



Uluslararası
Çalışma
Örgütü

► ILO Ana Rapor

Dünyada
İstihdam ve
Sosyal Görünüm
Eğilimler
2022

YÖNETİCİ ÖZETİ

Küresel salgın devam ederken, küresel işgücü piyasaları toparlanmaya çalışıyor

2021 yılında COVID-19 küresel salgını, iki yıldır küresel ekonomiyi baskılamış; işgücü piyasalarının tam ve dengeli olarak toparlanmasını engellemiştir. Ekonomik faaliyetlerin toparlanma hızı temelde virüsü kontrol edebilme derecesine bağlı kalmıştır; öyle ki toparlanma, coğrafyalar ve sektörler arasında farklı örüntüler izlemektedir. Ancak, her yeni salgın aksaklıklara neden olmaktadır. Küresel salgından önce insana yakışır işlerde edinilen birçok kazanım önemli ölçüde etkilenmiştir ve önceden var olan insana yakışır iş açıkları birçok bölgede sürdürülebilir toparlanma beklentilerini boşa çıkarmaktadır.

Küresel işgücü piyasası görünümü, ILO'nun son tahminlerinden bu yana kötüleşmiştir; küresel salgın öncesindeki performans dönüş, dünyanın büyük bölümü için gelecek yıllarda da muhtemelen ulaşılamaz olacaktır. Son ekonomik büyüme tahminlerinden yola çıkarak, ILO, 2022'de küresel toplam çalışma saatinin, nüfus artışına uyarlandığında küresel salgın öncesi dönemin yaklaşık %2 altında kalacağını öngörmektedir; bu da 52 milyon tam zamanlı işe eşdeğer bir açığa (48 saatlik çalışma haftası varsayarak) karşılık gelmektedir. Küresel işsizliğin 2019'daki düzeyi 21 milyon kadar aşarak 2022'de 207 milyon olacağı öngörülmektedir. Çalışma saatlerinde 2022'deki açık ile 2019 Ç4'teki açık arasındaki farkın %1'den az olacağını öngörüldüğü Haziran 2021'de yayınlanan "Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm: Eğilimler" in önceki baskısına göre, şimdiki yeni tahminler, kayda değer bir kötüleşmeyi yansıtmaktadır.

Toparlanma örüntüleri bölgeler, ülkeler ve sektörler arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Toparlanmanın başlangıcından bu yana, düşük ve orta gelirli ülkelerde istihdam büyümesi eğilimleri, zengin ekonomilerde gözlenenin önemli ölçüde altında kalmıştır; bunun nedeni büyük ölçüde, gelişmekte olan ülkelerde aşılama oranlarının düşük ve mali alanın daha dar olmasıdır. Bu etki özellikle küresel salgın öncesinde bile yüksek seviyede eşitsizlik yaşayan, daha farklı çalışma koşulları ve daha zayıf sosyal koruma sistemleri olan gelişmekte olan uluslar için önemli düzeyde olmuştur.

Genel olarak, Afrika, Amerika Kıtaları, Arap Ülkeleri, Asya-Pasifik ve Avrupa ve Orta Asya dahil tüm bölgelerde, temel işgücü piyasası göstergeleri küresel salgın öncesi düzeylere henüz dönmemiştir. Tüm bölgeler için 2023 tahminleri tam bir toparlanmaya ulaşamayacağını göstermektedir. Avrupa ve Pasifik bölgelerinin hedefe en çok yaklaşan bölgeler olacağı öngörüldürken, Latin Amerika ve Karayipler ve Güneydoğu Asya en olumsuz görünüme sahiptir. Tüm bölgeler küresel salgının sürmekte olan etkisinden kaynaklanan işgücü piyasası toparlanmalarına yönelik ciddi kayıp riskleriyle karşı karşıyadır. Ayrıca, küresel salgın, işgücü piyasalarını yapısal olarak değiştirmektedir; öyle ki krizden önceki referans düzeylerine dönülmesi bile küresel salgının neden olduğu hasarları telafi etmekte yetersiz kalabilir.

