

OECD Employment Outlook - 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Turkish

OECD İstihdam Tahmin Raporu - 2006: İş Olanaklarının ve Gelirlerin Arttırılması

Türkçe Özet

Yirmi yıl boyunca artmaya devam eden işsizliğin ardından, 1994 yılında OECD ülkeleri OECD İş Stratejisi başlığı altında işgücü pazarındaki performansta iyileşme sağlamayı amaçlayan bir dizi politik tavsiyeleri onayladı. Bunun üzerinden on yıl kadar bir zaman geçtikten sonra OECD ülkelerinin çoğunda politika yapıcıların yüz yüze bulunduğu sorunlar daha da arttı. İlk İş Stratejisi temel olarak yüksek oranlardaki ve süreklilik arz eden işsizliği azaltmanın iki yolu üzerinde odaklanıyordu. Bu hâlâ birçok ülkede önemli ve henüz bitirilmemiş bir görev olmakla birlikte, işgücü pazarına girmenin önünde duran engellerin kaldırılması temel bir öncelik haline geldi. Ayrıca nüfusun yaşlanmasının getirdiği olumsuz sonuçların sınırlandırılması gereği bunu daha da ivedi bir hale getirdi. Bir başka temel sorun ise, insanların ve firmaların teknolojik gelişmelerin ve küreselleşmenin getirdiği değişikliklerden yararlanabilmelerini ve bunlara hızla ayak uydurabilmelerini sağlamak.

Bu raporda işgücü pazarındaki performansın iyileştirilmesine yardımcı olan politikalara ilişkin yeni veriler inceleniyor. Ekteki “İş Olanaklarının ve Gelirlerin Arttırılması: OECD İş Stratejisinin Yeniden Değerlendirilmesinden Çıkarılan Politik Dersler” başlıklı politik raporda sunulan, güncellenmiş OECD İş Stratejisi için analitik bir temel görevi görüyor. Bu ekte gerekli reformlar için yol gösterici olarak bir dizi gözden geçirilmiş politik tavsiyeler yer alıyor.

Bu çalışmadan çıkan başlıca ders, OECD ülkelerinin işgücü pazarındaki performansının şu dört temel direk üzerinde yükselmesinin yaşamsal öneme sahip olduğudur: Uygun bir makro-ekonomik politika belirlenmesi; iş aramanın yanı sıra işgücü pazarına girmenin önündeki engellerin kaldırılması; işgücü talebi önündeki işgücü ve ürün pazarından kaynaklanan engellerin üzerine gidilmesi; ve işgücünün beceri ve yeterliklerinin gelişmesinin kolaylaştırılması.

Sağlıklı bir makro-ekonomik politika, işgücü pazarındaki performansın iyi olmasını destekler

Ampirik analize dayanarak, sağlıklı bir makro-ekonomik politika yönetimi ekonomik büyümenin ve istihdamın sürekliliğinin sağlanmasına katkıda bulunuyor. Fiyat istikrarı ve sağlıklı bir bütçe, reel faiz oranlarını aşağı çekiyor. Bunlar da yatırımı ve işgücü verimliliğini teşvik edip istihdam ve ücretlerin artmasına yol açıyor. Düşük reel faiz oranları, ayrıca emek verimliliği ve istihdam için ek potansiyel kazançları olan yenilikçiliği de uyarabilir. Aşağıda ele alındığı üzere, makro-ekonomik politika aynı zamanda ekonomik istikrara katkıda bulunuyor ve yapısal reformlardan sağlanan yararların ön plana çıkmasına yardımcı oluyor.

İş arama ve işgücü pazarına girmenin önündeki engellerin kaldırılması

Vergi ve sosyal yardım reformlarının, iyi tasarlanmış “aktivasyon” politikaları ile birlikte, işgücü pazarına katılımın artırılmasında etkili olduğu görüldü, ancak kamu cüzdanına maliyetinin çok pahalıya çıkmaması için bu reformların iyi tasarlanması ve uygulanması gerekiyor.

