

OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Turkish

OECD İstihdam Tahmin Raporu - 2005

Türkçe Özet

Başyazı

Küreselleşme: Sorunların Üstesinden Gelebilmek

John P. Martin
İstihdam, İşgücü ve Sosyal İşler Direktörü
Haziran 2005

İthalatın artması, (zaman zaman üretimin ülke dışına kaymasına doğrudan bağlı olarak) yabancı yatırım çıkışları ve göçmen girişlerinde yansımaları bulan küreselleşmenin çeşitli yönleri, son zamanlarda birçok OECD ülkesinde iş güvenliğinin azalmasına katkıda bulundu. Bazı yorumculara göre, küreselleşme sadece sanayide değil, artan bir şekilde şimdiye dek ticareti yapılmayan hizmetlerde de önemli iş kayıplarına yol açıyor ve çok sayıda OECD emekçisinin ücretlerini ve çalışma koşullarını aşağı çekici bir baskı uyguluyor. Bu durum hızlı teknolojik değişimlerle (ör. Bilişim ve İletişim Teknolojileri ve İnternet alanında) bir araya geldiğinde, işini kaybetme korkusu ağırlıklı olarak mavi yakalı emekçilerle sınırlı kalmayıp, çok sayıda beyaz yakalı çalışanları da olumsuz etkileyebiliyor. Son AB genişlemesinin yanı sıra, muazzam bir işgücü fazlasının olduğu Çin ve Hindistan'ın dünya ticaret sistemine hızla entegrasyonu bu kaygıları körüklemiş bulunuyor.

Başta Avrupa anakarası olmak üzere, OECD ülkelerinin çoğunda istihdam artışının az ve yavaş olduğu bir zeminde bu kaygıların daha da artması şaşırtıcı değil. OECD öngörülerini istihdam alanında toplam olarak OECD bölgesinde 2005-2006 döneminde küçük miktarda bir iyileşme olacağı yönünde. Güncel eğilimlere bakılırsa, 2006 yılında

OECD bölgesinde 36 milyon, yani 2004 yılındaki rakamdan yalnızca bir milyon daha az işsiz olacak.

*Küreselleşme, daha iyi yaşam standartları
vaat ediyor...*

Bu kaygılar, ticaret ve yatırım alanlarındaki geçmiş liberalizasyon uygulamalarının istihdam ve yaşam standartlarının artmasına önemli ölçüde kaynaklık ettiği gerçeği ile taban tabana ters düşüyor. Piyasaların daha açık hale gelmesi, buna katılan tüm ülkeler için yeni iş fırsatları yaratıyor, tüketicinin daha fazla seçeneğe sahip olmasını teşvik ediyor ve reel gelirlerin artmasına yol açıyor. Geçmiş deneyimler ayrıca korumacı politikaların çıkmaz bir sokak olduğunu gösteriyor: Genellikle ticarete daha açık olan ülkelerin daha az açık olan ekonomilerden daha fazla ekonomik büyüme gerçekleştirdikleri görüldü.

*...ama aynı zamanda adaptasyon bedelleri
getiriyor*

Ancak, ticaretten elde edilecek kazançları gerçekleştirmek için üretim faktörlerinin bir ülkenin ticaret ortaklarından daha az verimli olduğu faaliyetlerden görece daha verimli olduğu faaliyetlere kaydırılması gerekiyor. Bu durum, küreselleşme sürecinin kaçınılmaz olarak bazı sektörlerde iş kayıpları olmasının yanı sıra, başka sektörlerde yeni iş olanakları doğmasını beraberinde getirmesi anlamına geliyor. Sorun, mevcut çalışanların yeni iş açılımları ile eşleştirilmesindeki adaptasyon sürecinin olabildiğince sarsıntısız bir şekilde işlemlerini sağlamaktır.

Adaptasyon sorununun boyutlarını bir perspektif içerisinde ele almak gerekiyor. OECD ülkelerinde kaydedilen iş kayıplarının sadece küçük bir bölümü doğrudan ticaret ve yatırım alanındaki liberalizasyona yorulabilir. Örneğin, 15 OECD ülkesinin 1990-2000 dönemi verileri, sanayide ithalattan kaynaklanan rekabetin yüksek olduğu sektörlerin toplam istihdam içindeki oranının ortalama olarak yalnızca yüzde 4 olduğuna işaret ediyor. Ancak, adaptasyon süreci ne otomatik ne de acısız oluyor. 1. Bölüm, ithalattan kaynaklanan rekabetin yüksek olduğu sektörlerde işlerini kaybeden çalışanların yeniden bir işe girmelerinin daha çok zaman aldığını, yeniden işe girdiklerinde ise işini kaybeden diğer çalışanlardan daha fazla ücret kaybı yaşadıklarını gösteriyor. Bu durum, ticaret sonucunda işinden olan çalışanların işini kaybeden diğerlerine göre genellikle daha yaşlı ve daha az eğitilmiş olup çoğunlukla gerilemekte olan meslekler ve sektörlerdeki uzmanlık becerilerine sahip olduklarını yansıtıyor.

*Ticaret sonucunda işinden olan çalışanları
hedef alan programlar belirli koşullarda
gerekli görülebilir...*

Ticaret sonucunda işinden olan çalışanlar genellikle diğer gruplardan ortalama olarak daha büyük adaptasyon güçlükleri yaşıyorlarsa da, bundan mutlaka özel bazı politik önlemler alınması gerektiği sonucu çıkmaz. Ancak, ticaret şokları belirli bölgeleri diğerlerinden çok daha fazla etkileyip alternatif işlerin çok az olduğu yerel işgücü piyasalarında geniş çaplı işten çıkarmalara yol açtığına, hedefe dönük destek önlemleri

ve yeniden istihdam hizmetlerinin uygulamaya konması için haklı nedenler olabilir. Gerçekte, 2. Bölümde gösterildiği gibi, istihdam alanındaki bölgesel dengesizlikler çoğunlukla, çalışanların bölgeler arasında görece hareketlilik gösterdiği ülkelerde bile, süreklilik arz ediyor. Aynı şekilde, hedefe yönelik programlar ticaret ve yatırım alanında liberalizasyondan tüm sektörler olumsuz etkilendiği durumlarda anlamlı olabilir ve gerilemekte olan sektörlerin zaten geri kalmış bölgelerde bulunduğu durumlarda sorun özellikle keskin bir hal almaktadır. Ancak bu tür hedefe yönelik önlemlerin karma sonuçlar verdiğini, bazen adaptasyon sürecine *filen* engel oluşturduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla, bu önlemler olabildiğince az kullanılmalı, güçlü bir şekilde düzenli bir adaptasyonun kolaylaştırılmasına yönelik olarak ve sınırlı bir süre için uygulanmalıdır.

Buna ek olarak, bazen ticaret sonucunda işinden olan çalışanların bu durumuna ticaret ve yatırım hareketlerinin toplumun diğer kesimleri için gelir ve refah artışı sağlayacak olan liberalizasyonu yönündeki bilinçli bir politik kararın neden olduğu gerekçesiyle bunların kamunun yardımına özellikle hakkı olduğu ileri sürülüyor. Ticaret sonucunda işinden olan çalışanlar için somut yardımlar olmaksızın ticarete liberalizasyon girişimlerini sürdürmenin mümkün olmayabileceği, bu argümanın ABD’de çok kullanılan değişik bir şeklini oluşturuyor. Bu tür politik ekonomi argümanları kabul edildiği takdirde, işgücü piyasasında benzer zorluklar yaşayan diğer çalışanlara sağlanan yardımların ötesinde birtakım yardımlar için ticaret sonucunda işinden olan çalışanlara ayrıcalık tanınmasından kaynaklanabilecek verimsizlikler ve eşitsizliklerin en aza indirilmesine özen gösterilmelidir.

...ama esas amaç, genel olarak işlerini kaybedenlere gelir desteği sağlanırken, aynı zamanda yeniden çalışma teşviklerinin geliştirilmesidir

Bu özel durumlar dışında, ticaret sonucunda işinden olma sorunları genel olarak iş kaybından çok farklı değil. Dolayısıyla, buradaki en önemli politik ihtiyaç, genel olarak işlerini kaybedenlere gelir desteği sağlanması ve aynı zamanda yeni işlere geçmelerinin desteklenmesidir.

İthalattan kaynaklanan rekabet ve yer değiştirme sonucunda “kayba uğrayanlar”ı tazmin etmenin en aşikâr yolu işsizlik yardımlarıdır. Bu yardımlar, uluslararası ekonomik bütünleşmenin yararları ve bedellerinin daha eşit bir şekilde paylaşılmasına yol açarak hakkaniyet hedeflerine destek olabilir. Ayrıca, iş arayanların becerilerinin daha iyi kullanılabileceği bir işi daha uzun bir süre aramalarını sağlayarak verimlilik hedeflerine de destek olabilir. Ancak, işsizlik yardımları genellikle ticaret sonucunda işinden olan çalışanların aktif bir şekilde iş aramaları için teşvikleri zayıflattığından, verimsizlikler de doğabilir. İşgücü arzını zayıflatıcı etkenler özellikle ticaret sonucunda işinden olan çalışanların iş deneyimleri ve becerilerinin mevcut işlere pek uygun olmaması halinde etkili olabilir. Bu tür emekçiler genellikle yeniden bir işe girebilmek için ücretlerinde önemli bir düşüşü kabullenmek zorunda kalacaktır. Böylesi durumlarda, eski gelirlere göre oldukça düşük görülebilen işsizlik yardımları, *müstakbel* gelirlere göre çok daha yüksek olup böylece güçlü bir işsizlik çıkmazı oluşturabilir.

Genel eylem planı, işinden olan emekçilere adaptasyon için fırsatlar ve teşvikler sağlanmasını gerektirdiğinden, işinden olan çalışanları, *ör.* erken emeklilik, engelli yardımları ya da iş arama koşulları gevşek işsizlik yardımlarından yararlanarak, işgücü piyasasından çekilmeye iten önlemlerden kaçınılmalıdır. Gerçekte, işinden olan çalışanları işgücü piyasasıyla yakın irtibat içinde tutmak için her türlü çaba gösterilmelidir. Bununla birlikte, eylem planı yapma durumunda olanların çoğu kez yeterli sosyal yardımlar yapılması ile çalışma teşviklerinin korunması arasında zor bir denge ile karşı karşıya kaldıklarını kabul etmek gerek.

Bunu gerçekleştirmenin bir yolu, çalışmanın sosyal yardım almaya göre mali olarak daha çekici olmasını sağlamaktır...

Bu dengeyi gözetmenin bir yolu, iş arayanlara iş bulduklarında mali bir teşvik sağlamaktır. Bu tür çalışırken sağlanan sosyal yardımlarda genellikle düşük gelirli kişiler hedef alınmakta olup, bunların toplumsal refah kaybı ya da kaynak ısrarı riskini azaltacak şekilde tasarlanmasına dikkat edilmelidir. Ama deneyimler bu tür sosyal yardımların çalışma teşviklerinin geliştirilmesinde etkili bir yol olabildiğini gösteriyor (3. Bölüm). Eski ve yeni işler arasındaki gelir farkını kısmen karşılayan ücret sigortası sistemleri, işinden olan çalışanların hızla yeni işler bulmalarını teşvik etmek amacıyla birkaç ülkede (Fransa, Almanya ve ABD) denenmekte olan ilginç bir buluştur. Ancak, bu tür sistemler zor tasarım sorunları çıkarmakta olup henüz titiz bir şekilde değerlendirilmiş değildir.

... aktifleştirme stratejileri, iyi tasarlandığı takdirde, yeni işlere girilmesine yardımcı olabilir,...

Yeterli yardım seviyelerinin güçlü çalışma teşvikleri ile tutarlı olmasının sağlanması için “aktifleştirme” stratejileri zorunludur (4. Bölüm). İş aramaya yardım, psikolojik danışmanlık, eğitim ve diğer yeniden istihdam hizmetlerini kapsayan bu stratejiler, ticaret sonucunda işinden olma durumlarına özellikle çok uygundur. Değişen ticaret şekillerine başarılı bir adaptasyon için işgücünün gerilemekte olan sektörlerden gelişmekte olan sektörlerle sarsıntısız bir şekilde kayması gerçekten de gerekir. Örneğin, işinden olan ve artık pek gerek duyulmayan becerilere sahip bulunan çalışanlara yeniden eğitim programları aracılığıyla ve makul bir bedelle yeni işler için belirli nitelikler kazandırılabilirse, söz konusu emekçilerin iş piyasasına yeniden entegrasyonu kolaylaştırılabilir. Ancak, aktif işgücü programları dikkatle tasarlanmalıdır. Örneğin, işinden olan emekçilerden çoğunun, özellikle yaşlıların, büyük ölçüde yeniden eğitim yatırımı gerektirecek yeni mesleklere geçmek yerine, aynı sektörde yeniden istihdam edilmesi daha makul olabilir. İşgücü giriş-çıkış oranlarının yüksek olması nedeniyle, gerilemekte olan sektörlerde bile oldukça çok sayıda yeni işe almalar olduğu için, bu mümkündür. Aynı sektörde yeni bir iş bulan emekçilerin gelir kayıpları da çok daha azdır. Kısaca, eğitim ve diğer yoğun önlemler, sadece iş aramaya yardımcı olunmasının yeterli olmadığı, nisbeten az sayıdaki bireyler için uygulanmalıdır.

İşinden olan çalışanlara kişisel koşullara göre uyarlanmış doğru hizmetlerin sunulması; etkin istihdam hizmetlerinin tasarlanması, bunların etkisinin değerlendirilmesi

ve maliyet-randımanlı bulunan programların daha yaygınlaştırılması şeklindeki genel sorunun bir parçasını oluşturmaktadır. İstihdam hizmetlerinde iyi bir performans yönetiminin gerçekleştirilmesi ise bu sorunun üstesinden gelinmesinde kilit öneme sahiptir (5. Bölüm).

...iş kaybının önceden bilinmesinin ardından iş aramaya yardımcı olunması da yararlı olabilir...

Ticaret şoklarının neden olduğu iş kayıpları bazen yeterince öngörülebilir olup çalışanlar işten çıkarılmadan önce adaptasyon yardımına başlanması sağlanabilir. İşten çıkarmalar daha gerçekleşmeden, çoğu kez yasal mevzuat tarafından belirlenen, önceden haberdar olma süresi, proaktif önlemlerin uygulanmaya konması için bir soluk alma alanı yaratabilir. Bu ayrıca çalışanlara yeni bir iş aramada avantaj sağlanmasında başlı başına bir değer de taşır. İşinden olan emekçiler bundan önceden haberdar olduklarında genellikle böyle bir durumdan önceden haberdar olmayanlara göre daha kısa süre işsiz kalmaktadırlar. Bunun yanı sıra, işten çıkarılacağı önceden bildirilen emekçilerin işten çıkarıldıktan sonra aldıkları ücretler üzerinde bunun olumlu bir etkisinin olduğuna dair bazı göstergeler de bulunmaktadır. İşten çıkarmalar olacağına duyurulduğu firmalara iş ve işçi bulma kurumu personelinin gönderilmesi, hattâ işten çıkaran firmanın işyerinde iş ve işçi bulma kurumu ofisinin kurulması çok yararlı olabilir.

... ve, daha genel olarak, iyi işleyen işgücü piyasalarının olması gerekir.

İşinden olan emekçilerin yeni işler bulmalarına yardımcı olunması, genel olarak işgücü piyasası performansının güçlü olduğu yerlerde çok daha kolay olacaktır. Bu bakımdan, işgücü piyasalarının dinamik olmasının ve çalışma yaşındaki kişilerin çalışma fırsatlarının ve teşviklerinin bulunmasının sağlanması her zaman olduğundan daha önemlidir. OECD'nin *İş Stratejisi* üzerinde devam eden değerlendirmelerin bunun gerçekleştirilmesi için kapsamlı bir çerçeve oluşturması gerekir.

Özet olarak, küreselleşmenin adaptasyon bedelleri olduğunu kabul edip bunun eylem planını hazırlamak gerekmektedir

Genel olarak, OECD ülkelerinde işgücü piyasasında yaşanan sorunların ana nedeninin küreselleşme olduğu iddiaları abartılıdır. Ancak, açık piyasaların yararlarının ortaya çıktığı sürecin adaptasyon bedelleri de vardır. Ve bu bedellerin kabul edilmesi ve ağırlıklı olarak, işlerini kaybedenlere tazminat ödemekle birlikte onların yeniden çalışma olanaklarını teşvik eden genel eylem planlarının hazırlanması gerekmektedir. Küreselleşmenin emekçilere getirdiği adaptasyon sorunları olduğunun kabul edilmemesi, ve çok ihtiyaç duyulan reformların uygulamaya konmaması, açık ticaret politikalarına kamuoyunun verdiği desteğin aşınmasına yol açabilir.

© OECD 2005

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 dillerinde yayınlanan 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/