Küresel salgının neden olduğu aksamalar, yapısal eksiklikler ve yeni riskler insana yakışır iş yaratma olanaklarını azaltıyor

Altta yatan yapısal yetersizlikler ve eşitsizlikler krizin olumsuz etkilerini çoğaltmakta ve krizi uzatmaktadır. Kayıtdışı işletmeler resmi kredi imkanlarına veya COVID-19 ile ilgili hükümet desteğine erişemediği için, gelişmekte olan birçok ülkede kayıtdışı ekonominin büyük olması bazı politika araçlarının etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle, yardım önlemlerinin ihtiyaç sahibi olanlara ulaşma ihtimali daha düşük olmuş ve ülkeler arası eşitsizlikler kötüleşmiştir. Küçük işletmeler, istihdamda ve çalışma saatlerinde büyük işletmelere göre daha büyük düşüşler yaşamıştır.

Emek yoğun ürünlerin veya emtianın ihraç edilmesine dayanan gelişmekte olan ekonomiler özellikle ekonomik büyümede küresel salgınla ilgili değişimlerden kaynaklanan değişken talebe uyum sağlamaya çalışmaktadır. Turizme bağımlı ekonomiler sınırların kapatılmasından ve gelir kaybından ciddi ölçüde etkilenmektedir.

İstihdam kayıpları ve çalışma saatlerinde azalmalar gelirlerin azalmasına yol açmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde, gelirleri dengelemek için yeterli yardım sağlayabilen kapsayıcı sosyal koruma sistemlerinin olmaması, sağlık ve beslenme üzerinde kademeli etkilerle beraber zaten ekonomik olarak kırılgan hanehalkları üzerinde mali stresi ağırlaştırmıştır. Küresel salgın milyonlarca çocuğu yoksulluğa sürüklemiştir ve yeni tahminler 2020'de 30 milyon yetişkinin daha işsiz kalma nedeniyle aşırı yoksullaştığını (satın alma gücü paritesinde günde 1,90 ABD dolarından daha az parayla geçinme) göstermektedir. Ayrıca, aşırı yoksul çalışanların sayısı, yani çalışarak kendilerini ve ailelerini yoksulluk sınırının üzerinde tutacak kadar kazanamayan çalışanlar, 8 milyon artmıştır.

Küresel ekonominin asimetrik toparlanması, toparlanmayı rotasından saptırabilecek kalıcı belirsizlik ve istikrarsızlık açısından uzun vadeli zincirleme etkilere neden olmaya başlamıştır. Piyasa talebinde değişimler ve artan çevrimiçi hizmetler, hızla yükselen ticaret maliyetleri ve emek

arzında küresel salgının neden olduğu değişimlerin tümü imalatta darboğazlar yaratmıştır; bu da küresel salgın öncesi piyasa koşullarına dönüşü engellemiştir. Yoğun ve uzun süren tedarik zinciri şokları iş ortamında belirsizlik yaratmaktadır ve istihdama yönelik önemli etkilerle birlikte üretim coğrafyasının yeniden yapılanmasına neden olabilir.

İşgücü piyasalarının toparlanmadan çok uzak olmasının yanı sıra emtia ve temel ürün fiyatlarındaki artış, kullanılabilir gelirleri büyük ölçüde azaltmakta ve böylece krizin maliyetine eklemeye çalışmaktadır. İleriye dönük olarak, makro politika belirleyiciler, önemli uluslararası dışsal ekonomik etkilerle birlikte zor seçimlerle karşı karşıya kalmaktadır. Yükselen enflasyon beklentilerine dair bir işaret olursa ve olduğunda, para politikası ve mali politikanın daha hızlı oranda sıkılaştırılmasına yönelik çağrılarının çoğalması beklenebilir. Aynı zamanda, toparlanmanın asimetrik niteliği dikkate alındığında, politikaların sıkılaştırılması özellikle düşük gelirli hanehalklarını ciddi biçimde zora sokacaktır; bu da yeterli sosyal koruma düzeyinin korunmasına dikkat edilmesi gerekeceği anlamına gelmektedir.