Çalışma teşviklerini arttırmanın bir yolu, sosyal yardım seviyelerinin ve süresinin azaltılmasıdır. Yeni veriler, iyi tasarlandığı ve etkin bir şekilde uygulandığı takdirde “aktivasyon” politikalarının da çalışmamayı teşvik edici bu tür etkilerin giderilmesine ve iş hayatının dışında kalanların yeniden çalışmaya başlama olasılıklarının artırılmasına yardımcı olabileceğini, böylece sosyal amaçların gerçekleştirilebileceğini gösteriyor. Aktivasyon politikaları, yeterli kaynaklara sahip ve etkin kamu istihdam hizmetleri aracılığıyla yönetilen, işsizlerin aktif bir şekilde iş aramalarını ve yeni işler bulmaya teşvik edilmelerini sağlayan önlemler içerir. Etkin aktivasyon politikaları, işsizlerin iş arama çabalarında iyi desteklenmelerini öngörür; buna karşılık, onların da aktif bir şekilde iş aramalarını sağlamak amacıyla, kamu ya da özel istihdam hizmetleri aracılığıyla uygulanabilen bir dizi karma teşvik ve yaptırımlar içerir. Çalışma hayatındaki yoksulluğu azaltırken çalışmaya yönelik mali teşvikleri arttırmak amacıyla bunlar çalışma yardımlarını da içeren vergi yardımı reformları ile tamamlanabilir.

Bu tür bir yaklaşım bazı ülkelerde hastalık, engellilik, sosyal yardım ve tek ebeveyn yardımları gibi çalışmayan kişilere verilen diğer yardımları da kapsayacak şekilde genişletiliyor. Bu gerekli bir adım. Gerçekten de bazı ülkelerde bu tür yardımlar alan kişilerin sayısındaki artış, işsizliğin azaltılmasında sağlanan ilerleme ile el ele yürüdü. Aynı şekilde, ülkeler çalışanların ömürleri uzadıkça daha uzun süre çalışmalarının teşvik edilmesi için emeklilik sistemlerinde uyarlamalar yapıyor.

Ve çocuk bakımı desteği gibi aile dostu politikalar ile yarım gün çalışmanın önündeki engellerin kaldırılması da belirli grupların çalışma hayatına katılımını kolaylaştırarak sosyal yardımlarla yaşamaktan çalışma hayatına geçişi teşvik edebilir.

İstihdam mevzuatının ve ücret belirleme uygulamalarının uyarlanması ve ürün pazarında rekabetin teşvik edilmesi

Vergi ve sosyal yardım reformları işgücü pazarına katılımı kolaylaştırırken, politikaların işgücü talebinin arzdaki artışı karşılayacak şekilde artmasına olanak tanınması da aynı derecede önemlidir.

Birincisi, esnek çalışma saatlerini ve yarım gün çalışmayı teşvik edici – iş sözleşmeleri aracılığıyla uygulanan — önlemler çalışanların çalışma programları konusunda daha fazla seçeneğe sahip olmasını, aynı zamanda genç ebeveynler ve yaşlı çalışanlar gibi belirli grupların işgücüne katılımının teşvik edilmesini kolaylaştırabilir.

İkincisi, mevzuatın gereğinden katı olması işgücünün hareketliliğini kısıtlar, ekonominin dinamik verimliliğini azaltır ve iş olanakları yaratılmasına engel olur. Fakat çalışanlara yeterli koruma sağlamakla birlikte işgücü pazarına daha fazla dinamizm kazandıran yeni reform yolları bulundu. Bunlar arasında yasal prosedürlerin daha öngörülebilir olmasını ve “esnek güvenlik” dediğimiz, bir yandan işe alma ve işten çıkarma kararlarını kolaylaştırırken, öte yandan işini kaybedenlere etkin gelir desteği ve yeniden iş bulma hizmetleri sunan bir yaklaşımı sayabiliriz. Süresiz sözleşmelerdeki koruma aynı kalırken sabit süreli sözleşmelerde korumanın azaltılması gibi kısmi reformlar ayrımları derinleştirebilir, sosyal eşitsizlikleri arttırabilir ve verimlilik artışını düşürebilir.

Üçüncüsü, reel ücretlerin arz-talep baskılarına karşılık olarak esnek bir şekilde uyarlanması gerekir. Bu bakımdan, raporda toplu sözleşme görüşmelerinin gerek merkezi, gerekse desantralize olmasının sektör düzeyinde yürütülmesine göre genellikle daha iyi bir istihdam performansına yol açtığı tespit ediliyor. Son gelişmeler ılımlı seviyede bir yasal asgari ücret olmasının genel olarak istihdamı olumsuz etkilemediğini, ancak bu seviyenin altında ücret alan gençler ve herhalde başka savunmasız gruplar için yeterli ödenek verilmesi gerektiğini gösteriyor. Asgari ücretler çalışma yardımlarına faydalı bir destek olabilir; eğer çalışma yardımları iyi tasarlanırsa, asgari ücret, çalışmanın daha kazançlı hale getirilmesini sağlayabilir.

Dördüncüsü, bordro vergilerinin ve toplumsal harçların yüksek olmasının, özellikle verimliliğin düşük olduğu çalışanlar arasında istihdamı önemli derecede düşürdüğüne dair güçlü veriler var. Düşük ücretli işçilerin çalışma teşviklerini arttırmasına yönelik vergi reformu, ekonomik büyümeyi destekleyen, sağlıklı bir para ve vergi politikası çerçevesinde uygulanmalıdır.

Son olarak, ürün pazarında rekabeti zayıflatan mevzuatın istihdam üzerinde ters etki yaptığı sürekli karşılaşılan ampirik bir bulgudur. Bu tür uygulamalar büyüme potansiyeli güçlü sektörlerde yeni işyerleri açılmasına engel oluyor. Daha genel olarak ise, fiyatları yapay olarak daha yüksek düzeyde tutuyor ve böylece ekonominin tamamında reel ücretlerin ortalamasını aşağı çekiyor. Buna ek olarak, yeni firmalar kurulmasının önündeki yasal zorlukların ve idari engellerin giderilmesi, girişimci bir ortam oluşmasını destekleyecektir.

Çalışanların doğru becerilere sahip olmasının sağlanması, iş olanaklarının ve ücretlerin artmasına yardımcı olabilir

Yaşam boyu öğrenim, ekonomik büyümenin artmasına olduğu kadar, yoksulluğun ve eşitsizliklerin azaltılmasına da katkıda bulunabilir. Mesleki eğitim gören işçilerin mesleki eğitim görmeyenlerden daha iyi istihdam olanaklarına sahip olduğunu gösteren güçlü veriler var. Ayrıca, mesleki eğitim, geçici iş organizasyonlarından istikrarlı istihdama geçişleri de kolaylaştırıyor. Ne var ki, bütün ülkelerde yetişkin işgücü içinde mesleki eğitim durumu hiç de eşit ölçülerde dağıtılmış değil: Eğitim ve becerileri en az olanlar mesleki eğitime çok daha az katılıyor.

Yaşam boyu öğrenim politikası öncelikle mesleki eğitim pazarının iyi işlemlenmesini sağlamalı. Eğitim verenlerin performansının izlenmesi, sunulan kursların içeriği ve sonucu hakkında bilgilendirme, kariyer rehberliği ve becerilerin tanınması konusunda iyi tasarlanmış sistemler olması pekâlâ yararlı olabilir.

Çalışanların becerilerini arttırmaya yönelik yatırımlar konusunda mali yönden ve zaman açısından da engeller var. Bir firmanın personelinin becerilerini arttırabilmek amacıyla, firmaya özgü olmaktan ziyade, ekonominin tümüne yararlı olabilecek, genel nitelikte bir yatırım yapması için mali teşvik olmayabilir. Bu alanda daha fazla araştırma yapmak gerekmesine karşın, eğitimden yararlanan kişi ya da firmanın katkısıyla birlikte sağlanan bir kamu desteğinin, yani mesleki eğitimde ortak finansman unsuru bulunmasının, daha etkin olduğu tespit edilmiş bulunuyor. Ve mesleki eğitim izni, özellikle dezavantajlı gruplar için zaman engellerinin azaltılmasına yardımcı olabilir. Genel olarak, yaşam boyu öğrenim politikalarının tasarlanması ve uygulanmasına sosyal ortakların aktif katılımı programın başarısını arttırabilir.

Politika alanları ile makro-ekonomik politikanın rolü arasındaki etkileşim ve sinerjiler

Verimlilik artışındaki değişiklikler ya da petrol fiyatlarındaki artış gibi şoklar ile yapısal politika ortamı arasındaki etkileşimler, işgücü pazarındaki performansın belirlenmesinde büyük bir rol oynuyor.

Bütün ekonomiyi etkileyen şokların diğer politikalar ile etkileşimde bulunarak iş olanaklarını olumsuz etkilemesi, aşırı makro-ekonomik dalgalanmalardan kaçınmanın ve olumsuz şoklara karşı tampon oluşturmanın önemini arttırıyor. OECD ülkelerinin çoğunda yer etmiş olan, genellikle açık ya da örtük enflasyon hedefleri diye formüle edilen, ekonomik istikrara yönelik para politikasının bu bakımdan yararlı olması gerekir. Mali politikalar da içerdiği kurallar (otomatik istikrar sağlayıcı unsurlar) ve potansiyel olarak harcamalar ve vergi alanındaki takdire bağlı, ihtiyari değişiklikler aracılığıyla genel talebin istikrara kavuşturulmasında rol oynuyor. Ne var ki, isteğe bağlı değişikliklerin düş kırıklığı yaratıcı sonuçlara yol açabileceğini gösteriyor. Ulusal para politikası olmayan ülkelerde mali istikrar özel bir önem taşıyor. Ancak, mali politikanın istikrar sağlama amacıyla rol oynayabilmesi için, ne yazık ki son yıllarda birçok OECD ülkesinde pek rastlanmayan, sağlam bir kamu finansmanı olması gerekiyor.

İstikrara yönelik bir makro-ekonomik politika, işgücü ve ürün pazarındaki reformların istihdam açısından sağladığı kazançları da ön plana çıkarabilir. Parasal ve/veya mali politika, ekonominin yapısal reformdan kaynaklanan arz artışı potansiyelinin karşılanması, ve böylece gerekli ayarlamaların sadece piyasalara bırakılmasından daha kısa sürede makro-ekonomik istikrar sağlanması için gerekli olabilir. Genel talebin genel arzdan çok fazla saptanmasının sağlanması da insanların reformlara daha olumlu bakmasını sağlayabilir.

Politika paketleri

Son yirmi yılın deneyimleri iyi bir işgücü pazar performansını yakalamak ve korumak için gerekli politikalar ve kurumların bileşimi konusunda tek seçenek olmadığını gösteriyor. Başarılı bir performans yakalayan bazı ülkeler, sosyal yardım seviyelerinin düşük olması ile bu yardımların finansmanı için sınırlı vergilendirmenin yanı sıra, esnek bir istihdam koruma mevzuatının bir bileşimini uyguluyor. Bu ülkelerde toplu sözleşmeler sınırlı bir rol oynuyor. Sonuç ise, kamu cüzdanına maliyeti düşük bir şekilde gerçekleştirilen yüksek istihdam oranları, ama aynı zamanda görece büyük gelir eşitsizlikleri şeklinde ortaya çıkıyor. Toplu sözleşme görüşmelerinin eşgüdümüne ve sosyal diyaloga güçlü bir şekilde ağırlık verilen diğer başarılı ülkeler, cömert sosyal yardımlar veriyor, ama bir yandan da iş arayanları mesleki eğitim olanakları ve başka aktif işgücü pazarı programları sunarak aktifleştiriyor. Bu ülkelerde, istihdam mevzuatı diğer başarılı performans sahibi ülkelerde olduğundan daha kısıtlayıcı. Bu ülkeler yüksek bir istihdam ve düşük bir gelir eşitsizliği sağladılar, ne var ki bunun bütçe maliyeti epey yüksek oldu.

Bu iki paketin ortak bir özelliği, makro-ekonomik istikrara ve ürün pazarında güçlü bir rekabete ağırlık verilmesi. Buna ek olarak, başarılı ülkelerin çoğu iş aramaya güçlü bir şekilde destek oluyor.

Gözden geçirilmiş stratejinin dört temel direğinin ulusal kurumlar ve uygulamalar ile uyumlu bir şekilde yaşama geçirilmesi gerekecek. Tavsiye edilen politiklardan bazılarının uygulamaya konmasına karşı güçlü bir direniş olabilir, çünkü bunların maliyetleri iyi organize olmuş, belirli gruplar üzerinde yoğunlaşma eğiliminde, ama yararları ise daha yaygın ve/veya organize olmayan gruplara olacak. Buna ek olarak, bunların maliyetleri reform sürecinin başlarında görülürken, yararları ancak zaman içerisinde somutlaşacak.

Ancak uygulama sorunları eylemsizlik için bir bahane olmamalı. Eylemsizliğin maliyeti, işgücü pazarındaki performansın düşük olmaya devam etmesi ve yaşam standartlarının yaşlanan nüfuslar nedeniyle aşağı doğru güçlü bir baskı altına gireceği bir dönemde bunları yükseltme potansiyelinin gerçekleştirilememesi olacak. Son on yıl içinde bazı ülkelerin elde ettiği başarılar, reformdan yana yeterli politik irade olduğu takdirde neler gerçekleştirilebileceğini gösteriyor.

© OECD 2006

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 Kitabevi'nden 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 94 53

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

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

