

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

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

## Özet

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

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

---

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

## Giriş

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

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

## 1. Makroekonomik gelişmeler

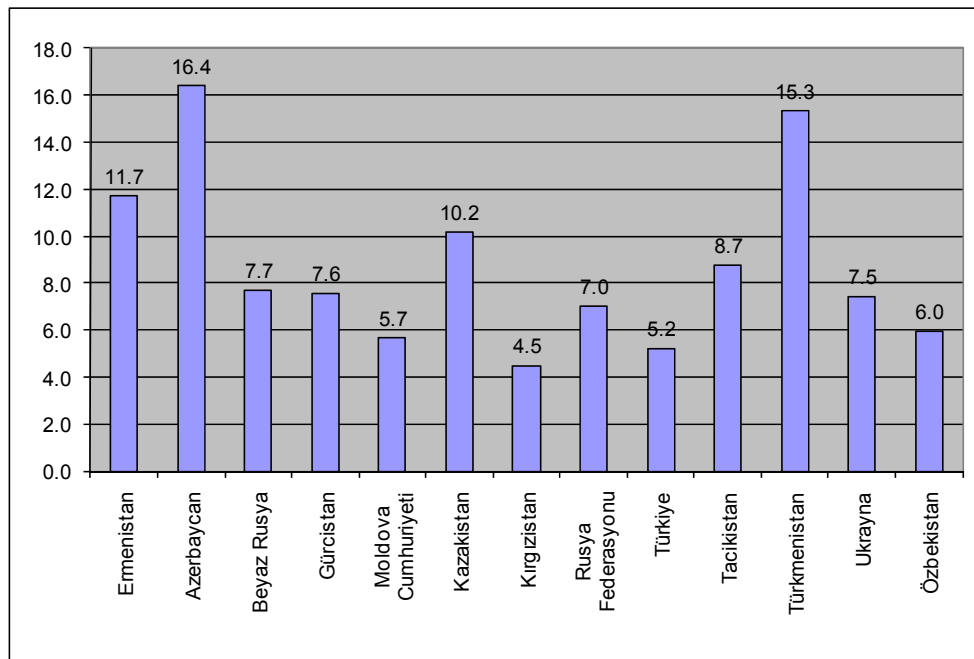
### 1.1.2000-2007 döneminde makroekonomik trendler

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

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

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

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



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

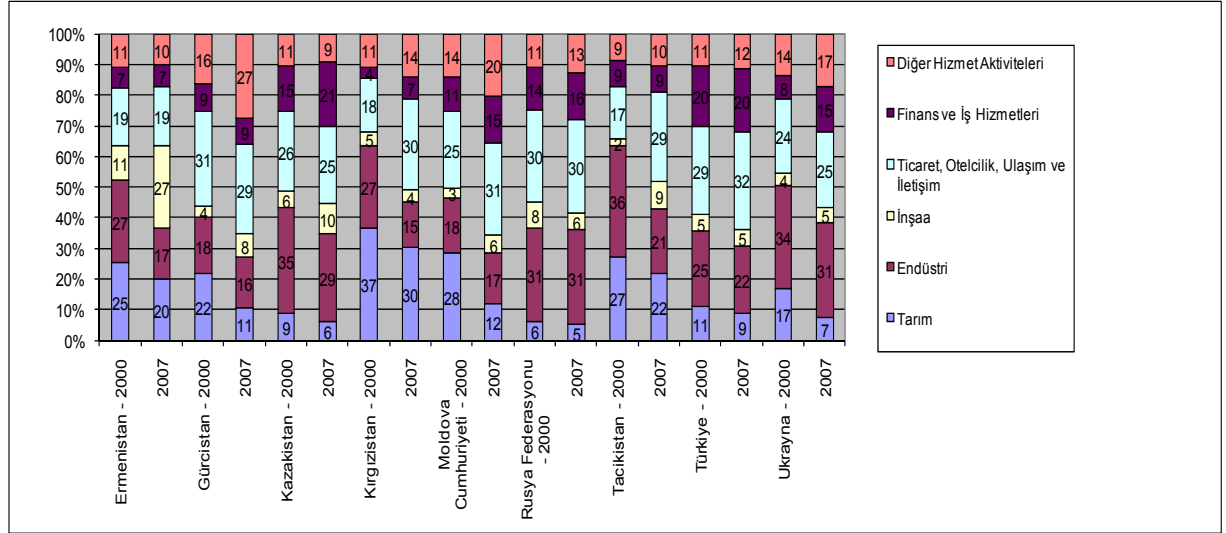
İşçiler tarafından gönderilen paraların iç tüketimi ve talebi arttırmak yoluyla GSYİH'ye yaptığı katkı bölgedeki bazı ülkelerde yüksek düzeyde bir önem kazanmıştır. Rusya Federasyonundaki ve Kazakistan'daki büyümenin cazibesine kapılan ve özellikle Ermenistan, Gürcistan, Kırgızistan, Moldova Cumhuriyeti,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

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

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

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

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



Kaynak: UNECE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

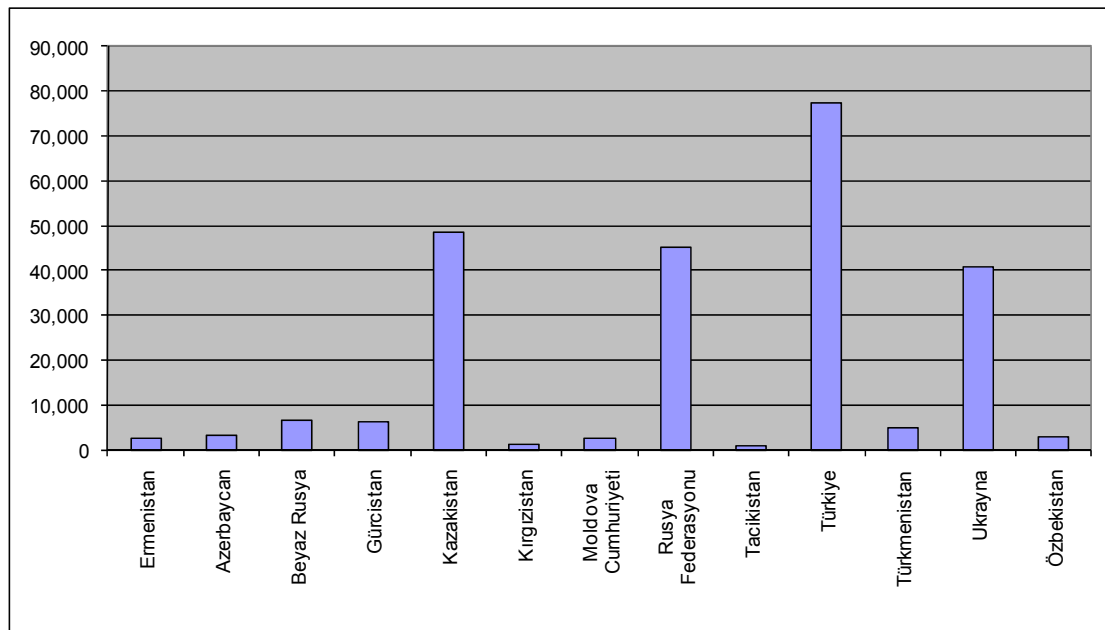
Rusya Federasyonu son on yıllık dönemde dünyanın en çok DYY alan ülkelerinden biri olmuş, 2002-2006 yılları arasında yıllık ortalama net DYY akışı 3 milyar USD'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Ülkede başlıca DYY hedefleri, yani petrol, gaz ve diğer doğal kaynaklar, hidrokarbon ihraç eden Orta Asya ülkeleriyle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

---

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

olmak üzere başka sektörlerde de artış göstermiştir. Ülkeye giren DYY akışlarındaki büyük artışlara ek olarak, Rus DYY'si diğer Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerine de uzanmış, ülkenin bölgenin ekonomik performansındaki rolünü pekiştirmiştir. Rusya Merkez Bankasının 2005 verileri, bölgedeki Rus DYY'nin söz konusu yıl itibariyle zaten 6 milyar USD'ye ulaşmış olduğunu göstermektedir.<sup>9</sup> Orta Asya ekonomileri arasında, sermaye akışlarının başlıca alıcısı Kazakistan olup, ülke 2000 ve 2007 yılları arasında diğer dört Orta Asya ekonomisinin toplam DYY düzeyinin ortalama altı katı DYY almıştır. Orta Asya ve Kafkaslarda yatırım fırsatları için başlıca alanlar petrol ve gaz endüstrileridir.

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



Kaynak: EBRD

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

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

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

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

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

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

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

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

\*\* Son IMF öngörülere, Ekim 2009.

\*\*\* Ocak – Mart 2009.

<sup>+</sup> EIU tahminleri.

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

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



talebinde ve genel ticaret talebindeki düşüşten kötü etkilenmiş, bu durum bölgenin enerji ithalatçıları ve enerji ihracatçıları üzerinde farklı etkilere neden olmuştur. Rusya Federasyonu, daha önceki yıllardaki kadar olmasa da, bölgesel ihracatın kilit hedeflerinden biri olmaya devam etmektedir. Rusya Federasyonuna ihracat yapan uluslarda iç talepte ve ekonomik faaliyetlerde görülen azalma kamu gelirlerinde etkisini hissettirmiş, son yıllarda mali dengelerde görülen pozitif trendi tehdit etmiştir. Dünya ticaretindeki düşüş, diğer bölge ülkelerinde olduğu gibi Rusya'nın da hidrokarbon ve diğer emtia ihracatlarını etkilemiştir. Rusya Federasyonundan yapılan ihracat, ülkenin ithalatlarına kıyasla çok daha fazla düşüş göstermiş, ülkenin ticaret dengesini Ocak-Nisan 2009'da 26,4 milyar USD'ye getirmiştir; bu rakam bir önceki yıl 64,7 milyar USD olmuştur.<sup>10</sup> 2009'un ilk çeyreğinde, endüstriyel üretim yüzde 14,3 düşmüş, yılın ilk dört ayında imalatla yüzde 22 düşüş yaşanmıştır. Ekonominin bir diğer önemli sektörü olan inşaat, 2009'un ilk çeyreğinde yüzde 20,9'luk bir düşüş yaşamıştır.

Rus ekonomik performansının bölgenin geri kalanında yarattığı etkinin bir örneği, Ermenistan'da görülebilir; özellikle Rusya Federasyonunun 2008'de Ermenistan ihracatının %20'den fazlasını sağladığı düşünüldüğünde IMF Rusya'dan gelen işçi paralarından elde edilen gelirdeki azalmanın ve yatırımlardaki düşüşün bir sonucu olarak Ermenistan'da yüzde 15'ün üzerinde bir GSYİH daralması olacağını tahmin etmektedir.