Emek talebinin kriz öncesi düzeyde toparlanmasının zaman alması beklenebilir; bu da istihdam ve çalışma saatlerinde büyümeyi yavaşlatacaktır. 2021'de çalışma saatlerinin ağır ilerleyen ve dengesiz toplanması işgücü gelirlerinin düşük seyretmesine neden olmuştur. Dünya'daki çoğu çalışanın eğer varsa gelir ikameleri yetersiz olduğu için, hanehalkları tasarruflarını tüketmek zorunda kalmıştır. Etki, özellikle, ekonomik bakımdan kırılgan nüfus oranının daha büyük olduğu ve teşvik paketlerinin daha küçük olduğu gelişmekte olan ülkelerde belirgindir. Buna bağlı gelir kaybı, toplam talebi daha da düşürmüştür; bu da işgücü piyasası toparlanmasını hızlandıracak, eşitsizliklerle mücadele edecek ve küresel ekonomiyi sürdürülebilir büyüme yoluna geri döndürecek uyumlu politika ihtiyacını vurgulayan kısır bir döngü yaratmaktadır.

İşgücü piyasasında toparlanma eşitsiz ve eksiktir

ILO tahminlerine göre 2022'de, krizin neden olduğu işgücü piyasası aksamaları nedeniyle 52 milyon tam zamanlı işe eşdeğer bir çalışma saati açığı olacaktır. 2021'de nüfus artışına göre ayarlanan çalışma saatleri, 2019 Ç4'teki düzeylerin 125 milyon tam zamanlı işe eşdeğer (48 saatlik çalışma haftası varsayarak) miktarda altında kalacaktır ve 2021'e göre oldukça büyük bir ilerleme olmasına rağmen hala son derece yüksektir. 2022'de istihdamın nüfusa oranı %55,9 olacaktır, yani 2019 düzeyinin 1,4 yüzdeler puan altında kalacaktır.

İşgücünü bırakanların birçoğu geri dönmemiştir; bu yüzden mevcut işsizlik düzeyi hala krizin istihdama etkisini tam olarak ortaya koymamaktadır. 2019 ve 2020 arasında 2 yüzdeler puanına yakın düşüş gösteren küresel işgücüne katılım oranı, 2019 düzeyinin yaklaşık 1 yüzdeler puan altında olacak, 2022'de %59,3'ün altına düşerek yalnızca kısmen toparlanacaktır. Küresel işsizlik oranının en azından 2023'e kadar 2019 düzeyinin üzerinde kalacağı öngörülmektedir. 2022'de toplam işsiz sayısının 7 milyon azalarak 207 milyon olması beklenmektedir; işsizlik rakamı 2019'da 186 milyon olmuştur.

İşgücü piyasası toparlanmasının en hızlı olduğu yerler yüksek gelirli ülkelerdir. Bu ülkeler, küresel işgücünün yalnızca yaklaşık beşte birini teşkil ederken, 2020 ve 2022 arasında istihdamda küresel düşüşün neredeyse yarısına karşılık gelmektedir. Buna karşın, küresel salgının başlangıcından bu yana en kötü gidişat ve en yavaş toparlanma düşük-orta gelirli ülkelerde görülmektedir.

Toparlanma ülkelerin içinde de eşit değildir. Küresel salgının kadın istihdamı üzerindeki oranlı etkisinin gelecek yıllarda küresel düzeyde azalacağı, ancak oldukça büyük bir açığın yine de devam edeceği öngörülmektedir.

