

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Turkish

OECD İstihdam Tahmin Raporu: 2004

Türkçe Özet

OECD İş Stratejisi'nin Yeniden Değerlendirilmesi

John P. Martin

İstihdam, İşgücü ve Sosyal İşler Direktörü

OECD İş Stratejisinin başarılı olduğu kanıtlandı, ancak üzerinden on yıl geçtikten sonra yeni bir değerlendirme yapılması gerekiyor

On yıl önce OECD ülkeleri süreklilik arz eden yüksek oranlardaki işsizliği azaltmaya dönük bir reform planı olan İş Stratejisi'ni kabul ettiler. Bu İş Stratejisi ilk kez 1997 yılında ilan edilen Avrupa İstihdam Stratejisi ile birçok ortak özelliklere sahiptir. Baştan beri OECD İş Stratejisi üye ülkelerdeki politika tartışmalarında etkili bir rol oynadı. Ve 1999 yılında Sekreteryaya tarafından yapılan bir değerlendirmede, İş Stratejisini en çok uygulamaya koyan ülkelerin işgücü pazarında görece daha iyi performans gösterme eğiliminde oldukları belirtildi.

Ancak, OECD ülkelerinin işgücü pazarı politikaları ve bunların sonuçları bakımından 1999 yılından bu yana çok şey oldu. Dolayısıyla, OECD Çalışma Bakanları Eylül 2003'te Paris'te yaptıkları toplantıda yeni deneyimler ve önde duran görevler ışığında İş Stratejisi'nin yeniden değerlendirilmesi için zamanın geldiği sonucuna vardılar.

İşsizliğe çözüm bulma konusunda daha yapılması gereken şeyler var...

Birincisi, yüksek oranlardaki işsizlik ortadan kalkmadı. Elbette OECD içerisindeki işsizlik oranı 1994 öncesi oranların biraz altına düşmüş durumda ve (başta ABD olmak üzere) belirli ülkelerde izlenen güçlü büyüme eğiliminin devamı, (başta Japonya, daha az ölçüde de Avrupa Birliği olmak üzere) diğer birçok ülkede görülen iyileşmenin

desteklediği son OECD öngörülerini (bkz. 1. Bölüm), önümüzdeki iki yıl içinde işsizlik oranlarının biraz daha düşeceğine işaret ediyor. Ama buna rağmen birçok ülkedeki işsizlik oranları 1970'lere ve 1980'lere kıyasla hâlâ daha yüksek olmaya devam ediyor.

...ve yaşlanan nüfusun getirdiği sorunlarla baş edebilmek için daha çok ve daha iyi iş olanakları sağlanması gerekiyor

Aynı zamanda, yaşlanan nüfusun gelecekteki ekonomik büyüme ve yaşam standartları açısından yarattığı sorunlar günümüzün politika gündemlerinde daha büyük bir yer işgal ediyor. OECD Bakanları bu sorunları aşmanın en iyi yolunun, özellikle şu anda işgücü pazarında dezavantajlı olup işsizlikten ve işgücü pazarındaki durgunluktan daha fazla etkilenen kişilere yönelik olarak daha çok ve daha iyi iş olanakları yaratmak olduğu sonucuna vardılar. Bunun gerçekleştirilebileceği geniş bir alan var. Ortalama olarak OECD içerisinde çalışma yaşındaki nüfusun yaklaşık %35'i çalışmıyor. Bunların çoğu çalışabilecekleri halde ve genellikle çalışmak istemelerine rağmen, istatistiklerde "pasif" diye sınıflandırılıyorlar. Bu rakam ülkeler arasındaki önemli farklılıkları maskeleyen olup, Avustralya, Hollanda, Yeni Zelanda, (Finlandiya dışındaki) Kuzey ülkeleri, Kuzey Amerika, İsviçre ve Britanya'da istihdam dışında kalan nüfusun oranı %30'dan az, Belçika, Orta ve Doğu Avrupa, Yunanistan, İtalya, Meksika ve Türkiye'de ise %40'tan fazladır.

İş Stratejisi, birçok ülkede süreklilik arz eden yüksek oranlardaki işsizliğin azaltılmasının başlıca kaygı konusunu oluşturduğu bir dönemde formüle edilmişti. Bu Yeniden Değerlendirme analizinde İş Stratejisinin politika tavsiyelerinin daha çok ve daha iyi iş olanakları yaratılması hedefinin gerçekleştirilmesi doğrultusunda nasıl gözden geçirilmesi gerekebileceği ve/ya da genişletilebileceği incelenecektir.

