve, J.; Weber, A. 2018. "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, No. 3, June, pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028> [28 July 2020].
- Chamber of Commerce Luxembourg. 2020. *JOBSWITCH – Cessation des activités au 30 Avril 2020*, <https://www.cc.lu/actualites/detail/jobswitch-cessation-des-activites-au-30-avril-2020/> [17 July 2020].
- Giupponi, G; Landais, C. 2020. "Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis", VoxEU (London, Centre for Economic Policy Research), 1 Apr., <https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis> [17 July 2020].
- Government of Australia. 2020a. JobKeeper Payment, <https://www.ato.gov.au/general/jobkeeper-payment/> [28 July 2020].
- . 2020b. *Jobs Hub*, <https://www.dese.gov.au/covid-19/jobs-hub> [17 July 2020].
- Government of India. 2020. National Career Service, Ministry of Labour and Employment, <https://www.ncs.gov.in/Pages/Search.aspx?jn=Rca60ftw a7Shl5sf%2BN3uPiA4xhsGPfD3lhvOWErXqp4%3D&V=6g qhwycyVHE%3D> [17 July 2020].
- Government of Italy, 2020. *Fase due, conferenza stampa del Presidente Conte*, <https://youtu.be/tTxQBLNZZqA?t=650> [28 July 2020].
- Government of Peru. 2020. CERTIJOVEN, <https://www.empleosperu.gob.pe/CertijovenPortal/PreguntasFrecuentes.html#f> [17 July 2020].
- Government of the People's Republic of China (PRC). 2018. *Development of public employment service in China*, Ministry of Human Resources and Social Security, unofficial English translation [17 July 2020].
- Government of the Republic of Korea. 2020a. *Responding to COVID-19: emergency employment measures*, Ministry of Employment and Labor, mimeo.
- . 2020b. Press release, Ministry of Employment and Labor, 1 Apr., http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10841 [17 July 2020].
- Government of Singapore. 2020. *Support for Singaporeans affected by COVID-19: COVID-19 Support Grant*, Ministry of Social and Family Development, <https://www.msf.gov.sg/assistance/Pages/covid19relief.aspx#CSG> [17 July 2020].
- Government of the United Kingdom. 2020. *Coronavirus (COVID-19) guidance and support: Coronavirus Job Retention Scheme*, 14 May, <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wage-costs-through-the-coronavirus-job-retention-scheme> [17 July 2020].
- Gray, A. 2016. *The 10 skills you need to thrive in the Fourth Industrial Revolution* (Geneva, World Economic Forum), <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution/> [17 July 2020].
- International Labour Office (ILO). 2020a. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, 5th edn, 30 June, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf [17 July 2020].
- . 2020b. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, 3rd edn, 29 April, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf [17 July 2020].
- . 2020c. *COVID-19 and the world of work: Country policy responses*, <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#SG> [17 July 2020].
- . 2020d. *COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf [17 July 2020].
- ; World Association of Public Employment Services; European Commission; Inter-American Development Bank; SOCIEUX+. 2020. *Joint Survey on Public Employment Services during COVID-19* (Geneva), mimeo.
- International Monetary Fund (IMF). 2020. *Policy responses to COVID-19: Policy tracker*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> [17 July 2020].
- KPMG Global Legal Services. 2020. *Short-time work in selected countries: An overview of the requirements, process, timeline and Covid-19 specific reliefs*, Apr., <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/fr/pdf/covid-19/fr-20042020-KA-mesures-int.pdf> [17 July 2020].
- Körreveski, K. 2018. *The role of digitalisation in the delivery of PES services*, paper presented to 11th WAPES World Congress, Marrakech, 2018, http://wapes.org/en/system/files/en_karolin_korreveski_wwc_2018.pdf [17 July 2020].

Lovelace, Berkeley, Jr. 2020. "New York state's unemployment system 'collapsed' following a surge in claims, Gov. Cuomo says", CNBC, 21 Apr., <https://www.cnbc.com/2020/04/21/new-york-states-unemployment-system-collapsed-following-a-surge-in-claims-gov-cuomo-says.html> [17 July 2020].

Martin, N. 2020. "Why Germany's reduced hours scheme won't work long term", Deutsche Welle, 11 May, <https://www.dw.com/en/why-germanys-reduced-hours-scheme-wont-work-long-term/a-53377212> [17 July 2020].

Mosley, H. 2020. *Short-time work schemes in the EU* (Brussels, European Commission Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion, European Network of Public Employment Services).

National Association of State Workforce Agencies (NASWA). 2020. "COVID-19 job search resources", in *NASWA Newsletter*, Vol. 5, No. 4, Apr., <https://myemail.constantcontact.com/NASWA-Newsletter---April-2020---Volume-5---Issue-4.html?soid=1121291757859&aid=Mtmt8wlhlmA> [17 July 2020].

New York State Department of Labor. 2020. *Facing unprecedented spike in COVID-19 related unemployment insurance applications, NYS Department of Labor announces partnerships to boost tech capacity and make it easier for New Yorkers to file*, 9 Apr., <https://labor.ny.gov/pressreleases/2020/april-09-2020.shtm> [17 July 2020].

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2020a. *Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers*, 28 Apr. (Paris), <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-employment-services-in-the-frontline-for-employees-jobseekers-and-employers-c986ff92/> [17 July 2020].

—. 2020b. "Key country policy tracker", in *Tackling*

coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort (Paris), <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker> [17 July 2020].

Quintini, G.; Martin, S. 2006. *Starting well or losing their way? The position of youth in the labor market in OECD countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 39 (Paris).

University of Oxford, Blavatnik School of Government. 2020. *Coronavirus government response tracker*, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker> [17 July 2020].

US Bureau of Labor Statistics. 2020. *The employment situation – June 2020*, https://www.dol.gov/newsroom/economicdata/empsit_05082020.pdf [17 July 2020].

Work.swiss. 2020a. *Short-time working compensation*, <https://www.arbeit.swiss/secoalp/en/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit.html> [17 July 2020].

—. 2020b. *Job registration requirement*, <https://www.arbeit.swiss/secoalp/en/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit-eingang.html> [23 July 2020].

World Association of Public Employment Services (WAPES). 2020a. *Anajit: The ANAJIT Project brings employment to the rural world*, <https://wapes.org/en/news/anajit-project-brings-employment-rural-world>.

—. 2020b. *Webinars: Dutch PES (UWV) provides various online forms of service*, 22 Apr., <http://wapes.org/en/news/webinars-dutch-pes-uwv-provides-various-online-forms-service> [17 July 2020].

World Economic Forum (WEF). 2016. *The 10 skills you need to thrive in the Fourth Industrial Revolution*, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution/> [17 July 2020].

Teşekkür

Bu politika notu, ILO İstihdam Politikası Departmanı Geçişe Yönelik İşgücü Piyasası Hizmetleri Birimi'nden Zulum Avila ve Giovanni Mattozzi tarafından hazırlanmıştır. Biz, Martina Winkler ve Hildre Olsen'den

(AB KİH Ağı) alınan girdi ve bilgiden büyük ölçüde yararlandık. Michael Mwasikakata ve Marcelo Cuautle de (ILO) kapsamlı yorumlarını sunmuş ve bilgilerin bulunmasına yardım etmiştir.

İletişim bilgileri

Uluslararası Çalışma Örgütü
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
İsviçre

İstihdam, İşgücü Piyasaları ve
Gençlik Şubesi
E: emplab@ilo.org