Dışarıda çalışan işçilerce gönderilen paraların GSYİH büyümesinde büyük katkıya sahip olduğu ekonomiler 2009'da keskin bir düşüş yaşamıştır. Rus Merkez Bankasına göre, yıllık bazda Rusya Federasyonundan Tacikistan'a gönderilen işçi paralarında yüzde 29'luk bir düşüş olmuştur. Moldova Cumhuriyetinde, dışarıda çalışan işçilerce gönderilen paradaki azalma 2009'un ilk çeyreğinde özel tüketimde yıl bazında yüzde 10 azalmaya ve devlet tüketiminde yüzde 3,5'lik azalmaya katkıda bulunmuştur. 2009'un ilk çeyreğinde dışarıdaki işçilerce gönderilen paralarda yaklaşık yüzde 37'lik bir düşüş görülmektedir.<sup>11</sup>

Yatırım ve sermaye akışlarındaki ani düşüş yıkıcı etkilere yol açmış, kriz sonucunda yatırımcıların yeni yükselen pazarlara olan güveni sarsılmıştır. Beyaz Rusya, Moldova Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu ve Ukrayna'da, geçen iki yıl boyunca GSYİH'nin ortalama yüzde 3,5'lerinde seyreden net DYY'ın 2009'da GSYİH'nin yüzde 1'inin altına inmesi beklenmektedir.<sup>12</sup> 2009'un ilk çeyreğinde yüzde 13,8'lik bir daralma yaşayan Türk ekonomisinde yatırımlarda 2009'un ilk beş ayında yarı yarıya düşüş görülmüştür.<sup>13</sup> Rusya Federasyonunda DYY 2009'un ilk çeyreğinde yıllık yüzde 43 azalırken, Azerbaycan'da DYY Ocak ve Mayıs 2009 arasında yüzde 52 düşmüştür. Hidrokarbon ihraç eden ve ithal eden ülkelerde yurtdışından portföy yatırımları ve DYY'lerde önemli azalmalar olsa da, petrol ve gaz dışındaki ihracat ülkeleri çok daha ağır bir darbe almıştır. GSYİH artışında kaynak olarak yatırımlara fazlasıyla bağımlı

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Ekonomik kriz öncesindeki zorluklar ve işgücü piyasası trendleri**

### *2.1 İstihdamda mütevazı artışlar*

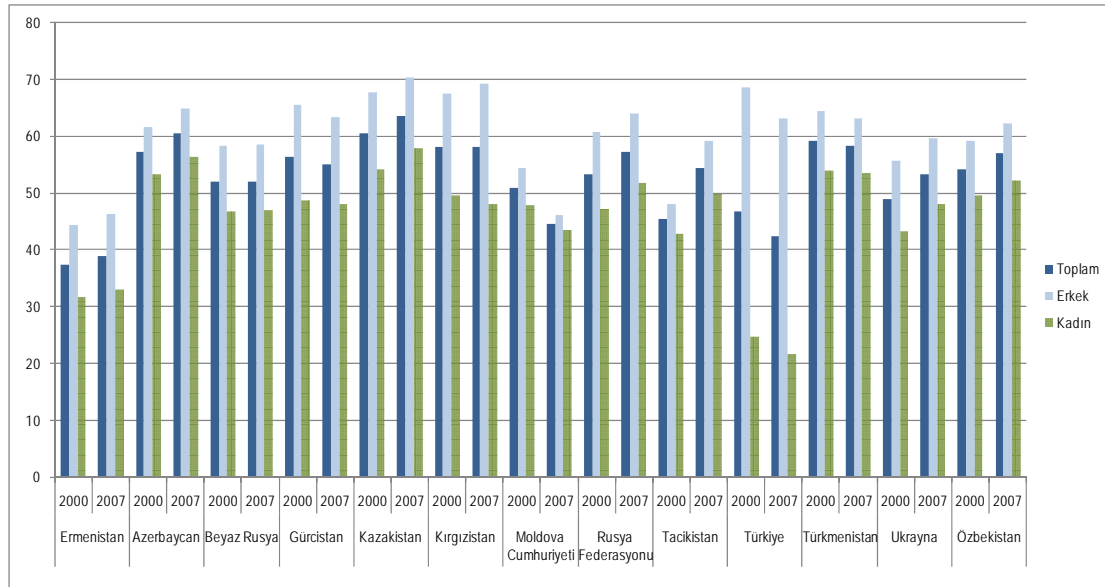
Bölge genelinde 2000'li yıllarda elde edilen yüksek ekonomik büyüme oranlarının, geçiş döneminin yarattığı kriz nedeniyle on yıllık dönem boyunca yaşanan büyük istihdam kaybının ardından çok büyük çaplı iş fırsatları ve önemli istihdam kazanımları yaratması bekleniyordu. 15 ve üstü yaştaki toplam nüfus içindeki istihdam payını ölçen istihdam oranı, bir ülkenin iş fırsatları yaratma yeteneğini yansıtır.

Verilerin karşılaştırılabilirliğini etkileyen önemli ulusal metodolojik farklılıklara (formal/informal sektör ve göç ile ilişkili) rağmen, bölgedeki 13 ülke için hesaplanan istihdam oranları (bakınız Şekil 4) hem düzeyler hem de trendler açısından ülkeler arasında önemli bir çeşitlilik göstermektedir.<sup>14</sup> Ermenistan, Moldova Cumhuriyeti ve Türkiye için hesaplanan istihdam oranları çok düşük olup, bu son iki ülkede 2000'lerde ciddi şekilde düşmüştür. Aynı düşüş trendi Gürcistan ve Türkmenistan'da da belirgin olmuş, Beyaz Rusya ve Kırgızistan'da ise istihdam oranı bir durgunluk trendine girmiştir. Bölgenin diğer ülkelerinde bazı olumlu gelişmeler olsa da, sadece Tacikistan ve daha az ölçüde Rusya Federasyonu ve Ukrayna önemli bir iyileşme gösterebilmiştir. Bu nedenle, genel olarak istihdam performansı hayli kötü olmuştur. Erkeklerde istihdam oranları her yerde kadınlarınkinden yüksek olmuş, cinsiyetler arasındaki bu fark 2007 yılında Moldova Cumhuriyetinde yüzde 2,6'dan Türkiye'de yüzde 41,5 gibi çok yüksek rakamlar arasında değişiklik göstermiştir. Ancak, 13 bölge ülkesinin sekizinde, 2000'li yıllarda kadın-erkek istihdam oranları arasındaki fark az da olsa bir düşüş yaşamıştır.

---

<sup>14</sup> Bu veriler, işgücü araştırmalarıyla (LFS) oluşturulmakta veya işletmelerde yapılan anketler ve diğer kaynaklar/tahminler kullanılarak ulusal istatistik kurumları tarafından hesaplanmaktadır. Formal istihdama ek olarak, bu veriler informal istihdamı da (örneğin küçük çiftliklerdeki istihdam) içermektedir; ancak informal istihdamın ne kadarının verilere dahil olduğu net değildir.

**Şekil 4. İstihdam oranları (yüzde, 2000 ve 2007)**



Kaynak: ILO KILM veritabanı.

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

**Tablo 2. İşgücü üretkenliği, ortalama yıllık artış oranları (yüzde, 2000 ve 2007)**

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

\* 2002 – 2007, \*\* 2000 - 2006

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

Kaynak: UNECE

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

İkinci bir açıklama, kanunların gözetilmesinde yaşanan zayıflıkla birlikte geçiş dönemi krizinin işlerini kaybedenler arasında çeşitli adaptasyon stratejilerine yol açmış olması olabilir. İşlerini kaybeden birçok kişi informal istihdama yönelmiştir.

Bazıları vergi ödememek için ve/veya gelirlerini arttırmak için ikinci bir iş olarak informal faaliyetlere girişirken, büyük çoğunluk formal iş olanaklarının yokluğunda hayatta kalabilmek için informal istihdama yönelmeye zorlanmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, yukarıdaki rakamlara informal istihdamın sadece bir kısmı dahildir.

Üçüncü olarak, SSCB'nin dağılmasından sonra işgücü göçü hızlı bir şekilde artmıştır. İşgücü göçü, uzun süreli göçü alan ve veren ülkelerin istihdam rakamlarına sadece kısmi olarak yansımaktadır. Ancak, işgücü göçü ev sahibi ülkede GSYİH üretimine doğrudan, göçü veren ülkenin GSYİH'sine ise işçilerce gönderilen paralar yoluyla dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır.

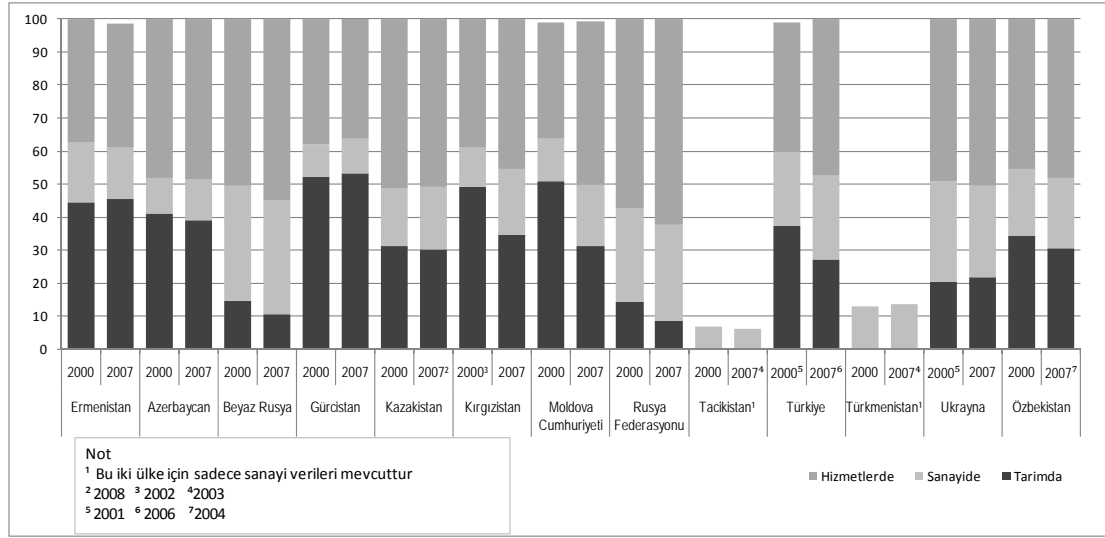
Dördüncü olarak, işletmelerin ekonomik dalgalanmalara kendilerini uyarlaması çoğu zaman işçileri işten çıkarma yoluna başvurmaksızın çalışma sürelerinin azaltılması (işçiler için daha kısa çalışma saatleri koymak ve ücretsiz veya kısmi ücretle idari izin vermek yoluyla) ve ücretlerin azaltılması (ücret düzeylerinde doğrudan kesintiler veya ücretlerin ödenmemesi veya geç ödenmesi) yoluyla sağlanmaktadır.

Tüm bu konular takip eden sayfalarda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Aynı zamanda, bu ülkelerde yoksullukta elde edilen önemli düşüş (yoksulluktaki düşüş, sosyal koruma ile ilgili raporda belgelenmekte ve ayrıntılı bir şekilde tartışılmaktadır) pek tabii ki istihdam kalitesindeki iyileşmelerin bir sonucudur.