Ancak, istihdam artırıcı önlemler sosyal amaçlarla bağdaştırılmak zorundadır. Hükümetlerin burada dikkat etmesi gereken hususlar şunlardır: İş güvencesi,

...

Her ne kadar merkezi önem taşıyan bir amaç olsa da, daha çok ve daha iyi iş olanakları yaratılmasının hedeflenmesini, yeterli bir sosyal güvence olması, iş ve aile yaşamının daha iyi bağdaştırılması ve sermaye gelirlerinin ulusal tercihlerle uyumlu olması başta olmak üzere, diğer sosyal amaçlarla bütünleştirmek gerekmektedir.

İş güvencesi mevzuatı (İGM) reformu bu bakımdan önemlidir. 2. Bölümde İGM'nin daha esnek olmasının, işverenlerin işçi almalarını daha kolay hale getirebileceği, böylece gençler ve kadınlar gibi işe girmede daha fazla sıkıntı çeken kesimlerin iş bulma şanslarını arttırabileceği görülmektedir. Ancak, bu reformlar aynı zamanda işverenler için işten çıkarmaları da daha kolay hale getirip orta ve daha üst yaş gruplarındaki çalışanlar arasında iş güvencesinden yoksunluk kaygılarını arttırabilir. Önerilen İGM reformlarının niteliğine de dikkat etmek gerekir. 2. Bölümde, istihdamı artırma amacıyla, bazı ülkelerin geçtiğimiz on yıl içerisinde geçici işler ve "düzenli olmayan" diğer sözleşmeler ile ilgili hükümleri gevşetirken sürekli sözleşmelere ait güvencelere dokunmadığı görülmektedir. Bunun sonucu ise, bazı ülkelerde söz konusu çalışanların her zaman özgürce seçemedikleri koşullarda "düzenli olmayan" istihdam biçimlerinin artması şeklinde olmuştur. Bu durumda düzenli sözleşmeleri tanzim eden kurallarda değişikliklere gidilmesi yerine yalnızca düzenli olmayan sözleşmeler üzerinde odaklanan

reformların maliyetleri ile kazançlarının neler olduğu, bu maliyetlerin ve kazançların işgücü ve ürün pazarları ile ilgili diğer politikalar ve kurumlardan nasıl etkilendiği sorusu gündeme gelmektedir.

Dolayısıyla, bütün bunlar birlikte ele alındığında, işten çıkarmalara karşı belirli bir güvence, bunun yanı sıra iyi işleyen işsizlik ödeneği sistemleri, etkin çalışan iş bulma kuruluşları ve ürün pazarı rekabeti olması, işgücü piyasasında dinamizmin daha artırılmasına duyulan ihtiyaç ile istihdam ve gelir güvencesi arasında denge sağlanmasına yardımcı olabilir. Bu karma politikanın niteliğini ve ülkeler arasında nasıl bir değişiklik göstermesi gerektiğini Yeniden Değerlendirme çerçevesinde daha fazla incelemek gerekmektedir.

... çalışmayı özendirmek için kullanılan yöntemler, ...

Aynı şekilde, İş Stratejisi'ndeki tavsiyelerden bazıları hiç kuşkusuz çalışmayı teşvik edici uygulamaları arttırmakla birlikte, bunlar aynı zamanda sosyal güvence açısından sorun oluşturabiliyor. Örneğin, sosyal yardımların miktarının ya da süresinin azaltılması, sosyal yardım almaya devam etme yerine çalışma hayatına geri dönme eğilimlerini arttıracaktır. Sosyal yardımlardan yararlanma koşullarının önemli bir derecede daha sıkı hale getirilmesi, çalışabilecek durumdaki kişilerin işgücü pazarından geri çekilmemelerinin sağlanmasına yardımcı olabilir. Ancak bu tür önlemlerin sonucunda iş hayatında kendilerine yer bulmakta zorlanan kişilerin sosyal yardım sisteminden tamamen kopup yoksulluk içine düşmemelerine de dikkat edilmesi zorunludur.