Bu eşitsizlik, üst-orta gelirli ülkelerde en yüksek olacaktır; kadınların istihdam oranının erkeklerden 16 yüzdeler puan düşük olmasına rağmen, 2022 yılında istihdamın nüfusa oranı 2019 düzeyine göre kadınlarda 1,8, erkeklerde ise 1,6 yüzdeler puan daha düşük olacaktır. Birçok ülkede okul, üniversite ve mesleki eğitim kurumlarının uzun süreli olarak kapatılması kazanımları zayıflatmıştır ve bunun, özellikle çevrimiçi öğrenme olanaklarına sınırlı erişimi olan veya hiç erişimi olmayan gençlerin istihdamı ve ileri eğitim ve öğretimi üzerinde kademeli ve uzun vadeli etkileri olacaktır. Ayrıca, kayıtdışı ücretli istihdam hala kriz öncesi düzeyin %8 gerisindedir. Çoğunlukla kötü çalışma koşullarıyla nitelendirilen kendi hesabına çalışma ve aile işine katkıda bulunma, kriz öncesinde düşüş eğiliminde olmuştur; ancak, 2020'de bu tür işlerin yaygınlığındaki artışın 2021'de devam ettiği tahmin edilmektedir.

Küresel salgın, işgücü piyasaları üzerinde daimi koşulları olan yapısal hale gelebilecek ekonomik değişimlere neden olmaya başlamıştır. Çeşitli makroekonomik eğilimlerin birleşmesi, çalışma saatlerindeki, istihdamdaki ve işgücüne katılımdaki düşüşün geçici olup olmadığı ya da küresel salgının daha yapısal işgücü piyasası çıkışlarını veya emek tasarrufu sağlayan dönüşümleri hızlandırıp hızlandırmadığı konusunda belirsizlik yaratmaktadır, ki bunların her biri farklı hareket tarzı gerektirecektir. Küresel salgın, toplumsal cinsiyet eşitsizliği ağırlaştırmaktan dijital eşitsizliği genişletmeye kadar eşitsizliğin farklı biçimlerini derinleştirmektedir. Geçinmek için kayıtdışı serbest çalışmaya bel bağlamak, uzaktan çalışmada artış ve geçici çalışmaya ilişkin çeşitli eğilimler gibi istihdam ilişkilerinin birleşimindeki değişimlerin hepsi çalışma koşullarının kalitesinin bozma riski oluşturmaktadır.

Ekonomik belirsizlik zamanlarında darbe yumuşatıcı tampon olarak geçici çalışma

Küresel salgın başlamadan önce geçici istihdamın toplam istihdamdaki payı, sektörler ve ülkelerde eşit oranda olmasa da, zaman içinde yükselme seyri göstermiştir. Geçici istihdam büyük ölçüde yapısaldır ve işgücü piyasasının sektörel ve mesleki birleşiminden kaynaklanmaktadır ancak bu kriz sırasında işverenler geçici işçilerin kullanılmasını yeniden ölçeklendirdiği için darbe yumuşatıcı işlevi görme eğilimindedir. Uzun vadede bakıldığında, geçici istihdam, eğitim ve yenilik üzerindeki etkileri yoluyla işletmelerin uzun vadede verimliliğini olumsuz yönde etkileyebilir. Daha çok iş ve gelir güvensizliği ve sosyal korumaya daha düşük erişim dikkate alındığında çalışanlar da geçici çalışmadan olumsuz etkilenmektedir.

Geçici istihdam oranları, düşük ve orta gelirli ülkelerde (toplam istihdamın üçte birinden biraz fazla olmak üzere), yüksek gelirli ülkelere %15 daha yüksektir. Ancak geçici istihdamın niteliği gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklıdır. Gelişmiş ülkelerde, daha kalıcı bir pozisyona geçiş noktası veya işgücü piyasasına giriş ve katılımın esnek ve stratejik yolu olmasına rağmen, geçici işçiler iş güvenliği ve düzenli gelire sahip değildir, sosyal koruma veya istihdam korumasına erişim için uygunluk koşullarını her zaman karşılayamamaktadır. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerde işçiler için geçici çalışma, sosyal koruma sistemlerine ve istihdam korumasına çok az erişerek veya hiç erişmeden genellikle kayıtdışı istihdam şeklinde gerçekleşmektedir.