## *2.2 Sektörlere göre istihdamdaki değişimler*

Bölge ülkelerinde sektörlere göre istihdam yapısı Şekil 5'te gösterilmiştir. SSCB'nin dağılması ve birçok ülkede daha sonra gerçekleşen toprak reformunun ardından imalat sektörünün çöküşü çok sayıda insanın çiftçiliğe (daha çok kendini geçindirme amaçlı) dönmesine neden olmuştur. İstatistiksel anlamda bu, tarım sektöründeki önemli istihdam artışına yansımıştır. Beyaz Rusya ve Rusya Federasyonunda tarım toplam istihdamın yaklaşık yüzde 10'unu oluştururken, diğer ülkelerde bu oran yüzde 22 (Ukrayna) ve yüzde 53 (Gürcistan) arasında değişmektedir. Durum, istihdam edilen nüfusun yüzde 27'sinin kırsal sektörde çalıştığı Türkiye'de de benzerdir. Mevcut haliyle tarım, muazzam bir eksik istihdamı gizlemekte olup göçmen işçi kaynaklarından biridir. Bu nedenle, tarımsal üretim teknolojisinin iyileştirilmesi için büyük ihtiyaç duyulan yatırım, bölgedeki daha zengin ülkelerin durumlarından da görülebileceği gibi önemli üretkenlik kazançlarına ve istihdamda azalmaya neden olacaktır.

**Şekil 5. Sektörlere göre toplam istihdam (yüzde, 2000 ve 2007)**



Kaynak: UNECE veritabanı.

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

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

### 2.3 Yaygın ve artan informal istihdam

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

bir başa çıkma stratejisi haline gelmişti. Mevzuatın pazar ekonomisinin yeni ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi sırasında ortaya çıkan yasal boşluklar, yasaların etkili bir şekilde yürütülememesi, vergilerin etkili bir şekilde toplanamaması ve yolsuzlukla birlikte, informal ekonomiyi ve informal istihdamı daha da körüklemiştir. İşgücü piyasası mevzuatının çok katı olması ve yüksek vergiler, zaman zaman bölgedeki yüksek informal istihdam düzeyinin suçlusunu olarak gösterilmektedir. Ancak, daha sonra da tartışılacağı gibi, informal istihdam, istihdam koruma mevzuatlarını liberalleştiren bazı bölge ülkelerinde hala artmaya devam etmektedir.

İnformal ekonomi ve informal istihdamın tanımları ve ölçme yöntemleri ülkeler arasında farklılık göstermektedir, ancak tahminler 1990'larda kayıt dışında önemli bir artışa işaret etmektedir. Rus İstatistik Komitesine göre, informal sektörde çalışan işçiler 2003'de toplam istihdamın yüzde 16'sını oluştururken, bu oran 2006'da yüzde 17'ye çıkmıştır. İnformal çalışma, giderek artan sayıda insan için temel iş haline gelmekte olup (informal çalışma oranı 2003-2006 arasında yüzde 83,2'ten 87,2'ye çıkmıştır), ikinci iş olarak bir informal işte çalışanların sayısında düşüş olmuştur. Ukrayna'da yapılan işgücü araştırmasına (LFS) göre, informal sektör işçilerinin toplam istihdamdaki payı 2000'de yüzde 14,8'ken, istikrarlı bir şekilde artarak 2007'de yüzde 22,3'e çıkmıştır.<sup>15</sup> Moldova Cumhuriyetinde, LFS verileri 2007'de informal istihdamın toplam istihdam içindeki oranının yüzde 33,2 olduğunu, bunun yüzde 10,9'unu formal sektör işletmelerinde kayıtdışı çalışan işçilerin, yüzde 12,3'ünü hanehalkı tüketimi için tarım ürünleri yetiştiren işçilerin ve yüzde 10,4'ünü diğer informal işçilerin oluşturduğunu göstermektedir.<sup>16</sup>

Ermenistan'da, 2003 Yoksulluğun Azaltılması Strateji Belgesi (PRSP) 2004'te informal sektördeki istihdamın toplam istihdamın yüzde 30-38'i dolaylarında olduğu tahminini yürütürken, Ermenistan Ulusal İstatistik Kurumunun tahminlerine göre 2004'te bu oran yüzde 59'dur.<sup>17</sup> Özbekistan'da, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2006'da toplam istihdam içinde informal istihdamın payının yüzde 56 olduğunu hesaplamış ve bu oranın düzenli olarak arttığını ileri sürmüştür.<sup>18</sup> Gürcistan ve Kırgızistan gibi bölgenin daha yoksul ülkelerinde informal istihdam informal işlerde çalışanların yüzde 95'ten fazlası için ana ekonomik faaliyetken, Rusya Federasyonunda formal sektör işçilerinin beşte biri ikinci iş olarak informal istihdamda yer almaktadır.<sup>19</sup>

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

Ukrayna'da 2007 yılında, informal istihdamın üçte ikiden fazlası (yüzde 70,5) tarımda yoğunlaşırken, yüzde 9'u ticaret, tamirat, otel ve restoranlar, yüzde 11'i inşaat ve yüzde 1,2'si ulaştırma ve iletişim alanlarında yoğunlaşmış, diğer ekonomik sektörler ise geri kalan yüzde 8,3'lük kısmı temsil etmiştir. İnformal istihdam bu nedenle kırsal alanlarda yaygınlaşmış, tarımda toplam istihdamın yüzde 94'ünü oluşturmuştur; kentsel alanlarda bu oran sadece yüzde 8 olmuştur. Erkeklerin payı daha yüksek olmuştur (erkekler için yüzde 51,4, kadınlar için yüzde 48,6). Ancak, informal kadın

<sup>15</sup> Ukrayna Devlet İstatistik Komitesi İşgücü Araştırması, 15-70 yaş arası nüfus.

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

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

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

ve erkek işçilerin toplam kadın ve erkek istihdamındaki oranı, 2007’de yüzde 22,3 ile aynı olmuştur. İnfomal istihdamın en yaygın görüldüğü kesim 15-24 yaş arası genç nüfus ve 60 yaş üstü yaşlı işçiler olmuş, bu da bu iki grubun işgücü piyasasında formal işlere erişim kazanmasının çok daha zor olduğunu göstermiştir. İstihdam statüleri açısından, infomal istihdamdaki kişilerin yüzde 71,2’si bağımsız (kendi işinde) çalışanlardan, işverenlerden veya aile işinde çalışan aile üyelerinden oluşmuştur; ücretli işçilerin oranı ise yüzde 28,8 olmuştur.

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

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

#### 2.4 İşgücü göçü: Faydalar ve maliyetler

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



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

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

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

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

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

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

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

yapılan bir araştırmada tüm hane halklarının yüzde 26,4'ünün yurtdışına bir veya birkaç emek göçmeni göndermiş olduğu bildirilmiştir.<sup>24</sup>

Emek göçmenlerinin profiline bakacak olursak, OECD araştırması Doğu Avrupa ülkelerinden olan göçün başlıca genç ve iyi eğitilmiş kadın ve erkeklerden oluştuğunu öne sürmektedir. En iyi eğitilmiş kişiler Avrupa Birliğine gitme eğilimi gösterirken, daha az eğitilmiş olanlar bölgedeki diğer ülkelere gitmektedir: bu nedenle, göç, daha çok bir beyin göçü ile ilintilidir. Üzücüdür ki, özellikle Avrupa Birliğinde ve daha az derecede de olsa bölge ülkelerinde, beceri sahibi birçok göçmen niteliklerinin altında işler bulmakta ve bunların insan kapasitesi bu nedenle büyük oranda boşa gitmektedir. Bu, Orta Asya'dan gelen göç tablosuyla çelişmektedir; zira Orta Asyalı emek göçmenlerinin çoğunluğu Rusya Federasyonunda ve bölgenin diğer daha zengin ülkelerinde vasıfsız işlerde çalışan beceri düzeyi düşük işçilerdir.

Göç, hem göç alan hem de göç veren ülkeler için önemli yararların yanı sıra uzun vadede ciddi sakıncalar getirmektedir. Göç, özellikle ekonomik patlama dönemlerinde işgücü arzındaki boşlukların doldurulmasına yardımcı olarak göç kabul eden ülkede işgücü piyasasının esnek bir şekilde uyum sağlamasını kolaylaştırmaktadır. Ekonomik durgunluk dönemlerinde, göçmen işçiler çoğu zaman işlerini kaybetmekte, ancak bunların birçoğu memleketlerine dönmeyi reddederek emek sömürsüne maruz kalabilmektedir. Yapılan bir dizi çalışma, göçmen işçilerin göçü alan ülkelerde ekonomik kalkınmaya yaptığı katkıyı belgelemektedir; ancak özellikle iyi ücretli işler için olan rekabet, yerel işçileri etkileyebilmekte ve iki topluluk arasında gerginliklere neden olabilmektedir. Dahası, göçmen işçilerin genel topluma entegre olmayı başarması çok zor olabilmektedir.

Göç veren ülkeler için, göçün faydaları arasında yaygın işsizlik ve eksik istihdam durumlarında iç işgücü piyasaları üzerindeki baskıların hafifletilmesinin yanında yurtdışına göç eden işçilerin ailelerine gönderdikleri ve hem ekonomik kalkınmaya katkıda bulunan hem de ailenin yaşam standartlarını yükselten *paralar* sayılabilir. Ancak, dışarıda çalışanlarca gönderilen paralar ekonomi üzerinde olumsuz etkiler de yaratabilmektedir. Bu paralar, alan tarafta işgücü piyasasına girme isteğini köreltebilir (zira bunların iş karşılığında kabul edecekleri en düşük ücret mevcut işler için teklif edilenlerden yüksek olabilir), bu da işgücüne katılım oranlarında bir düşüşe neden olabilir.<sup>25</sup> Beyin göçü büyük bir sorunu temsil etmektedir, çünkü ülkeyi en yetenekli, en uyum sağlayabilir ve çoğu zaman da en genç işçilerinden yoksun bırakır. Beyin göçü aynı şekilde ülkenin ekonomik kalkınma potansiyelini de düşürmekte ve becerili işçiler açısından giderek artan ciddi açıklara yol açabilmekte, aynı zamanda ülkeye giren DYY akışları ve yerli yatırım üzerinde de olumsuz etkiler oluşturabilmektedir. Ayrıca, ev sahibi ülkelerde ekonomik döngülerle tetiklenen ve çoğu zaman resmi göç politikasıyla katlanan ve bu nedenle dalgalı bir seyir izleyen göçmen işçi talebi, gönderen ülkelerde işgücü piyasalarının istikrarını bozabilir. Göç, ekonomik genişleme dönemlerinde gönderici ülkelere işçileri çekme eğilimi göstererek işgücü açıkları yaratmakta, ama aynı zamanda durgunluk dönemlerinde bu işçileri geri dönmeye teşvik ederek gönderici ülkenin işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkiyi daha da derinleştirmektedir.