Bu açıdan, sosyal yardımlar konusunda “karşılıklı yükümlülükler” adı verilen bir yaklaşımın benimsenmesi, gerek istihdam, gerekse sosyal güvence amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olabilir. Böylesi bir yaklaşımla, sosyal yardım alan kişilere danışmanlık, iş arama konusunda destek ve yeniden çalışmaya yönelik başka hizmetler sunulmaktadır. Buna karşılık, bireylerin de sosyal yardım desteğinin devamına paralel olarak aktif bir şekilde iş aramaları ya da istihdam edilebilir olma özelliklerini geliştirmeleri doğrultusunda adımlar atmaları gerekir. Son yıllarda bu tür istihdama yönelik sosyal politikaların tasarlanması, uygulanması ve etkinliği konusunda çok veri elde edilmiş bulunmaktadır. Yeniden Değerlendirme, özellikle dikkatleri bireyleri aktifleştirici bu tür önlemlerle – geçtiğimiz on yıl içerisinde birçok üye ülkede sayıları önemli miktarda artmış bulunan – hasta, engelli ve yalnız ebeveyn yardımları alan kişiler başta olmak üzere yeniden çalışmanın nasıl etkin bir şekilde desteklenebileceği ve bu konuda iş ve işçi bulma kurumlarının işlevleri üzerinde yoğunlaştıracaktır.

Bunun yanı sıra, işe girmenin, söz konusu kişiye ve ailesine somut kazançlar sağlaması da gerekir. İşte burada “çalışmayı mali açıdan cazip hale getirme” adı verilen (düşük ücretleri takviye eden ve çalışma koşuluna bağlı sosyal yardımlar verilmesi, ya da düşük ücretlilerin sosyal sigorta primlerindeki işveren paylarının azaltılması gibi) uygulamalar da sosyal yardım alan kişilerin çalışma hayatına dönmelerine yardımcı olabilir. Pratikte işlerliği kanıtlanan ve kanıtlanmayan vergi ve sosyal yardım sistemlerine ilişkin reformlar, bunların asgari ücret ile karşılıklı etkileşimleri konusunda daha fazla araştırma yapılması da Yeniden Değerlendirme çerçevesinde temel öneme sahip bir konu olacaktır.

... esnek çalışmanın iş ve aile yaşamının bağdaştırılmasına etkileri, ...

İş Stratejisi'nin genel politika ilkelerinden biri "çalışma saatlerinde esneklik" uygulamasının artırılması gereğidir. Birçok OECD ülkesinde değişken çalışma takvimleri, standart çalışma saatleri dışında çalışma ve yarım gün çalışmanın artması dahil olmak üzere, "standart olmayan" çalışma takvimleri uygulanmasında artışa tanık olunmuştur.

Deneyimler bu tür önlemlerin istihdam oranının yükselmesine katkıda bulunabileceğine dair beklentileri büyük ölçüde doğrulamaktadır. Örneğin, yarım gün çalışma seçeneklerinin artırılması, küçük çocuklu ebeveynlerin iş ile ebeveynliği bir arada yürütmelerini ve daha üst yaş gruplarında bulunan çalışanların kariyer olanaklarını genişletmelerini kolaylaştırırken, çalışma saatlerinin daha esnek hale getirilmesi firmaların da değişen iş yüklerine ayak uydurmalarına yardımcı olabilir. Ancak, 1. Bölümde çalışma saatleri ile ilgili diğer düzenlemelerin genellikle çalışanların iş ve aile yaşamlarını bağdaştırmalarını kolaylaştırmaktan çok zorlaştırdığı görülmektedir. Dolayısıyla, akşamları, geceleri ya da hafta sonları işte kalan emekçiler ile çalışma takvimleri belirsiz olan ya da özellikle uzun saatler çalışan kişiler, iş saatleri ile aile sorumlulukları arasında önemli oranda daha çok çatışma yaşadıklarını belirtmektedirler. Özellikle belirli gruplar arasında istihdam oranlarının artması yönünde daha fazla ilerleme sağlanması, iş ve aile yaşamının daha iyi bağdaştırılmasına yönelik girişimlerle elele gitmelidir. İlk İş Stratejisinde geri planda kalmış olan bu konuya Yeniden Değerlendirme'de daha fazla dikkat gösterilecektir.

... ve yeteneğe göre ücret farklılıklarının artmasının olumsuzlukları – ki bu da yaşam boyu öğrenimin önemini vurguluyor

OECD ülkelerinde son yirmi yıl içinde görülen teknolojik ilerlemenin kalifiye olmayan işgücüne karşı ve kalifiye işgücü lehine bir ayrım getirdiği şeklindeki hipotezi destekleyici epeyce veri bulunmaktadır. Bu ise, istihdam ile hakkaniyet amaçları arasında bir uzlaşma ve denge potansiyeline dikkatleri çekmektedir. Nitelikli işgücü talebinin desteklenmesi için, fazla kalifiye olmayan emekçilerin gelirlerinin (nitelikli emekçilerin gelirlerine kıyasla) düşmesi gerekebilir. 3. Bölümdeki veriler son yirmi yıl içinde gelir eşitsizliğinin artma eğilimi gösterdiğini, öte yandan gelir eşitsizliğinin en çok arttığı ülkelerde istihdam alanındaki gelişmelerin genellikle daha olumlu olduğunu doğrulamaktadır.

Yaşam boyu öğrenim, uzun erimde istihdam olanaklarının artırılmasında pekâlâ etkili bir yöntem olabilir; böylece verimlilik ve hakkaniyet amaçları arasındaki dengenin sağlanması daha kolaylaşabilir. 4. Bölümde, öbür etmenler aynı kalma koşuluyla, iş eğitimi gören emekçilerin iş eğitimi görmeyenlere kıyasla işlerini koruma olasılığının daha fazla olduğuna dair somut veriler yer almaktadır. İşlerini kaybettikleri zaman bile, daha önce iş eğitimi almış bulunan emekçilerin yeniden işe girme olasılığı öbürlerine göre daha yüksek olmaktadır. Veriler ayrıca nüfusun belirli bir kesimini hedef alan iş eğitimi politikaları sonucunda söz konusu kesim *içerisinde* işini kaybetmenin çok fazla olmadığını da göstermektedir. Başka bir deyişle, söz konusu kesim için bir bütün olarak olumlu bir net istihdam sonucu doğmaktadır. Dolayısıyla iş eğitimi, olumsuz şoklar karşısında özellikle savunmasız olan ve çoğunlukla işten işsizliğe ya da pasifliğe geçip işgücü piyasasına yönelik politika belirlemeyi zorlaştıran düşük gelirli emekçilere özellikle daha yararlı olabilir. Ayrıca daha üst yaş gruplarındaki çalışanların kariyer olanaklarını genişletme konusundaki istek ve yeteneklerini de arttırabilir.

Geçen yılın *İstihdam Raporu* içinde yer alanlarla birlikte bu veriler, İş Stratejisinin yaşam boyu öğrenim ayağını destekleyen savı güçlendirmektedir. Ancak, bu aynı zamanda daha somut politika önerileri gereken bir alandır. Dolayısıyla, az eğitilmiş ve temsil oranı düşük diğer grupların becerilerinin artırılması konusundaki yatırımlara sağlanan teşviklerin geliştirilmesine dönük politikaların ve farklı ortak-finansman uygulamalarının rolü, Yeniden Değerlendirme kapsamı içerisinde daha fazla incelenecektir.

Kayıt dışı çalışmadan resmi çalışmaya geçişlerin nasıl kolaylaştırılabileceği konusunun da ele alınması gerekiyor

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, Meksika, Türkiye ve Güney Avrupa'nın bazı bölgeleri gibi birkaç OECD ülkesinde, ayrıca dünyanın OECD dışındaki büyük bölümünde çalışanların önemli bir oranı gayriresmi ya da kayıt dışı işlerde çalışmakta ve/ya da işten kazandıkları gelirler vergi ya da sosyal sigorta primi ödememek için beyan edilmemektedir. Bu durum düşük verimlilik kısılacı ya da kapanı oluşması riskini doğurmaktadır. Ayrıca kamu varlıklarının finanse edilmesini sağlayan vergi tabanını erozyona uğratarak toplumsal birlik ve gelişme için büyük önem taşıyan, gerekli eğitim ve sosyal güvence sistemlerinin uygulamaya konulmasını da engellemektedir. Kayıt dışı çalışma ilk İş Stratejisi'nin genel ilkeleri içerisinde ele alınmamış olup Yeniden Değerlendirme'nin önünde duran görevlerden biri de bu alanda tavsiyeler hazırlanmasıdır.

İlk adım olarak, 5. Bölümde resmi çalışmaya geçişlerin nasıl kolaylaştırılabileceği konusunda geniş kapsamlı bir analiz yapılmaktadır. İlk olarak belirli düzenlemelerde reforma gidilmesi gerekmektedir. Özellikle, vergi ve sosyal sigorta sistemleri daha tutarlı hale getirilerek resmi çalışma üzerinde ağır bir yük oluşturan düzenlemeler ve idari koşullar gözden geçirilmelidir. Mevcut düzenlemelerin daha iyi yaşama geçirilmesi, bu arada iş ve vergi müfettişliklerinin görevini iyi yapması da gerekmektedir. Sosyal güvence ve istihdam teşvik uygulamaları, kayıt dışı ekonomide çalışıyor olsalar dahi, gerçekten muhtaç durumdaki kişilere ulaştırılmalıdır. Aynı zamanda, bu tür uygulamalar kayıtlı ekonomiye entegre olmayı özendirerek şekillerde tasarlanmalıdır. Genel olarak, bu alanda devlet yönetim kalitesinin ana bir etken olduğu görülmektedir.

Son olarak, politikaların eşgüdümü ve alternatif politika paketleri değerlendirilmelidir

İş Stratejisi bazen birbirinden bağımsız tavsiyelerden oluşan bir liste gibi ele alınmıştır. Ancak, deneyimler, politikalar ile kurumlar arasındaki *etkileşimlerin* istihdam sonuçlarını ve ekonomilerin olumsuz şoklara ne derece dayanıklı olduğunu etkileyebileceğini göstermektedir. Dolayısıyla, örneğin, destekleyici bir makro-ekonomik politika ortamına sahip olarak, ürün-piyasa rekabetini uyararak, ya da fazlasıyla katı istihdam mevzuatını azaltarak talep tarafındaki engellere de eğilindiği takdirde, işgücü pazarına katılımı teşvik eden politikalar daha etkili olabilir. Bir örnek vermek gerekirse, ürün piyasa mevzuatında aktif rekabeti teşvik edici reformlar yapıldığı takdirde, (örneğin, ticaretin serbestleşmesi sonucunda) talep kaymaları nedeniyle işinden olan emekçilerin yeniden çalışmalarının desteklenmesinde aktif işgücü pazarı programları muhtemelen daha başarılı olacaktır. ["Ürün piyasa mevzuatı" deyimiyile 'serbest' ticareti engelleyici, tekelleri önleyici anti-tröst yasalar kastediliyor – *Çevirmenin notu*]

Politikaların birbirini tamamlamaları ve bunlar arasındaki etkileşimler değerlendirilirken, farklı politikalar ve kurumlar olmasına karşın, neden Danimarka, Hollanda, Yeni Zelanda ve ABD gibi ülkelerin birbirine benzer seviyelerde yüksek istihdam oranları yakaladıkları incelenmelidir. Gerçekten, Yeniden Değerlendirme'nin önünde duran görevlerden biri, farklı reform "yaklaşımları"nın mümkün olup olmadığının anlaşılması olacaktır.

Yeniden Değerlendirme iki yıl sonra OECD Bakanlarına sunulacaktır

Özet olarak, Çalışma Bakanları tarafından verilen görev üzerine OECD, İş Stratejisi'nin yeniden değerlendirmesini yapmayı üstlenmiş bulunmaktadır. Gerek bu, gerekse önümüzdeki yılın *İstihdam Tahmin Raporu*, bu Yeniden Değerlendirme'ye yönelik bazı verileri ortaya koyacaktır. Bu verilere dayanarak, politika ilkelerinde ve ayrıntılı tavsiyelerde değişiklikler yapılacak ya da bunlar genişletilecektir. Yeniden Değerlendirme'nin ana sonuçları iki yıl sonra OECD Bakanları düzeyinde tartışılacaktır. Ülkelerin istihdam ve toplumsal amaçlarını gerçekleştirirken yapısal değişime ayak uydurmalarını kolaylaştırabilecek dengeli bir reform gündemi hazırlama görevi önümüzde durmaktadır.

© OECD 2004

Bu özet metin, resmi bir OECD çevirisi değildir.

Bu özet metin, OECD telif hakkı ve yayının aslının ismi belirtilmek koşuluyla çoğaltılabilir.

Değişik dillerdeki özet metinler, aslı İngilizce ve Fransızca basılmış olan OECD yayınlarının kısaltılmış çevirileridir.

**Bu yayınlar OECD İnternet Kitabevinden ücretsiz olarak temin edilebilir.
www.oecd.org/bookshop/**

Daha fazla bilgi için, OECD Halkla İlişkiler ve İletişim Müdürlüğü,
Haklar ve Çeviri Birimi'ne başvurunuz.

rights@oecd.org

Faks: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation Unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Fransa

İnternet web sitemiz: www.oecd.org/rights/

