

Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye’de Düzgün İş Fırsatlarının Desteklenmesi

Alena Nesporova ve V. William Nero¹

Yönetici Özeti

Rapor 21’inci yüzyılda Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye’de istihdam ve işgücü piyasasının durumunu ve küresel mali ve ekonomik krizin bu durumu nasıl etkilediğini incelemektedir. İlgili hükümetlerce krize karşı alınan tedbirlerin bir değerlendirmesine dayanarak, rapor krizden kurtarma planlarının istihdam boyutunun en iyi nasıl iyileştirilebileceğine ve istihdam stratejilerinin nasıl güçlendirilebileceğine dair politika önerileri sunmaktadır.

Bölgedeki ekonomilerde ve işgücü piyasalarında yıllardır devam eden iyileşmelere rağmen, büyüme modellerinin altında yatan kusurlar krizle daha da görünür hale gelmiş, ekonomideki ve istihdamdaki büyümenin sürdürülebilir bir temele oturtulmasında uğranan başarısızlıkta rol oynamıştır. Doğu Avrupa ve Orta Asya’da büyümenin kilit lokomotiflerinden bazıları incelendiğinde, hidrokarbonların çıkarılması, işlenmesi ve ihracatına ve diğer emtialara, inşaat ve hizmet gibi ticaret dışı sektörlerle ve dışarıda çalışan işçilerce gönderilen paralara dayanan iç tüketime bir bağımlılık görülmektedir. Krizden etkilendiklerinde büyümenin payandaları konumundaki bu sektörlerin düştüğü korunmasız konum, ulusal makroekonomik durumların ve işletmelerin istihdam üretme kapasitelerinin özellikle kötü etkilenmesi anlamına gelmiştir. Ekonomik çeşitliliğin olmaması, mevcut ekonomik ve mali ortamı ilgili ülkeler ve bunların işgücü piyasaları için özellikle zorlu bir hale getirmiştir.

2000 yılından bu yana ekonomik performansta görülen iyileşme, işgücü piyasası performansı açısından orantılı sonuçlar vermekte başarısız olmuş, bunun sonucunda istihdam düzeylerinde sadece çok mütevazı artışlar görülmüştür. Bu dönemdeki önemli gelişmeler, istihdamın değişen sektörel kompozisyonuna yansımıştır. GSYİH artışının bir lokomotif olarak imalat sektöründeki düşüş (Türkiye hariç olmak üzere) özellikle önemlidir, zira 1990 öncesinde imalat sektörü istikrarlı bir istihdam kaynağı sağlamıştır. Bunun yerine, birçok ülke hizmet sektöründe ve belirli durumlarda tarımda bir istihdam artışı yaşamıştır. Tarım, incelenen birçok ülkede 1990’lardan beri genişleyen informal istihdamın başlıca büyüme alanı olmuştur. Kayıt dışılıktaki artış, bölgedeki birçok insan için bir geçim kaynağı sunsa da, gelir ve sosyal koruma açısından getirdiği güvencesizlikler göz önüne alındığında ve bunun sonucunda yoksulluk riskini arttırdığı düşünüldüğünde ciddi bir kaygı noktası oluşturmaktadır.

Dışarıda çalışan işçilerce gönderilen para akışının artması, işgücü göçünün artan önemini vurgulamaktadır. Ekonomik büyüme yıllarında, Rusya Federasyonu ve Kazakistan, Doğu Avrupa’dan ve Orta Asya’dan en çok göçmen işçi alan ülkelerdi. Yine de, göç istatistikleri yasal göçmenlerle sınırlı olma eğiliminde olduğundan ve göçmenleri gönderen ve kabul eden ülkelerin veri toplama yöntemleri çok büyük farklılıklar

¹ Avrupa ve Orta Asya Bölge Ofisi, Uluslararası Çalışma Ofisi, Genevre.

gösterdiğinden, göç akışlarının tam bir resmini çizmek zordur. Ekonomik büyüme ve işgücü göçü 2000-2007 arasında işsizlik oranlarındaki düşme eğilimine katkıda bulunmuştur, ancak istihdam kazançları mütevazı bir düzeyde kalmaya devam etmiştir. Bu trendlerle ilgili veriler iki kaynaktan gelmektedir: ILO'nun işsizlik tanımını kullanarak gerçekleştirilen işgücü araştırmaları (LFS) ve kayıtlı işsizliğe ilişkin idari veriler. Kayıtlı işsizlik rakamları, tüm ilgili ülkelerde LFS verileriyle kaydedilen işsizlik düzeylerinin sadece küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Eldeki rakamlar, ülkeler arasında işsizlik düzeyleri, işsizliğin cinsiyet ve yaşa göre dağılımı ve kırsal ve kentsel alanlardaki işsizlik ile eksik istihdam düzeyleri ve trendleri açısından farklar göstermektedir.

İşgücü piyasası kurumlarının zayıflığından kaynaklanan düşük istihdam güvencesi düzeyleri ve istihdam ilişkilerindeki artan esneklik, bölgede önemli gelişmelerdendir. Doğası gereği tamamen esnek olan informal sektörün ötesinde, sabit süreli iş sözleşmeleri ve bağımsız çalışma gibi geleneksel olmayan iş sözleşmelerinin artan sayısı, çalışma sürelerinin azaltılması ve serbestleştirilen istihdam mevzuatlarının bir sonucu olarak, formal istihdam daha esnek hale gelmiştir. İstihdamı koruma mevzuatının yeterince uygulanamaması ve mevzuatın serbestleştirilmesi ile birlikte yaygın informal istihdam, işgücü piyasasının esneklik düzeylerini arttırmakta ve iş güvencesini azaltmaktadır. Ancak, işlerinden olan işçiler ve işgücü piyasasına yeni girenler için ulusal iş kurumlarınca daha etkili (yeniden) istihdam yardımı sağlanması yoluyla, iş arama sürecinde ve işe yerleştirmede yoğun yardımlar, eğitim dahil aktif işgücü piyasası politikalarına geniş erişim ve işsizlik sırasında düzgün gelir desteği biçiminde, bu yüksek esneklik düzeylerine karşı bir telafi sunulmamıştır.

Kriz, ilgili ülkelerde işgücü piyasalarında yıkıcı bir etki yaratmış, iş kayıpları 2009 yılının başlarında artmıştır. İşe alımlardaki azalmaların bir sonucu olarak genç işçiler özellikle etkilenmiştir. Eksik istihdam ve ücretlerin zamanında ödenmemesi de dikkate değer şekilde artmıştır. Birçok göçmen işçi, göçmen kabul eden ülkelerdeki göçmen kotalarının indirilmesinin bir sonucu olarak memleketlerine dönmekte, özellikle yasadışı göçmenler olmak üzere geride kalanlar ise sömürüye daha çok maruz kalmaktadır.

İstihdam alanında krize karşı alınan tedbirler, krizin ulusal düzeyde ne derece ciddi hissedildiğine, hükümetlerin elindeki kamu fonlarının ve özel fonların miktarına ve yine hükümetlerin istihdam koruma önlemleri tasarlama ve uygulama kapasitelerindeki farklılıklara bağlı olarak değişiklik göstermiştir. En çok tercih edilen iki müdahale yöntemi, bayındırlık işleriyle birlikte altyapıya yatırım yapmak ve kredilere erişimin iyileştirilmesi ve vergi indirimleri yoluyla işletmelerin desteklenmesi olmuştur.

Bugüne dek alınan kriz karşıtı tedbirlere yönelik değerlendirmesinde rapor, bu tedbirlerin genel olarak olumlu ve hızlı olduğunu ve doğru alanları kapsadığını ortaya koymaktadır. Ancak, mesleki becerilerin yükseltilmesine ve eğitime verilen önemin düşüklüğü, işgücü piyasası kurumlarının kapasitesini güçlendirme ihtiyacı ve işçi ve işveren kuruluşlarıyla danışmalar yapma ihtiyacı gibi bazı konularda uyarılara da yer verilmektedir.

Rapor ayrıca ILO'nun ekonomik ve mali krize verdiği yanıtı da odaklanmaktadır. ILO, politika analizleri, uluslararası ekinlikler ve diyalog yoluyla krizin istihdam etkisini ele alma konusunda aktif olmuştur. Büyümenin eski haline getirilmesi ve istihdam içeriğinin arttırılması için entegre ve uyumlu politikalara olan ihtiyaç, daha önce Sekizinci Avrupa Bölge Toplantısında vurgulanmıştı. 2009 ILO Küresel İş Krizi Zirvesi de politika paketleri hazırlarken ülkelerce kullanılacak kilit ilkelerin ana hatlarını belirlemiştir.

Bu raporda verilen ve ülkelerin karşı karşıya olduğu ekonomik ve işgücü piyasası zorluklarının analizini temel alan öneriler, uzun vadede dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleyecek politikalarla dikkatle birleştirilmiş kısa vadeli tedbirlerden oluşmaktadır. Krize karşı önerilen politikalar arasında, yeni becerilerin kazanılması için devlet destekli yeniden eğitim olanaklarıyla birleştirildiğinde işletmelerin krizin etkilerinden kurtulmalarını destekleyecek iş paylaşma programları gibi zamana bağılı istihdam koruma tedbirleri yer almaktadır. İşten çıkarmama taahhüdü karşılığında ücret dondurma veya ücret kesintileri üzerinde toplu pazarlık yapılması da kriz bağlamında kabul edilebilir bir geçici çözüm sunabilir. Özellikle küçük ve orta büyüklükteki işletmeler olmak üzere işletmelerin krediye daha iyi erişim, idari ve mali kuralların basitleştirilmesi ve destek hizmetlerinin geliştirilmesi yoluyla desteklenmesi de teşvik edilmektedir. Daha uzun vadeli öneriler üretim ve ihracat tabanlarının genişletilmesine odaklanmaktadır. Bunlar iş ortamının özel işletmeler için daha elverişli hale getirilmesini, yeni ürün alanları ve ihracatlar için öğretimin ve beceri eğitiminin devlet tarafından sübvansede edilmesini ve yeni pazarlara açılma konusunda hükümet desteğı sağlanmasını içermektedir.

Rapor, istihdamı desteklemek için bir araç olarak altyapı çalışmalarını önermekte ve bunların yerli ve yabancı yatırım için elverişli bir ortam oluşturmada ne derece etkili olduklarını vurgulamaktadır. Altyapı projeleri kapsamlı bayındırlık işleri ile birleştirilebilir; bunlar projelerin istihdama etkisini ve ekonominin ve işgücü piyasasının yeniden yapılanmasına olan katkısını güçlendirmek için mesleki eğitimi de içermelidir.

İşgücü piyasası politikası önerileri ulusal iş kurumlarının güçlendirilmesine ve özellikle eğitim ve yeniden eğitime vurgu yaparak etkili aktif işgücü piyasası politikalarına erişimin ve bu politikaların kapsamının genişletilmesine odaklanmaktadır. Ülkeler ayrıca işsizlik yardımlarını ve sosyal yardımları yeniden tesis etmeli ve/veya bunların düzeyinde ve kapsamında önemli iyileştirmeler yapmalıdır. Kayıt dışılığı azaltmak ve iş mevzuatının uygulanmasını iyileştirmek için tedbirler alınmalıdır. Beceri gereklilikleri açısından işlerin değışen doğası, nüfusun uzun vadeli istihdam ve beceri taleplerine daha iyi hazırlanabilmesi için ulusal eğitim sistemlerinde komple reformlar yapılmasını ve mesleki eğitim ve öğretim sistemlerinde önemli iyileştirmeler yapılmasını gerektirecektir. ILO yaklaşımının temel direğini oluşturan sosyal diyalog, toplumdan geniş destek gören kapsamlı politika paketlerinin oluşturulması ve etkin bir şekilde uygulanması için hayati önem taşımaktadır. Bu ise sosyal tarafların güçlendirilmesini ve ulusal otoritelerce dernek kurma özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı konusunda daha etkili garantilerin verilmesini gerektirmektedir.