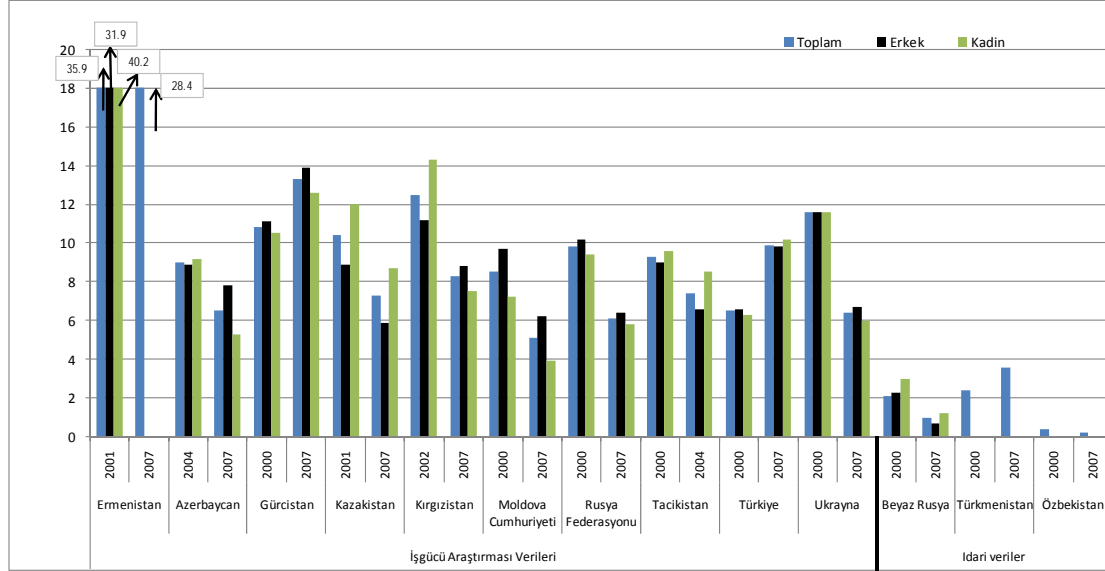
<sup>24</sup> Rodriguez Rios, R. (ed.), *Migration perspectives: Eastern Europe and Central Asia*, IOM, Viyana, 2006.

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

## 2.5 İşsizlik ve eksik istihdam

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

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



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

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

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

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

üzerindedir; Ermenistan ve Gürcistan'da ise işsizlerin üçte ikisi bir yılı aşkın süredir işsizdir.

*İşsizliğin cinsiyet yönleri* ile ilgili olarak, kayıtlı işsizlik oranları kadınlar arasında daha yüksek olma eğilimindedir; bunun nedenlerinden biri, kadınların iş ararken kamu yardımına başvurmayı tercih eder görünmesi, erkeklerin ise daha çok diğer iş arama yöntemlerine yönelmesidir. Örneğin, Ermenistan'da, erkek ve kadınlar için kayıtlı işsizlik oranları 2006'da sırasıyla yüzde 4,1 ve 11,3 olmuştur. Bu, verilerin mevcut olduğu (bakınız Şekil 6) dokuz ülkenin altısında erkeklerdeki işsizlik oranlarının kadınlardan daha yüksek olduğunu gösteren LFS verilerinde belirtilen oranlarla tezat oluşturmaktadır. İşsizlik oranlarındaki cinsiyet farklılıkları geçiş döneminin ve takip eden ekonomik patlamanın farklı sektörlerde kadın ve erkek işçilere olan talep üzerinde yarattığı etkinin de gösterdiği gibi, bir dereceye kadar, mesleki cinsiyet ayrımından kaynaklanıyor da olabilir. Dahası, işsiz olan erkekler çoğu zaman kazanç getirecek yeni bir ekonomik faaliyeti aktif olarak ararken ve bu nedenle de işsiz olarak sayılırken, kadınlar çoğu zaman iş aramaktan vazgeçerek evde kalmakta ve diğer aile üyelerinin bakımlarını üstlenmekte, bu nedenle de pasif işsiz haline gelmektedir.

15-24 yaş arası *gençler* ve özellikle de iş deneyimi olmayan, okuldan yeni ayrılmış geç nüfus, tüm ülkelerde toplam nüfus içinde işsizlik oranlarının en yüksek olduğu kesimdir; bu durum, bu bölgede de geçerlidir. Gençler ile agregate işsizlik oranları arasındaki rasyo, (her iki veri de LFS'den alınmıştır) 2007 yılında Kazakistan'da yüzde 1,3'ten Moldova Cumhuriyetinde yüzde 2,8'e kadar değişiklik göstermiştir; bu rasyo çoğu zaman 2 civarında olup, gençler için işgücü piyasasına girişte ciddi sorunlar olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca, Kazakistan hariç olmak üzere, genç nüfus ve toplam işsizlik oranları arasındaki ilişki kötüleşmiş olup, bu da her yerde görülen yüksek ekonomik büyümeye rağmen 2000'li yıllarda gençlerin işgücü piyasasındaki konumunun kötüleştiğini göstermektedir. İşveren araştırmaları, gençlerin edindiği beceriler ile işverenlerin aradıkları beceriler arasında uyumsuzluklar olduğuna ve işverenlerin sunulan eğitim ve öğretimin kalitesine güvenmediğine işaret etmektedir. Bunun ötesinde, bölgedeki işverenler çoğu zaman, ya kapasiteleri olmadığından ya da sadece rakiplerine yarayacak bir eğitim vermekten korktuklarından, gençleri eğitmek konusunda isteksizdir. Doğum nedeniyle izne ayrılma potansiyeli de genç kadınların işe alınmasında etkili olmaktadır; genç kadınlar arasındaki işsizlik oranları genellikle erkeklere kıyasla daha yüksektir.

İşsizlik genellikle, işsiz olanların geçim amaçlı çiftçiliğe yöneldiği kırsal kesimlere nazaran kentsel kesimlerde daha yüksektir. Bu, kentsel alanlarda yüksek bir *eksik istihdam* düzeyine işaret etmektedir.<sup>27</sup> Ancak, eksik istihdam kırsal alanlarla sınırlı değildir, zira çalışma saatlerinin azaltılması ve çoğu zaman ücretsiz veya ücretler ödenmez halde idari izne ayırma gibi uygulamalar, mali zorluk dönemlerinde sanayide ve hizmetlerde yaygın olarak kullanılmıştır. Moldova Cumhuriyetinde, 2005-2007 döneminde toplam çalışan nüfus içinde eksik istihdam oranı yaklaşık yüzde 8 olmuş, eksik istihdam nedeniyle kaybolan saatler ise 2007'de ekonomide toplam çalışma saatlerinin yüzde 29'unu temsil etmiştir. Eksik istihdamın yaklaşık yüzde 74'ü kırsal alanlarda olmuştur.<sup>28</sup> Rusya Federasyonunda, 2000 yılında eksik istihdamın toplam istihdamın yüzde 11'i olduğu, bunun 2004'te yüzde 8,7'ye düştüğü

<sup>27</sup> Bir kişinin istihdam edildiği ancak çalışma saatlerinin belli bir eşiğin altında kaldığı ve bu nedenle de ek mesai yapmaya uygun ve istekli olduğu durumlarda eksik istihdam söz konusudur.

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

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

## 2.6. İstihdam ilişkilerinde artan esneklik

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

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

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

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

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

operasyonel nedenlerden dolayı işverenlerin bu çalışma biçimini sunmaya istekli olmamasıdır. Ayrıca, işçiler kısmi süreli istihdamı sevmemektedir, çünkü bu tür işlerde ücretler düşüktür ve ücretlerdeki azalma bu kişilerin zaten mütevazı olan yaşam standartlarında olumsuz etkiler yaratmaktadır.

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

İnformal istihdam bazen, işçilerin işe alınmasını ve işten çıkarılmasını düzenleyen istihdam koruma mevzuatının (EPL) katılığına atfedilmektedir. Katı istihdam koruma mevzuatları (EPL) işverenler için işçiyi işten çıkarma maliyetlerini arttırmakta, bunun sonucunda işverenler yeni düzenli işçiler almaktansa düzensiz ve hatta informal işçilere yönelebilmektedir. Bu argümana göre, bu durum formal istihdamda doğrudan bir düşüşe ve açık istihdamda bir artışa yol açabilir. ILO analizleri ve OECD araştırmaları ve diğer çalışmalar, istihdam koruma mevzuatlarının katılığı ile istihdam ve işsizlik arasındaki bu ilişkiyi doğrulamamıştır.<sup>33</sup> ILO, bir OECD metodolojisi kullanarak düzenli ve geçici istihdam sözleşmeleriyle ve toplu işe son vermelerle ilişkili olarak istihdam koruma mevzuatlarının katılığını analiz etmiştir.<sup>34</sup> Tablo 7, seçilen bölge ülkeleri için bir EPL endeksi sunmakta ve bunları yeni ve eski AB Üye Devletlerinin bir ortalama EPL endeksi ile karşılaştırmaktadır.

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

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

\* Lüksemburg hariç, 2004 öncesi AB Üye Devletleri

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## 2.7 Zayıf işgücü piyasası kurumları nedeniyle düşük istihdam güvencesi

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

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

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

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

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



işçilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması sayesinde elde edilir: güncel mesleki eğitim ve öğretim ile yaşam boyu öğrenme olanaklarına erişim; işten çıkarılan işçiler için ve işgücü piyasasına yeni girenler için, ulusal iş kurumları yoluyla işe yerleştirme ve iş arama konusunda etkili yardım sağlanması; iş arayan ve işe yerleştirilmesi daha zor olan bireyler için aktif işgücü piyasası programlarına (AİPP) erişim; ve işsiz kalanın sürece gelir desteği.

Bölgedeki bazı ülkelerde son zamanlarda gerçekleştirilen işgücü piyasası reformları daha liberal bir iş mevzuatıyla sonuçlanmıştır. Dahası, son Dünya Bankası verilerine göre, Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri diğer çoğu ülkeye göre daha denetimsiz işgücü piyasalarına sahip olma eğilimindedir.<sup>39</sup> Yüksek işsizlik ve eksik istihdam düzeyleri göz önüne alındığında, yukarıda açıklandığı gibi artan istihdam güvencesinin bu denetimsizliği telafi edip etmediği sorusu ortaya çıkmaktadır.

Eldeki kanıtlar (ki çok az sayıda ulusal iş kurumu işleyişlerine dair veri sunduğu için bu kanıtlar hayli kıttır) ikna edici değildir. LFS yoluyla toplanan işsizlik rakamlarıyla karşılaştırıldığında ulusal iş kurumlarına kayıtlı iş arayanların sayısının çok daha düşük olması, iş arayanların ulusal iş kurumlarına olan güvensizliğinin devam ettiğine ve bu kurumlara kaydolmak için aranan katı uygunluk kriterlerine işaret etmektedir. Tüm Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde mevcut iş olanakları hakkında tüm iş arayan ilgililere bilgi vermek için bölgesel yapıda ulusal iş kurumları kurulmuşsa da, bu kurumların kurumsal yapıları, faaliyet kapsamaları, sundukları hizmetlerin etkinliği ve finansmanları değişimlere uğramış olup ülkeler arasında büyük farklılık göstermektedir.