Küresel salgının başında, geçici işçiler geçici olmayan işçilere göre iş kayıplarından daha yüksek oranda etkilenmiştir ancak ekonomilerin çoğu, o zamandan beri yeni yaratılan geçici işlerde bir artış görmüştür. Bu iki eğilimin net etkisi, küresel salgın boyunca geçici işlerin yaygınlığının sabit kalma eğiliminde olmasıdır. Sınırlı mevcut verilere dayanan eğilimler, kriz öncesi eğilimlerden farklı değildir ve krizden önce de geçici işçi sayısının yaygın bir biçimde dalgalanmakta olduğunu vurgulamaktadır. Ancak, 2021'in başlarında geçici işlerde çalışanların dörtte birinden fazlası (verilerin mevcut olduğu ülkelerde) daha önceden geçici olmayan işlerde çalışmaktadır; bu da, o dönemdeki altta yatan ekonomik belirsizliğe ve ilgili istihdam güvensizliğine dikkat çekmektedir.

Küresel salgının ilk aşamalarında, ikili işgücü piyasası bulunan ülkelerde kayıtdışı istihdam, kayıtlı sektörde işini kaybedenleri absorbe etmek biçimindeki geleneksel konjonktürel koruyucu rolünü oynamamıştır. Bu tür birçok ülkede, kayıtdışı çalışanların, tam kapanmalar veya diğer önlemler nedeniyle işlerini kaybetmeleri veya işgücü dışına itilmeleri kayıtlı işçilere göre daha muhtemel olmuştur. Ekonomik faaliyetler kademeli olarak eski haline dönerken, kayıtdışı istihdam, özellikle serbest çalışma, güçlü biçimde toparlanmış ve birçok kayıtdışı çalışan işgücüne geri dönmüştür.

Kalıcı hasarın önlenmesi için kapsamlı bir insan merkezli politika gündemi gerekiyor

Haziran 2021'de yapılan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, 187 ILO Üye Devleti krize yönelik küresel, bölgesel ve ulusal politika önemlerini görüşmüştür. Görüşmelerinin sonunda, COVID-19 küresel salgınından kapsayıcı, sürdürülebilir, dayanıklı ve insan merkezli toparlanmaya yönelik Küresel Eylem Çağrısı'nı kabul etmişlerdir ve bu eylem çağrısı, Çalışma Yaşamının Geleceğine ilişkin ILO Yüzüncüyıl Bildirgesi'nin hızlandırılmış uygulamasını temel alan tam kapsayıcı bir toparlanmaya olan ihtiyacı vurgulamaktadır. Bu, ekonominin sistemik ve yapısal eşitsizlikleri ve küresel salgından önce de var olan iklim değişikliği gibi diğer uzun vadeli sosyal ve ekonomik zorlukları ele alacak bir biçimde yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir. Bu tür bir dayanıklılığa ulaşmanın önkoşulu, aşya erişim, borçları yeniden yapılandırma ve yeşil dönüşümün kolaylaştırılması da dahil olmak üzere, çok taraflı eylem ve küresel dayanışmadır. Bu önemli politika zorluklarıyla mücadele edilememesi, dünyayı daha adil ve sürdürülebilir bir yörüngeye sokmaya yönelik başka bir fırsatın kaçırılmasıyla sonuçlanacaktır.

İnsan merkezli bir toparlanmanın gerçekleştirilebilmesi için dört temel sütunun başarılı biçimde uygulanması gereklidir: Kapsayıcı ekonomik büyüme ve kalkınma; tüm işçilerin korunması; evrensel sosyal koruma ve sosyal diyalog. Her birinin oynayacağı kilit rol vardır.