Örneğin, Rusya Federal İş Kurumu 2000'li yılların başlarında tamamen yeniden yapılandırılmış, işgücü piyasası programları ve bunların bölgelerdeki finansmanı neredeyse tamamen merkezden uzaklaştırılmıştır. Rusya Federasyonunun bölgelerindeki hayli çeşitlilik gösteren ekonomik durum ve işgücü piyasası durumları, işgücü piyasası politikaları için amade kılınacak fonları ve buna bağlı olarak da bölgesel ve yerel iş ofislerinin yerel işgücü piyasalarına etkili bir şekilde müdahale edebilme ve iş arayan korunmasız gruplara yardımcı olabilme yetisini belirliyordu. Yoksul bölgeler, çoğunlukla zaten yüksek olan işsizlik oranlarına çözüm getirmek için gerekli olan fonları seferber edemiyorlardı. Bu nedenle, Rusya Federasyonunun İstihdam kanununda 2006 yılında yapılan bir değişiklikle, hem AİPP'lerin hem de işsizlik yardımlarının federal bütçeden karşılanmasına olanak verilmiştir. Ulusal iş kurumunun merkezi yapıdan uzaklaştırılması süreci artık Kazakistan'da tamamlanmıştır ve bölgesel ve yerel iş ofisleri artık bölgesel ve yerel idarelerin bir parçası haline gelmiştir ve bu idarelerin bütçelerinden finanse edilmektedir. Gürcistan'da, Ulusal İş Kurumu (PES) 2005'deki idari reform sırasında kapatılmıştır. Tacikistan ve Özbekistan'da, ulusal iş kurumu Çalışma Bakanlığının idaresinde çalışmaktadır; bölgedeki diğer çoğu ülkede ise ulusal iş kurumları Çalışma Bakanlığına bağlı özerk kurumlardır.

Ulusal iş kurumlarının verimliliği ülkeler arasında önemli değişiklikler göstermektedir. Örneğin Ukrayna'da, ulusal iş kurumunun kayıtlı iş arayanları yeni işlere yerleştirme kapasitesi önemli ölçüde iyileşmiş, 1999'da işe yerleştirilenler tüm kayıtlı iş arayanların 18,9'unda kalırken 2008'de bu oran yüzde 43,4'e yükselmiştir.

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

Azerbaycan'da, işe yerleştirme oranı 2004'te yüzde 38,7 olmuştur. Ancak, bir dizi çalışma, bölge ülkelerinin çoğunda ulusal iş kurumlarının verimsiz örgütsel yapıları, mali kaynaklarının ve insan kaynaklarının yetersiz olması, bilgi teknolojilerinden yeterince yararlanmamaları, yerel işgücü piyasasının durumu hakkında yeterli ve güvenilir bilgiye sahip olmamaları ve işverenlerle yeterli işbirliği yapmamaları nedeniyle hala iş bulmada aracılık hizmetleri konusunda etkili bir performans veremediklerini göstermektedir.

Sosyal yardıma dayalı olan Gürcistan ve Kazakistan istisna olmak üzere, tüm diğer bölge ülkeleri ulusal işsizlik yardımı programları uygulamaktadır. Ancak, mevcut ekonomik gerileme öncesinde kayıtlı iş arayanlar arasında bu ödemelerden faydalananların oranı çok düşüktü; işsizlik yardımı alanların oranı Ermenistan'da yüzde 7, Kırgızistan'da yüzde 10 ve Azerbaycan'da yüzde 10,6 idi ve yardımların düzeyi de genel olarak geçim için gereken asgari tutarın hayli altındaydı. Yine de, AİPP'lerden işsizlikte gelir desteğine daha fazla finansman ayırma eğilimi devam etmektedir.

Toplum hizmeti ve işgücü piyasası eğitimlerine odaklanma eğiliminde olan AİPP'ler açısından durum son zamanlarda biraz düzelmiştir. Ukrayna'da ulusal iş kurumu eğitimlere ve diğer AİPP'lere katılan kayıtlı iş arayanların oranında bir artış bildirmiştir (2005'te yüzde 25,9). 2005 yılında yapılan bir ILO araştırması, Kafkaslarda ve Orta Asya'da toplum hizmetlerinin en yaygın AİPP biçimi olduğunu göstermiştir.<sup>40</sup> Bunun istisnası olan Kazakistan ve Azerbaycan'da, özellikle gençler olmak üzere iş arayanların daha çoğu işgücü piyasası eğitimlerine katılmıştır. Altı ülkenin dördü, bağımsız çalışma/küçük işletme destekleme programları başlatmıştır. Bu ülkelerde uygulanan diğer Aktif İşgücü Piyasası Programları (AİPP) arasında iş kulüpleri ve engelliler için devlet destekli istihdam ve eğitim yer almıştır.

AİPP'ler, işsizlikte gelir desteği ve ulusal iş kurumları için ayrılan toplam finansman, daha yoksul ülkelerde GSYİH'nin yüzde 0,1'i civarında veya altında olup, bölgenin daha zengin ülkelerinde bu oran yüzde 0,3'e kadar çıkabilmektedir; buna karşılık aynı oran AB'de ortalama yüzde 2'dir. Bu nedenle, 2000'den bu yana bazı ülkelerde görülen çok sınırlı bir iyileşmeye rağmen, bir bütün olarak ekonomik olarak aktif nüfus için istihdam güvencesi düşüktür.

### **3. Krizin Doğu Avrupa, Türkiye ve Orta Asya işgücü piyasalarındaki etkisi**

Bölüm 1'de ele alınan ekonomik büyümedeki ağır düşüş, çok sayıda işin ortadan kaybolmasına açıkça yansımıştır. Örneğin, Nisan 2008 ve Nisan 2009 arasında, Rusya ekonomisinde toplam 3,4 milyon iş, yani tüm işlerin yüzde 5'i kaybolmuştur.<sup>41</sup> Türkiye'de, Eylül 2008 ve Nisan 2009 arasında kaybedilen toplam iş sayısının neredeyse 1,1 milyon olduğu ve krizin yükünün ağırlıklı informal sektördeki erkek işçilerce omuzlandığı tahmin edilmektedir.<sup>42</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. İstihdam alanında bölge ülkelerinin hükümetleri tarafından alınan kriz karşıtı önlemlerin bir değerlendirmesi**

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

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

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

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

yeniden istihdam yönünde daha fazla yardım sağlamaya yönelik politikaları da içermektedir. Diğer ülkeler, işgücü piyasasına yeni girenler ve işlerinden çıkarılan işçiler için daha fazla iş olanağı yaratacağı beklentisiyle şimdiye dek ekonomik kalkınmayı ve iş faaliyetlerini destekleyen politikalara bel bağlamıştır.

#### *4.1 İstihdamı koruma tedbirleri*

Hükümetler, kitlesel işten çıkarmaların ve işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak amacıyla istihdamı korumaya yönelik tedbirlere yeşil ışık yakmıştır. Örneğin, Kazakistan hükümeti sosyal ortaklarla ortaklaşa büyük işletmelerle pazarlıklar yapmış, bunun sonucunda daha kısa çalışma saatleri, işçilerin kurum içi geçici transferleri ve kısmi ücretli idari izin yoluyla istihdamın korunması konusunda 5200'ün üzerinde mutabakat zaptına imza atılmıştır. Ukrayna, işten çıkarılan işçilerin yeniden eğitilmesi, kurum içinde transfer olan işçilerin ücretlerinin ödenmesi ve daha kısa çalışma saatlerine maruz kalan işçiler için ücret telafilerinin ödenmesi için devlet tarafından teşvikler sağlayan bir kriz karşıtı yasa benimsemiştir. Türkiye, çalışma süreleri azaltılan işçilere Kısa Çalışma Ödeneğinden yapılan ödemelerin süresini uzatmış ve ücret telafi düzeyini iki katına çıkarmıştır. Rusya Federasyonu hükümetince başlatılan kriz karşıtı program, bölgelerin toplam 25 milyar Rublelik (0,85 milyar USD) maliyetli bölgesel istihdam programları hazırlamasını gerektirmektedir; bu toplam maliyetin yüzde 90'dan fazlası federal bütçeden karşılanacaktır. Öngörülen tedbirler işten çıkarılma tehdidi altındaki ve çalışma saatleri kısaltılan veya ücretsiz izne çıkarılan 170.000'i aşkın işçi için mesleki eğitim ve beceri artırma eğitimleri içermektedir.

#### *4.2 Altyapı ve bayındırlığa yatırım*

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

Rusya Federasyonu, ulaştırma altyapısının inşaat ve bakımı için ve konut renovasyon ve inşaatı için federal bütçeden ayrılan ödenekleri arttırmıştır. Özbekistan'ın ulusal ekonomiyi modernleştirme planı ulaştırma altyapısını kamu yatırımını ve kırsal alanlarda enerji kaynaklarına yatırımları öngörmektedir. Türkiye kısa süre önce 1 milyar Türk Lirası (646 milyon USD) değerinde bir ekonomik canlanma paketini uygulamaya koymuştur; paket, mesleki eğitim ve öğretim sistemine desteğin yanı sıra okul ve hastanelerin yenilenmesine ve çevre projelerine odaklanmakta olup, 0,5 milyon yeni iş yaratma potansiyeline sahiptir. Ukrayna altyapısının geliştirilmesine

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

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

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

#### *4.3 İşletmelere destek*

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

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

hibelerden ve personel eğitimleri ve gençlere yönelik iş kurma eğitimleri için verilen desteklerden yararlanabilmektedir. Türkiye, kadın girişimciler için bir kredi programı uygulamakta olup gençler için girişimcilik eğitimleri düzenlemektedir. Ermenistan ve Rusya Federasyonu gibi diğer bazı ülkeler de küçük işletmelerdeki yıllık teftiş sayısını sınırlamayı planlamaktadır. Kırgızistan çiftçilere kredi ve sigorta desteği sağlarken, Özbekistan KOBİ'lerin yeni teknolojilere erişimini kolaylaştırmaktadır. Azerbaycan danışmanlık, bilgilendirme ve pazarlama hizmetleri oluşturarak, ticaret fuarları düzenleyerek ve büyük işletmelerle daha yakın işbirliğini destekleyerek KOBİ'lere destek sağlamaktadır.<sup>46</sup>

#### *4.4 İşsizlere sağlanan yardımlar*

İşten çıkarılan işçiler ve diğer işsizler, Kazakistan, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna gibi ülkelerde kriz öncesi döneme göre daha fazla korumadan yararlanmaktadır. Bölgedeki diğer ülkeler yardım için ulusal iş kurumlarına başvuran iş arayanlara istihdam hizmetleri sağlamaya devam etmekte ve mesleki eğitim, kamu çalışmaları ve diğer geçici işler yaratma ve iş kurma desteği alanlarında mütevazı AİPP'ler uygulamaktadır. Azerbaycan işsizler için mesleki eğitim ve öğretim merkezleri kurmayı ve işsiz işçilerin sosyal korumasını iyileştirmeyi planlamaktadır. Ukrayna'da, işsizlik yardımlarını ve AİPP'leri finanse etmek için ayrılan kaynaklar, ücret fonuna ödenen katkı paylarında yüzde 0,4 ila 2,2 arasında bir artışla, sigortalanması zorunlu kişiler listesine yapılan eklemelerle ve diğer sosyal koruma fonlarından aktarılan kaynaklarla arttırılmıştır.

Türkiye İş Kurumu, iş arayanlara yönelik mesleki eğitim ve işe yerleştirme faaliyetlerini arttırmıştır. Yukarıda sözü edilen ekonomide canlanma paketi meslek okullarına desteği, okuldan erken ayrılanlar için çıraklık programlarına destek verilmesini ve işsiz gençlere mesleki eğitim ve öğretim sağlanmasının desteklenmesini içermektedir. Belli yatırım projelerinde işverenlerin sosyal fonlara ödedikleri katkı paylarını azaltmak yoluyla ve hatta Nisan 2008'den sonra işe alınan işçiler ve genç stajyerler için işverenlerin katkı payından tamamen muaf tutulması yoluyla, yeni işçilerin işe alınması özendirilmektedir. Türkiye işsizlik yardımı uygulamasının kapsamında hiç bir değişiklik planlamamıştır, ancak ilgili uygulama tedbirlerinde değişiklikler yaparak işsizlik yardımı uygulamalarının etkinliğini iyileştirmektedir. Kazakistan mevcut sosyal hizmet iş programlarının ve gençlere yönelik stajyerlik programlarının kapsamını genişletmektedir. Kazakistan'daki yeni istihdam stratejisi bağlamında, beceri düzeyi düşük olan ya da becerileri geçerliliğini yitirmiş olan iş arayanlar için mesleki eğitim ve istihdamı koruma programları bir hayli genişletilecektir. İşsizlik ödemesinin yapıldığı azami süre de dört aydan altı aya çıkarılmıştır.

Rusya Federasyonunun 2009 Kriz Karşıtı Programı çerçevesinde benimsenen bölgesel istihdam programları beş müdahale alanına yoğunlaşmaktadır: toplu işten çıkarmaların tehdidi altındaki veya işten çıkarılmış işçilere mesleki eğitim sağlanması (170.000 kişiye kadar); kamu çalışma programları dahil olmak üzere geçici işlerin yaratılması (yaklaşık 1 milyon iş); okulu yeni bitirenler dahil olmak üzere, iş arayanların iş deneyimi kazanabilmesi için çalışma gezileri düzenlenmesi (57.000

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

kişi); iş arayanların iş olanakları sunan diğer Rus bölgelerine göçü için teşvik verilmesi (bu yardım türü 16.000 kişiye sağlanacaktır); ve işsizlere kendi işlerini kurmaları veya bağımsız çalışmaları için yardım verilmesi. Son işlerini kendi inisiyatifleriyle terk eden işsizlere ödenen işsizlik yardımlarının düzeyi iyileştirilmiştir.

#### *4.5 Kriz karşıtı planların ve kalkınma stratejilerinin değerdendirilmesi*

Bölge ülkeleri tarafından yayımlanan kriz karşıtı planların ve kalkınma stratejilerinin genel değerdendirmesi olumludur, zira ülkeler hayli çabuk harekete geçmiş ve doğru yöne gitmiştir.

Ancak, bu politikalarla ilgili bazı uyarılar mevcuttur. Öncelikle, ülkeler planlarında altyapıya yatırıma vurgu yapsa da, az sayıda ülke planlanan altyapı çalışmalarını açıkça istihdam hedefleriyle ilişkilendirmiştir. Altyapıyı iyileştirmeye yönelik çalışmalar sermaye veya işgücü yoğunluklu teknolojiler kullanılarak yapılabilir; bunu belirleyecek olan, ülkedeki bu üretim faktörleridir. Fazla işgücüne sahip ülkeler bu nedenle temel olarak altyapı çalışmalarında işgücü yoğunluklu teknolojileri kullanmalıdır.

İkinci olarak, çok az ülke kriz karşıtı planlarında ve kalkınma stratejilerinde çalışan işçilerin, işten çıkarılan işçilerin veya becerileri düşük düzeyde veya güncelliğini yitirmiş olanların veya işgücü piyasasına yeni giriş yapanların mesleki eğitimlerinin ve becerilerinin yükseltilmesi taahhüdünde bulunmuştur. Ancak, işletmelerin rekabet gücü, çalıştırdığı işgücünün kalitesine bağlıdır; işgücünü kalitesi ise mesleki eğitim ve öğretime, iş deneyimine ve uyum sağlayabilirliğe, yaratıcılığa, organizasyonel becerilere, motivasyona ve bağlılığa dayanır. Ulusal teknik mesleki eğitim ve öğretim sistemleri (TME) geçiş sırasında çok zayıflamış, bu sistemler prestijlerini, finansmanları (bir çok tesis doğrudan büyük şirketler tarafından finanse ediliyordu; bu büyük şirketler kendi mali sorunları nedeniyle bu desteklerinin sonlandırmış ve bu eğitim tesislerini kamu bütçelerine transfer etmiştir; sonuç olarak bir çok mesleki eğitim ve öğretim tesisi kapanmıştır), işgücü piyasası ile olan doğrudan irtibatlarını, eğitmenler, öğretmenler ve daha yüksek eğitim düzeyleri ve sosyal bilimler alanında ilerlemek isteyen öğrencilerle olan irtibatlarını kaybetmişlerdir. Yetişkinlere yönelik eğitim özellikle tesis ve kaynak eksikliğinden etkilenmiştir. Bugüne dek, TME reformları durumu iyileştirecek kadar ilerleme kaydetmemiştir, ancak bu, ekonomik düzelme ve sürdürülebilir kalkınmanın başarısında belirleyici olabilir.

Üçüncü olarak, ulusal işgücü piyasası kurumlarının (ve hatta bazı durumlarda bu kurumların eksikliğinin) hem işletmelere hem de iş arayanlara yüksek kaliteli hizmet sunma kapasitesinin düşük olması kriz karşıtı planların sadece bir kısmında ve ülkelerin çok azınca ele alınan başlıca zorluklardan biridir. Zayıf yönler işgücü piyasasına ilişkin kapsamlı ve güvenilir bilgisinin olmamasını, kamu istihdam kurumları/hizmetleri ile işletmeler arasındaki işbirliğinin düşük düzeyde kalmasını, sadece çok sınırlı sayıda iş arayanın erişebildiği AİPP'lerin kötü tasarlanmış ve kötü uygulanıyor olmasını ve işsizlere sağlanan gelir desteğinin çok düşük olmasını içermektedir. Ayrıca, göçmen işçilerin üzerindeki eve dön baskısı göz önüne alındığında, ulusal iş kurumlarının işe aracı olma, kamu çalışmalarına katılma veya yeniden eğitim konularındaki yardımları göçmen işçilerin ülkelerine dönüşünü de içerecek şekilde genişletilebilir.



Dördüncü olarak, kriz hem işletmeleri hem de işçileri etkilediğinden, hükümetler krizde karşılaştıkları başlıca sorunlar ve düzelme için öngördükleri iyileşmeleri işçi ve işveren örgütleriyle derinden tartışmalı, bu yolla onlara en etkili desteğin nasıl verilebileceğini belirlemelidir. Ulusal işçi ve işveren örgütleriyle ILO arasındaki temaslar çok az sayıda ülkenin kriz karşıtı ve düzelme planları hakkında ve ilgili planların oluşturulması hakkında yaptıkları danışmalarda bir araç olarak sosyal diyalogdan yararlandığını ortaya koymaktadır.

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

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

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

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

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

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

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

bağlantıları muhafaza etmesi amaçlanmakta olup, yanıt aşağıdaki ilkeleri içermektedir:

1. Krizden silkelene ve kalkınmaya yardımcı olmak için devam eden uluslararası ve ulusal eylemin bir parçası olarak sürdürülebilir işletmeler, kaliteli kamu hizmetleri ve yeterli sosyal korumalar oluşturmak yoluyla istihdamın korunmasına ve artırılmasına öncelikle dikkat atfetmek. Tedbirler, koordineli bir şekilde hızla uygulanmalıdır;
2. Risk altındaki gençler, düşük ücretli, beceri düzeyi düşük, informal ekonomi çalışanları ve göçmen işçiler dahil, krizden ağır etkilenen korunmasız kadın ve erkeklere yönelik desteğin artırılması;
3. İstihdamın muhafazasına ve bir işten diğerine geçişi kolaylaştırmaya ve ayrıca işsiz olanlar için işgücü piyasasına erişimi desteklemeye yönelik tedbirlere odaklanmak;
4. Etkili kamu istihdam hizmetlerinin ve diğer işgücü piyasası kurumlarının oluşturulması veya güçlendirilmesi
5. Krizden kurtuluşa hazırlık olarak beceri gelişimi, kaliteli eğitim ve öğretim için eşit erişim ve fırsatların artırılması;
6. Korumacı çözümlerden ve deflasyonist ücret sarmallarının ve kötüleşen çalışma koşullarının zarar verici sonuçlarından sakınılması;
7. Ekonominin ve işlerin kurtarılmasını ve cinsiyet eşitsizliğinin azaltılmasını destekleyen kilit çalışma standartlarının ve diğer uluslararası çalışma standartlarının desteklenmesi;
8. Reel ekonominin ihtiyaçlarına yönelik olarak krize verilen yanıtların etkisini azami düzeye çıkarmak için yapıcı süreçler olarak işverenler ve işçiler arasında tripartizm ve toplu pazarlık gibi sosyal diyaloglara girilmesi;
9. Kısa vadeli eylemlerin ekonomik, sosyal ve çevresel sürdürülebilirlikle uyumlu olmasının sağlanması;
10. İşletme yaratımına ve sürdürülebilir işletmelere olanak veren ve sektörler arasında istihdam yaratımını destekleyen bir yasal ve düzenleyici ortam da dahil olmak üzere pazar ekonomilerinin etkili ve verimli bir şekilde düzenlenmesinin ve Devlet ile pazar arasında sinerjilerin sağlanması; ve
11. ILO'nun krize yanıt vermek için mali ve politika alanı sınırlı en az gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş dönemindeki ülkeler için kalkınma yardımını ve desteğini derinleştirmek ve politika uyumunu güçlendirmek için diğer uluslararası kuruluşlarla, uluslararası mali kurumlarla ve gelişmiş ülkelerle irtibata geçmesi.

Bu ilkeler, her bir ülkenin kendi durum ve önceliklerine uyarlanmış bir politika paketi oluşturmasına olanak veren bir genel çerçeve oluşturmuştur. Ancak bunlar çok taraflı kurumların eylemleri için de bilgilendirici ve destekleyici olmalıdır.

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

24-25 Eylül 2009 tarihinde Pittsburgh'da gerçekleştirilen G20 Zirvesinde kabul edilen Bildirgede, liderler Küresel İş Paktını memnuniyetle karşılamış ve uluslarının krizden kurtulma çabalarının sosyal boyutunu ilerletmek için paktın genel çerçevesindeki kilit öğeleri benimseyeceği taahhüdünde bulunmuşlardır. Liderler ayrıca saygın işi destekleyen, istihdamın korunmasına yardımcı olan, iş artışına öncelik veren ve ILO'nun çalışmaya ilişkin temel hak ve ilkeleriyle tutarlı politikalar uygulayan kurtuluş planları uygulama taahhüdü vermişlerdir.<sup>50</sup>

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

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

Önceki bölümde verilen analiz, her yerde elde edilen hızlı ekonomik büyümeye ve 2000 yılından beri birçok ülkede işsizlik oranlarında elde edilen düşüşe rağmen Doğu Avrupa ve Orta Asya'da ekonomik kalkınmanın ve işgücü piyasasında kalkınmanın derin yapısal dengesizlikleri ve kurumsal zayıflıkları gizlediğini göstermektedir. Küresel kriz bölgeyi vurduğunda, bu zayıflıklar krizin işgücü piyasaları ve nüfus üzerindeki olumsuz etkisinin derinleşmesine katkıda bulunmuştur.

Bölge ekonomileri, içermeci iş açısından zengin bir büyüme ve makroekonomik istikrar elde etme hedeflerine ulaşma çabalarında politika yapıcılar için belli zorluklar teşkil eden bir dizi özellik sergilemektedir. Bunlar, sınırlı olmamakla birlikte aşağıdakiler içermektedir: (i) uzun vadeli makroekonomik istikrardan ödün vermeden konjonktüre karşı etkili politikalar için alan yaratılması; (ii) ulusal üretim tabanını, rekabet gücünü ve iş yaratma kapasitesini güçlendirerek "Hollanda sendromu" yönündeki eğilimleri önlemek ve dışarıdan kaynaklanan krizlere maruz kalma olasılığını azaltmak için politikalar geliştirilmesi; (iii) sermaye ve işgücü piyasalarına özellikle atıfta bulunarak piyasaların işleyişini iyileştirmeye yönelik politikaların uygulanması; ve (iv) işgücü piyasasında eşitlik ve herkes için düzgün çalışma koşullarını sağlamak için politikalar oluşturulması.

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

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

incelenmelidir. İçermeci işler açısından zengin bir büyüme için niceliksel istihdam hedeflerinin ve politikalarının geliştirilmesi, bu geliştirme sırasında hedeflerin gerçekçi ve ulaşılabilir olmasını sağlamak için sektörel analizler ve sağlıklı büyüme ve işgücü talebi öngörülerini dahil olmak üzere büyüme ve istihdamın derinlemesine tanimsal analizlerinin temel alınması gerekmektedir. Aynı zamanda, uygun becerilere sahip bir işgücünün hazır olmasını sağlamak için, mesleki eğitim ve öğretim reformlarının ekonomik önlemlerle ve istihdam stratejisi tedbirleriyle birleştirilmesine ihtiyaç vardır. Daha dengeli işgücü piyasalarına ulaşmak, işgücü piyasası geçişlerini kolaylaştırmak ve istihdamın kalite ve güvencesini arttırmak için daha güçlü bir işgücü piyasası yönetişimine ihtiyaç vardır. Sosyal ortakların desteğini almak için sosyal diyalogun ve toplu pazarlığın da güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, ülkelerin erken safhada krizden kurtulabilmesine ve nüfusun tüm kategorilerine fayda sağlayacak bir sürdürülebilir kalkınma yoluna doğru ilerlemesine yardımcı olmak için, krize karşı alınan kısa vadeli önlemlerin daha uzun vadeli kalkınma hedefleriyle dikkatlice birleştirilmesi gerekmektedir.

## *6.2 İstihdam koruma tedbirleri*

Ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde yaygın olarak uygulanan ve ücretlerin kısmen devlet tarafından sübvansiyon edilmesini ve çalışanların çalışma saatlerinin azaltılmasını içeren zamana bağlı kriz karşıtı tedbirler Bölüm 4'de de belirtildiği gibi bölgedeki bazı ülkelerdeki büyük işletmelerde de kullanılmıştır. Sübvansiyonlu iş paylaşma planlarına hem işverenler hem de çalışanlar olumlu bakmaktadır, çünkü bu planlar işveren için işgücü maliyetini düşürmekte ve çekirdek işgücünün istihdamda kalmasını sağlamaktadır ve işçilere uygulanan ücret kesintileri ve sınırlı ve kabul edilebilir düzeylerde kalmaktadır. Bu, istihdamı korumak için geçici bir çözüm olsa da, kamu bütçeleri üzerindeki baskılar göz önüne alındığında, bu yöntemin gelecekte talep edilecek becerilerin elde edilmesi için personelin devlet sübvansiyonuyla yeniden eğitilmesi ile birleştirilmesi yoluyla daha uzun vadeli bir olumlu etki elde edilebilir. Bu türdeki planların birleştirilmesi, bu planların hayatta kalacak işletmeleri (bunların dikkatle tespit edilmesi gerekmektedir) ve üretken işleri hedeflemesi ve yetişkinler için gelişmiş mesleki eğitim olanaklarının mevcut olup olmadığı ve becerilere olan taleplere dair sağlıklı öngörülere dayanması koşuluyla, tavsiye edilmektedir.

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

Toplu pazarlık da yenilikçi çözümler üretebilir. Örneğin, geçiş dönemi krizi sırasında, bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işletmeler mevcut (veya önceki) çalışanlarıyla kira sözleşmeleri imzalamıştır; bu sözleşmeler çerçevesinde çalışanlar ücret kesintileri için aynı bir tazminat veya yeniden istihdam için bir yardım mahiyetinde küçük girişimcilik faaliyetleri için işletmenin ekipman ve müstemilatından yararlanma

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

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

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

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

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

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

telafi edilmesi şarttır.<sup>52</sup> Bunun aksine, toplam talep ve tüketimi arttırmak amacıyla konjonktüre karşı genel bir tedbir olarak dolaylı vergileri (KDV) azaltmanın, özellikle kamu yatırımıyla karşılaştırıldığında, istihdamın desteklenmesi ve yoksulluğun azaltılması açısından daha az etkili olduğu kanıtlanmıştır. Ayrıca, kişisel gelir vergisi indirimleri de benzer bir etkiye sahiptir, zira kriz zamanlarında harcama yerine tasarruf yapma eğilimi hakim olmaktadır.<sup>53</sup>

Uzun vadede, iş faaliyetlerinin ve özellikle de özel işletmelerin gelişmesi için elverişli bir ortam yaratılması büyük önem taşımaktadır. Bu, mevzuatın adil rekabetin desteklenmesinde ve mülkiyet haklarının korunmasında etkili olmasını ve uygun şekilde yürütülmesini sağlamak gerektiği anlamına gelmektedir. Bunun için ayrıca işletmelere aşırı yük getirmeyen ancak araştırma ve geliştirme, eğitim, altyapı geliştirme ve sosyal politika faaliyetlerinin desteklenmesi gibi önemli kamu faaliyetleri için yeterli gelir oluşturan şeffaf bir veri sistemi gereklidir. Ek olarak, tüm işletmeler için eşit derecede geçerli ve uygulanabilir olan iyi işleyen ve göreceli olarak istikrarlı ve net idari ve mali sistemlere de ihtiyaç vardır.

Üretim ve ihracat tabanlarını çeşitlendirmeleri ve yurtiçi üretkenlik ve rekabet edebilirlik düzeylerini iyileştirmeleri ülkelerin mutlak menfaatinedir. Yatırım kararları temel olarak özel sermayeyi kontrolünde tutanların elinde olsa da, hükümetler yeni teknolojilerin, özellikle de önemli çevresel faydalar sunan düşük karbonlu teknolojilerin geliştirilmesini ve ihdasını sübvans ederek, yatırım kararlarını etkileyebilir. Hükümetler ayrıca, daha yüksek katma değerli yeni ürünler çıkaran veya ihraç etmek yerine yerli hammaddeleri işleyen firmalara, örneğin vergi indirimi biçiminde, tamamen zamana bağlı destekler sunabilir. Ancak, şirketlere yapılacak bu tür geçici yardımların üretim faktörlerinin, mali faktörlerin ve piyasa faktörlerinin derinlemesine, karmaşık ve tarafsız bir analizini temel alması önemlidir. Benzer şekilde, yeni ürün pazarlarına ve coğrafi pazarlara girişi desteklemek için hükümet müdahaleleri yoluyla başarılı ihracat stratejilerinin canlandırılması da mümkündür; bu müdahaleler ihracatı destekleme kurumlarından ve ticari temsilciliklerden oluşan ihracat ağlarının oluşturulması, ihracat kredileri ve teminatlarının sağlanması ve ticaret fuarlarının düzenlenmesi ve yerli firmaların bu fuarlara katılımının desteklenmesi biçiminde olabilir.

#### 6.4 Emek yoğunluklu altyapı çalışmaları

Ekonomi literatürü, altyapıya harcama yapmanın inşaat sektöründe istihdam ve üretimi arttırmak yoluyla diğer sektörlerde de ürünlere olan talebin artmasıyla oluşan çarpan etkisi yoluyla ekonomik kalkınmanın desteklenmesinde yüksek getiri düzeyleri sağladığına dair kanıtlar sunmaktadır. Teknik altyapının iyileştirilmiş olması, genel anlamda iş faaliyetleri için önemlidir, çünkü iyileştirilmiş teknik altyapı hem DYY hem de yerli kaynaklardan özel yatırımlar için destekleyici bir ortam yaratır.

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

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

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

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

Altyapı projeleri sıklıkla yerel iş ofisleri ile işbirliği içinde yerel nüfus tarafından organize edilen kamu çalışmalarlarıyla birleştirilmektedir. Kamu çalışmalarının genel bir değerlendirmesini yapmak gerekirse, bunlar yerel toplumun/bölgenin ekonomik kalkınmasına katkıda buldukları gibi, iyi tasarlandıklarında etkin maliyetli de olabilmektedirler; bu tür projeler katılımcılarının düzenli işlerde yeniden istihdamı üzerinde düşük ve hatta negatif bir net etkiye sahip olma eğilimindedir.<sup>54</sup> Bunun nedeni, işlerin kısa süreli olması ve beceri içeriğinin de düşük olmasıdır; bu koşullar katılımcılara daha uzun vadeli istihdam olanakları sunamasa da onlara proje süresince bir gelir sağlar. Bu projeler beceri düzeyi daha yüksek işler yaratma gibi daha azimli hedefleri içerirse ve yüksek kaliteli profesyonel eğitimle birleştirilirse, bu engel aşılabilir ve bu projelerin net istihdam etkisi önemli bir noktaya çıkarılabilir. Aslında, bu sonuncu türdeki projeler az gelişmiş veya ekonomik durgunluğun yaşandığı bölgelerde ve tek bir endüstriye bağımlı olan kentlerde sürdürülebilir kalkınmayı ve işgücü piyasasının ve ekonominin yeniden yapılanmasını destekleyebilir ve böylece uzun vadede üretken istihdam oluşturabilir.

Kamu işleri projeleri ayrıca yaşlıların bakımına, dezavantajlı gruplarla çalışmaya veya toplum hizmetlerine ve sosyal hizmetlere yönlendirildiğinde korunmasız grupların ele alınması için faydalı bir yöntem sunabilir; bu durumda bu projeler kamu tarafından finanse edilen işleri en korunmasız gruplara yardım eli uzatılması yönündeki sosyal hedeflerle birleştirir.

### *6.5 İşgücü piyasası politikaları*

Uygunluk kriterlerini karşılayan iş arayanlara sağlanan işsizlik yardımı programları ve diğer iş arayanlara sunulan sosyal yardım programları sadece işlerinden olmuş işçiler ve aileleri arasında yoksulluğun hafifletilmesi için değil, otomatik dengeleyiciler olarak bu programların tüketici talebini arttırmada ve üretim ve istihdamdaki düşüşü hafifletmede sahip olduğu önemli etki nedeniyle de vazgeçilmezdir. AİPP'lerin tek başlarına yeni istihdam yaratma kapasiteleri sınırlıdır. Bunların ana katkısı, işgücünün beceri düzeylerini ve istihdam edilebilirliğini iyileştirmek, işgücü piyasasına geçişi kolaylaştırmak, işgücü piyasasındaki dengesizlikleri azaltmak, friksiyonel ve yapısal işsizliği azaltmak ve eşitlik hususlarını ele almaktır. Bu, özellikle ekonomik durgunluk ve yüksek işsizlik dönemlerinde gereklidir. AİPP'ler ayrıca şevki kırılan ve aktif iş aramayı bırakan kişilerin işgücü piyasasına geri dönmesine yardımcı olmak ve bu sayede işgücü teminini ve işgücü kalitesini arttırmak açısından da vazgeçilmezdir; AİPP'lerin bu faydaları işgücü azlığının yaşandığı dönemlerde hayati önem taşıyabilir.

Bölgedeki ülkeler işsizlik yardımı ve sosyal yardım programlarını, işinden olmuş ve halihazırda hiç bir gelir desteği için uygunluk şartlarını karşılayamayan tüm işçileri bu

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

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

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

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

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

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



işçi gönderen ülkeler memleketlerine dönen göçmen işçiler için toplumla yeniden bütünleşme ve istihdamı destekleme programları düzenlemeli ve yürütmelidir; bu programlar söz konusu göçmenlerin özel ihtiyaçlarına uyarlanmış olmalı, bunun için gerekirse göçmen işçilerin çalıştığı ülkelerden ve uluslararası kuruluşlardan teknik ve mali yardım alınmalıdır.

İşgücü piyasası politikalarına ilişkin tüm bu önerilerin mali etkileri de vardır. Ancak, uluslararası deneyimler, iyi tasarlandıklarında bunların daha yüksek istihdam ve tüketici talebi düzeylerinin getirdiği faydalar açısından ve yoksulluğu azaltıcı tedbirler olarak etkin maliyetli olduğunu ve artı olarak olumlu sosyal ve siyasi etkilere de sahip olduğunu göstermektedir.

Mevcut analiz, Doğu Avrupa ve orta Asya ülkelerinde iş mevzuatlarının fazla kısıtlayıcı olmadığını da göstermektedir. Yine de, çekirdek işçiler ile geçici sözleşmeli işçilere sağlanan iş koruma düzeyleri arasındaki büyük fark ışığında, kanun yapımcılar ile sosyal taraflar arasında üzerinde anlaşmaya varılan mevzuat değişiklikleri yoluyla bu farkın kapatılması amacı çerçevesinde mevzuatların gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

Mevzuatın yeterli uygulanamaması çalışma haklarının sık sık istismar edilmesine ve kayıtdışılığın yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır; mevzuatın uygulanamaması sorununun ele alınması için sosyal tarafların denetim roller güçlendirilmeli, iş teftişleri büyük oranda güçlendirilmeli, iş ihtilaflarının çözümüne yönelik mekanizmalar oluşturulmalı ve/veya iyileştirilmeli ve işçilerin adil olmayan muameleye kaldığı davalarda mahkeme süreci hızlandırılmalıdır (halihazırda bu davalar çok yavaş olup çoğu zaman işçilere karşı ayrımcılık yapmaktadır); bu doğrultuda özel iş mahkemelerinin kurulması fikri değerlendirilmelidir. Hukukun üstünlüğü ancak kanunlara uyma kültürünün yaygın olduğu yerlerde ve siyasi otoritelerden bağımsız sağlam mekanizmaların mevcut olduğu yerlerde muhafaza edilebilir.

İnformal istihdamın kademeli bir şekilde formelleştirilmesi amacı çerçevesinde, kararlı politika tedbirlerine ihtiyaç vardır; bu politika tedbirleri mevzuatın ve uygulamasının iyileştirilmesini, vergi reformlarını, yaptırımların daha iyi uygulanmasını ve daha iyi izleme mekanizmaları oluşturulmasını içermeli ve işçi ve işverenleri ücretlerin ve vergilerin eksiksiz ödendiği formal bir istihdam ilişkisine girmeye özendirerek teşvikleri de kapsamına almalıdır.

### *6.6 Becerilerin geliştirilmesi*

Bölgedeki işgücü piyasalarında görülen önemli beceri uyumsuzlukları da yukarıda belirtildiği gibi işgücü piyasasındaki dengesizliklerin artmasına, yerel işletmelerde rekabet gücünün ve üretkenliğin düşük kalmasına, işsizlik ve eksik istihdam oranlarının, yoksulluğun ve dışa göçün artmasına katkıda bulunmuştur. Bunun başlıca nedeni, işgücü piyasasının değişen beceri ihtiyaçlarıyla etkileşime giremeyen, güncel müfredatlara ve öğretim yöntemlerine sahip olmayan ve nitelikli ve motivasyonlu öğretmenlerin ve modern ekipmanların eksikliğinden muzdarip olan ulusal mesleki eğitim ve öğretim sistemlerinin zayıflığıdır. Bu, krizin bir çok işi ortadan kaldırdığı bir zamanda ciddi bir handicap oluşturmaktadır; ekonomi toparlandığında, krizden geriye kalan işler bile ortadan kalkabilir ya da içerik ve beceri gereklilikleri açısından değişebilir; bu durumda, hem çalışmakta olan hem de kriz nedeniyle işine son verilen

çok sayıda işçinin yeniden beceri eğitimine tabi tutulması ve becerilerinin yükseltilmesi gerekecektir. Gerçekten de, beceri arzı büyük ölçekli ekonomik yeniden yapılanmayı, işlerin ve ekonominin “yeşile dönüştürülmesini” ve ekonomiler toparlandıkça becerilerin yapısında ve profilinde meydana gelmesi muhtemel değişiklikleri yansıtmak ve ekonomik, sosyal ve çevresel perspektiften daha sürdürülebilir bir kalkınma rotası izlemek zorunda kalacaktır. Bu nedenle, eğitim ve öğretim sistemleri uyum sağlama sürecinin başarısında belirleyici olacaktır.

Ulusal eğitim reformlarının nüfusun eğitim ve beceri düzeyini yükseltmeye ve evrensel, yüksek kaliteli genel eğitim ve yüksek eğitime erişimde eşitlik yoluyla yaşam boyu öğrenme ilkesi temelinde becerilerin sürekli uyumlandırılması için daha iyi koşullar yaratmaya odaklanması gerekecektir. Teknik ve mesleki eğitim ve öğretimin (TME) hem öğrenme içeriği açısından hem de öğrenme sonuçları açısından, sadece teknik becerileri değil aynı zamanda kilit yeterlikleri de vurgulayan daha geniş temelli modüler eğitim yoluyla beceriler konusunda değişen taleplere daha iyi yanıt verebilir hale getirilmesi gerekmektedir. Aynı şey beceri düzeyleri düşük veya geçerliliğini yitirmiş olan işçilere, bunların işlerini koruyabilmesine, bir işletme içinde başka konumlara yerleştirilmesine veya yeni işlere kaymasına yardımcı olmak için sunulacak olan ve aynı zamanda eğitimlere katılan yetişkinlerin özel ihtiyaçlarını da uygun şekilde yansıtmaya gereken yetişkin eğitimleri için de geçerlidir. TME reformları, diğerlerinin yanında, eğitim ve öğretim kurumlarının müfredatlarını ve öğretim ve eğitim yöntemlerini tanımlamak ve uyarlamak için yakın işbirliği içinde çalışmasını gerektirmektedir. Daha genel olarak, eğitim kurumlarının işgücü piyasası başarısında sosyal tarafların ve ulusal iş kurumlarının ilk baştaki ve devam eden TME programlarının şekillendirilmesi sürecinde katılımı büyük ol oynamaktadır. Bu tür reformların fizibilitesi çoğu zaman eldeki kamu fonlarının çok sınırlı olması nedeniyle sorgulanmaktadır. Önceliklerde bir değişikli yaparak ve becerilere yönelik daha uzun vadeli talepleri belirleyen ekonomi ve istihdam stratejilerini desteklenmesine, kaynak tahsisi ile öğrenme sonuçları arasındaki bağlantıların iyileştirilmesine ve kamu, işletme ve diğer özel kaynakların birleştirilmesine vurgu yaparak çözümler aranmalıdır.

### 6.7 Sosyal diyalog

Sosyal diyalog ulusal, sektörel, bölgesel/yerel düzeylerde ve işletme düzeyinde kriz karşıtı planların ve kurtarma planlarının oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli bir rol oynamalıdır. Hükümetler ancak ve ancak bir yanda işverenlerle ve iş dünyasıyla, diğer yandan işçiler ve işçi temsilcileriyle danışma ve uzlaşma yoluyla iş geliştirme ve iş yaratımı alanındaki başlıca kısa ve uzun vadeli zorlukları tespit edebilir ve uygun önlemler harmanını seçebilir. Alınan tedbirler üç taraf için de kabul edilebilir olan ve aynı zamanda mevcut fırsatları kullanan ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen kısa vadeli ödünleri temel almalıdır. Uluslararası deneyimler, merkezi uzlaşmaların kapsamlı bir politika paketini kapsadıkları ve karşılıklı ödümler için yeterli kapsamın mevcut olduğu hallerde en yüksek başarıyı yakaladığını göstermektedir.<sup>55</sup>

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

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

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

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

## **Sonuç**

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

## Ek 1

### *Bölgedeki IMF Programları*

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

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

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

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

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

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

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

<sup>58</sup> Ibid.

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

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

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

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

---

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

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

## Ek 2

### Alınan istihdam politikası tedbirlerinin envanteri

#### 1. İşgücü talebinin canlandırılması

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

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

2. İş arayanların, işlerin ve işsizlerin desteklenmesi

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