Toparlanma dönemi boyunca, makroekonomik politikaların yalnızca krizden önceki sonuçlara geri dönmeyi amaçlayan konjonktürel rolün ötesine geçmesi gerekecektir çünkü bu konjonktürel rol insana yakışır iş açıklarını ele almayacak veya ülkeleri gelecekteki krizlere karşı daha az kırılgan durumda bırakmayacaktır. Mali politikalar yalnızca işleri, gelirleri ve istihdamı korumayı amaçlamamalı aynı zamanda dünyadaki insana yakışır iş açığının yapısal sorunlarını ve temel nedenlerini ele almalıdır. Bu yaklaşım, ülke kısıtlamalarına ve önceliklerine dayanarak, evrensel sosyal korumaya yapılan sürekli yatırımların yanı

sıra endüstriyel politikalar, beceri geliştirme ve aktif işgücü piyasası politikaları (dijital eşitsizliği ortadan kaldıracak olanlar da dahil) tarafından desteklenen üretken istihdamın yaygın biçimde yaratılmasını hedefleyen mali politikaların karışımını içerecektir. Küresel salgının teknolojiyle etkileşimi ve diğer "mega eğilimler" ekonomiler genelinde ve dahilinde genişleyen eşitsizlikleri artırmakla tehdit ettiği için proaktif makroekonomik politikalar daha da önemli hale gelmiştir.

Tüm çalışanların korunmasının genişletilmesi ve sağlanması, çalışma yaşamında temel hakların güvence altına alınmasını, işyerinde sağlık ve güvenliğin sağlanmasını ve toplumsal cinsiyet eşitliği için dönüştürücü bir gündem uygulanmasını gerektirmektedir. Küresel salgın temel, kayıtdışı, serbest çalışan, geçici, göçmen, platform ve düşük vasıflı çalışanlar da dahil olmak üzere tüm çalışan gruplarının kırılganlığını ortaya çıkarmıştır; bu çalışanlar çoğunlukla krizin sağlık ve işgücü piyasası etkilerine yüksek derecede maruz kalmaktadır ve dünya genelinde bunların çoğu sosyal koruma kapsamında değildir.

Sosyal koruma açıklarının kapatılması ve kapsamlı, yeterli ve sürdürülebilir sosyal korumaya evrensel erişim sağlanması temel öncelik olmaya devam etmelidir. Sınırlı mali alan olduğu dönemlerde bu tür sistemler için adil ve sürdürülebilir finansmanın belirlenmesi için, yerel kaynak mobilizasyonunu tamamlayacak çok taraflı eylem gerekmektedir.

Sosyal diyalog, üç taraflı görüşmeler sayesinde, küresel salgınla mücadelede ve iş kayıplarını sınırlandırmak için birçok politikada ve önlemlerde kilit rol oynamıştır. Toparlanma döneminde, sosyal diyalog işletmeler ve çalışanlar için karşılıklı olarak yararlı olan ve olumlu makroekonomik yansımalara ve yayılma etkisine sahip olan çözümleri bulmak için önemli olmaya devam edecektir. Sosyal diyalogun bu rolü oynaması için bu tür bir sürece katılacak kamu kurumları, işveren ve işçi örgütlerinin kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekecektir.

Gelişen sosyal adalet, insana yakışır iş

Uluslararası Çalışma Örgütü, Birleşmiş Milletler'in çalışma yaşamındaki uzman kuruluşudur. İstihdam yaratma, çalışma yaşamında haklar, sosyal koruma ve sosyal diyalog yoluyla çalışma yaşamının geleceği için insan merkezli yaklaşımı desteklemek amacıyla hükümetler, işverenler ve işçileri bir araya getirmektedir.

ilo.org

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland