

ILO DÜNYADA İSTİHDAM VE SOSYAL GÖRÜNÜM: EĞİLİMLER 2022 RAPORU

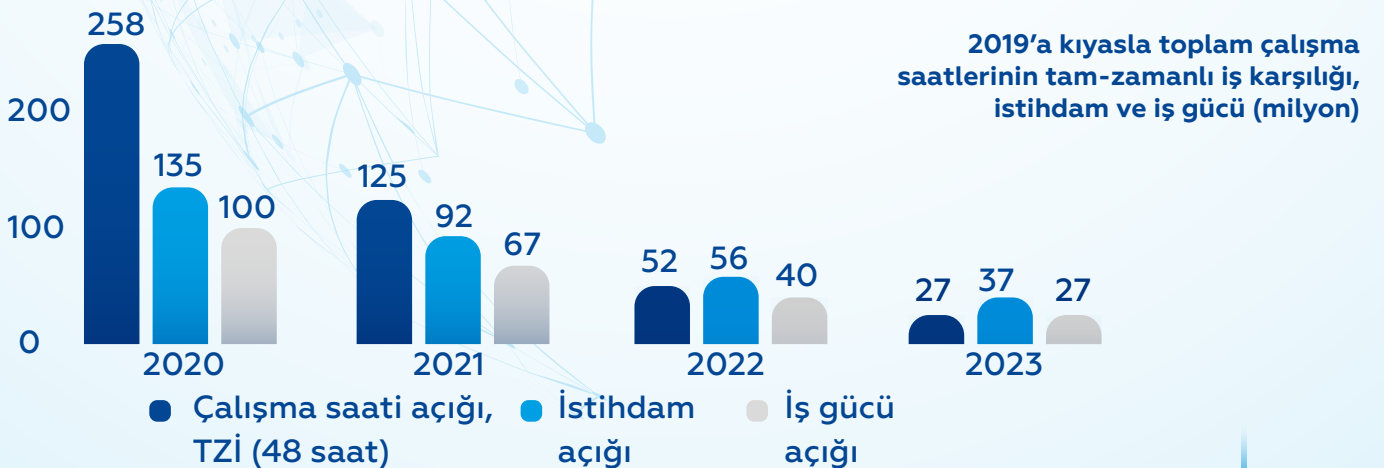
YÖNETİCİ ÖZETİ (Gayriresmi Çeviri)



Pandemi sürerken küresel iş gücü piyasaları toparlanmakta zorlanmaktadır.

COVID-19 salgını, 2021 yılında 2. kez küresel ekonomiye hükmetmiş ve iş gücü piyasalarının tam ve dengeli olarak toparlanmasını engellemiştir. Ekonomik aktivitelerin toparlanma hızı, büyük ölçüde virüsün kontrol altına alınma derecesine bağlı olmuştur ki, bu nedenle toparlanma süreci coğrafya ve sektörler arasında farklılık göstermektedir. Salgın yeniden her patlak verdiğinde başka sorunlar doğurmaktadır. Salgından önce düzgün işler açısından elde edilen birçok kazanım ciddi bir şekilde etkilenmiş olup önceden beri süregelen düzgün iş eksiklikleri, birçok ülkedeki sürdürülebilir toparlanma ihtimalini azaltmaktadır.

ILO'nun en son hazırladığı projeksiyonlardan bu yana küresel iş gücü piyasası görünümü kötüleşmiştir: salgın öncesi performansın yakalanması, dünyanın büyük bölümü için önümüzdeki yıllarda da gerçekleştirilmesi zor bir hedef olmaya devam edecektir. En son ekonomik büyüme tahminlerine dayanarak ILO, 2022 yılında küresel toplam çalışma saatlerinin (nüfus artışını da hesaba katarak), 52 milyon tam zamanlı işe (haftada 48 saat) denk gelecek şekilde, pandemi öncesi seviyelerin %2 aşağısında kalacağını öngörmektedir. Küresel işsizliğin 2022 yılında 207 milyon seviyesinde gerçekleşerek, 2019 yılı seviyesini yaklaşık 21 milyon ile geçeceği tahmin edilmektedir. Bu görünüm, 2019'un dördüncü çeyreğine göre çalışma saatlerindeki açığın 2022 yılında yüzde 1'in altına daralacağını tahmin edildiği Haziran 2021'de yayınlanan Dünya İstihdam ve Sosyal Görünüm: Eğilimler raporunun önceki baskısında yapılan projeksiyonlara kıyasla önemli bir bozulmayı temsil etmektedir.



Toparlanma örüntüleri bölge, ülke ve sektörler arasında farklılık göstermektedir.

Toparlanmanın başlangıcından itibaren düşük ve orta gelirli ülkelerdeki istihdam artışı oranları, büyük ölçüde gelişmekte olan ülkelerdeki daha düşük aşılama oranları ve mali açıdan daha dar manevra alanları nedeniyle, daha zengin ekonomilere kıyasla ciddi oranda daha düşük seviyede kalmıştır. Bu etki, pandemi öncesinde bile eşitsizliğin yüksek, çalışma şartlarının uyumsuz ve sosyal koruma sistemlerinin daha zayıf olduğu ülkeler üzerinde daha ciddi olmuştur.

Genel olarak, bütün bölgelerdeki (Afrika, Kuzey ve Güney Amerika, Arap Ülkeleri, Asya-Pasifik ve Avrupa ve Orta Asya) temel iş gücü piyasası göstergelerinin pandemi öncesi seviyelerine dönüşü henüz gerçekleşmemiştir. 2023 projeksiyonları, bütün bölgelerde tam toparlanmayı yakalamanın zor olduğunu işaret etmektedir. Avrupa ve Pasifik bölgelerinin bu hedefe en çok yaklaşanlar olacağı öngörülmekle birlikte, en kötü görünüm Latin Amerika & Karayipler ile Güney-Doğu Asya'da izlenmektedir. Bütün bölgelerdeki iş gücü piyasası toparlanma süreçleri, pandeminin devam eden etkisinden kaynaklanan aşağı yönlü risklerle karşı karşıyadır. Dahası salgın, kriz öncesi seviyelere geri dönüşün salgından kaynaklanan zararları telafi etmek için yetersiz kalacağı şekilde iş gücü piyasalarını yapısal olarak değiştirmektedir.

Salgın kaynaklı bozulmalar, yapısal yetersizlikler ve yeni riskler düzgün iş yaratılma potansiyelini azaltmaktadır.

Altta yatan yapısal eksiklikler ve eşitsizlikler, krizin olumsuz etkilerini kötüleştirmekte ve süresini uzatmaktadır. Kayıt dışı işletmelerin resmi kredi yollarına ve COVID-19 ile ilgili hükümet desteklerine erişimleri daha kısıtlı olduğundan, bir çok gelişmekte olan ülkede büyük olan kayıt dışı ekonomi, bazı politika enstrümanlarının etkisini azaltmaktadır. Bu ülkelerde, söz konusu yardım mekanizmalarının ihtiyacı olanlara ulaşması daha kısıtlı olmuş ve ülke içindeki eşitsizlikler kötüleşmiştir. Büyük işletmelere kıyasla küçük işletmelerde, istihdam ve çalışma süreleri daha fazla düşmüştür.

Emek-yoğun mal veya emtia ihracatına dayanan gelişmekte olan ekonomiler, özellikle ekonomik büyümedeki pandemi kaynaklı değişimlerin yarattığı değişken talebe uyum sağlamakta zorlanmıştır. Turizme bağımlı ekonomiler, sınırların kapanmasından ve gelir kaybından büyük zarar görmektedir.

İstihdam kayıpları ve çalışma saatlerindeki düşüşler, gelirlerin azalmasına neden olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde, gelirleri istikrara kavuşturmak için yeterli desteği sağlayabilecek kapsamlı sosyal koruma sistemlerinin eksikliği, zaten ekonomik olarak savunmasız olan hanelerin mali stresini sağlık ve beslenme üzerinde kademeli etkilerle daha da ağırlaştırmaktadır. Pandemi, milyonlarca çocuğu yoksulluğa sürüklemiştir ve çalışmalar, 2020 yılında ek 30 milyondan fazla yetişkinin ücretli işlerden yoksun olarak aşırı yoksulluğa (satın alma gücü paritesinde 1,90 ABD dolarının altında geçinen) düştüğünü göstermektedir. Ek olarak, çalışan aşırı yoksulların (çalıştığı halde kendilerini ve ailelerini yoksulluk sınırının üstünde tutacak kadar kazanamayan işçiler) sayısı 8 milyon artmıştır.

Küresel ekonominin toparlanmasındaki asimetri, toparlanmayı rayından çıkarabilecek sürekli belirsizlik ve istikrarsızlık bakımından, uzun vadeli zincirleme etkilere sebep olmaya başlamıştır. Pazar talebindeki değişiklikler ve artan çevrimiçi hizmetler, hızla yükselen ticaret maliyetleri ve iş gücü arzındaki pandemi kaynaklı değişikliklerin tümü, üretimde pandemi öncesi iş gücü piyasası koşullarına dönüşü engelleyecek darboğazlar yaratmaktadır. Tedarik zincirlerindeki yoğun ve uzun süreli şoklar, iş ortamında belirsizlikler yaratmaktadır. Bu durum, istihdam üzerinde önemli etkiler yaratabilecek olan üretim coğrafyasının yeniden yapılandırılmasına yol açabilecektir.

İş gücü piyasaları henüz toparlanamamışken emtia ve temel mal fiyatlarındaki artış, harcanabilir geliri önemli ölçüde azaltmakta ve dolayısıyla krizin maliyetini arttırmaktadır. İleriye dönük olarak, makro politika oluşturucular, uluslararası gelişmelerden kaynaklı yayılma etkisi ile birlikte, zor seçimler yapmak durumuyla karşı karşıyadır. Enflasyon beklentilerinin arttığına dair işaretler olduğunda, para ve maliye politikasının daha hızlı bir şekilde sıkılaştırılması çağrılarının artması beklenebilir. Aynı zamanda, toparlanma sürecinin asimetrik doğası göz önüne alındığında, politika sıkılaştırmaları özellikle düşük gelirli haneleri ciddi şekilde etkileyecektir ki bu da sosyal koruma seviyelerinin yeterli seviyede tutulmasına dikkat edilmesi gerektiği anlamına gelmektedir.

İş gücü talebinin kriz öncesi seviyelere geri dönmesinin zaman alabileceği düşünülmektedir, bu da istihdam ve çalışma saatlerindeki büyümeyi yavaşlatacaktır. 2021'de çalışma saatlerinin yavaş ve düzensiz toparlanması, iş gücü gelirlerini düşük tutmuştur. Dünyadaki çoğu işçinin, eğer varsa, telafi gelirleri yetersiz olduğundan, hane halklarının tasarruflarını tüketmesi gerekmiştir. Bu etki, özellikle ekonomik olarak hassas nüfusların payının daha büyük olduğu ve teşvik paketlerinin boyutunun daha küçük olduğu gelişmekte olan ülkelerde daha belirgindir. Sonuç olarak gelir kaybı, toplam talebi daha da baskılayarak, iş gücü piyasasının toparlanmasını hızlandırmak, eşitsizliklerle mücadele etmek ve küresel ekonomiyi sürdürülebilir bir büyüme yoluna döndürmek için uyumlu politikalara duyulan ihtiyacın altını çizen bir kısır döngü yaratmıştır.

İş gücü piyasası toparlanması eşitsiz ve eksiktir.

ILO tahminlerine göre, kriz kaynaklı iş gücü piyasası aksaklıkları nedeniyle, 2022 yılında çalışma saati açığı 52 milyon tam zamanlı işe tekabül eden miktarda gerçekleşecektir. Her ne kadar bu, 2021 yılına kıyasla önemli ölçüde bir ilerleme olsa da çalışma saatleri verisi nüfus artışına kıyasla yeniden değerlendirildiğinde, 2019 yılı 4. çeyreğinden 125 milyon tam zamanlı işe eşdeğer (haftada 48 saatlik çalışmaya göre) bir düşüş olduğu görülmektedir ki, bu oldukça yüksek bir değerdir. 2022 yılında istihdamın nüfusa oranının, 2019 seviyesinden %1,4 daha düşük olarak, %55,9 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

İş gücünün dışına çıkmış olanların birçoğu geri dönmemiştir, bu nedenle işsizlik göstergeleri krizin istihdam üzerindeki etkisini daha düşük göstermektedir. 2019 ve 2020 yılları arasında yaklaşık yüzde 2 azalmış olan küresel iş gücüne katılım oranının, 2022 yılında iyileşerek %59,3 seviyesine doğru, yani 2019 seviyesinin yaklaşık yüzde 1 altına doğru toparlanacağı tahmin edilmektedir. Küresel işsizlik oranının en azından 2023 yılına kadar 2019 yılı seviyelerinin üstünde gerçekleşeceği öngörülmektedir. Toplam işsiz sayısının 2022 yılında 7 milyon azalarak 207 milyon seviyesine gerileyeceği tahmin edilmektedir ki, kıyaslamak gerekirse 2019 yılında bu sayı 186 milyon olarak gerçekleşmiştir.

İş gücü piyasası toparlanması yüksek gelirli ülkelerde en hızlıdır. Bu ülkeler, küresel iş gücünün yalnızca yaklaşık beşte birini oluşturdukları halde, 2020-2022 yılları arasında azalan küresel işsizliğin yarısından sorumludurlar. Buna karşın düşük-orta gelirli ülkeler pandemiyen başlangıcından itibaren daha kötü bir durumla karşı karşıya olmalarının yanı sıra, toparlanmanın en yavaş görüldüğü ülkelerdir.

2019-22 arasında istihdamın nüfusa oranı, cinsiyet, küresel ve ülke gelir gruplarına göre (%)



Toparlanma ülkelerin kendi içlerinde de eşitsizdir. Pandeminin kadın istihdamı üzerindeki orantısız etkisinin önümüzdeki yıllarda küresel ölçekte azalacağı öngörülmekle birlikte, bu alanda önemli miktardaki açığın devam edeceği tahmin edilmektedir. Eşitsizlikler en çok, istihdam oranı erkeklere kıyasla yüzde 16 aşağıda başlamasına rağmen, 2022 yılında kadınların istihdam-nüfus oranının 2019 seviyesinin yüzde 1,8 altında olacağı tahmin edilen orta-üst gelirli ülkelerde belirgindir. Birçok ülkede okulların ve beceri eğitim kurumlarının uzun süre kapatılması, öğrenme çıktılarını zayıflatmış olup bu durum özellikle çevrimiçi öğrenme fırsatlarına erişimi sınırlı olan veya hiç eğitim almamış olan, gençlerin istihdamı ve ileri seviye eğitim ve öğretimi için uzun vadede katmerli sonuçlara yol açacaktır. Ek olarak, kayıt dışı istihdam hala kriz öncesi seviyesinin yüzde 8 üstünde seyretmektedir. Çoğunlukla kötü çalışma şartlarıyla nitelendirilen kendi hesabına çalışan ve aile işine katkıda bulunma işleri, kriz öncesinde düşüş eğilimindeyken, bu gibi işlerin sıklığının 2020 yılında arttığı ve 2021 yılında da devam ettiği tahmin edilmektedir.

Pandemi, iş gücü piyasaları üzerinde kalıcı etkileri olan yapısal hale gelebilecek ekonomik değişikliklere neden olmaktadır. Çeşitli makroekonomik eğilimlerin birleşmesi, çalışma saatlerindeki, istihdamdaki ve iş gücüne katılımdaki düşüşün geçici olup olmadığı veya pandeminin daha yapısal iş gücü piyasası çıkışlarını mı yoksa emek tasarrufu sağlayan dönüşümleri mi hızlandırdığı konusunda belirsizlik yaratmaktadır ki bunların her biri farklı eylem planları gerektirmektedir. Pandemi, toplumsal cinsiyet eşitsizliğini kötüleştirmekten, dijital uçurumu arttırmaya kadar değişen, çeşitli eşitsizlik biçimlerini derinleştirmektedir. İstihdam ilişkilerinin bileşimindeki değişikliklerin – örneğin, geçimini sağlamak için kayıt dışı kendi hesabına çalışmaya yönelme, uzaktan çalışmadaki artış ve geçici çalışmayla ilgili çeşitli eğilimler – tümü, çalışma koşullarının kalitesini bozma riski taşımaktadır.

2019'a kıyasla 2020 2.Ç ve 2021 2.Ç arasında istihdamın kayıtlılık ve biçime göre değişimi (%)

Çalışanlar	Kayıt dışı	Kayıtlı
2020 - Ç2	-20.8	-5.9
2020 - Ç3	-19.3	-2.3
2020 - Ç4	-12.3	-1.6
2021 - Ç1	-10.4	0.3
2021 - Ç2	-8.1	0.7
Kendi hesabına	Kayıt dışı	Kayıtlı
2020 - Ç2	-23.9	-11.2
2020 - Ç3	-9.7	-10.2
2020 - Ç4	-5.0	-8.0
2021 - Ç1	-4.8	-4.5
2021 - Ç2	-4.0	-5.2

Ekonomik belirsizlik zamanlarında bir tampon olarak geçici çalışma

Pandeminin başlangıcından önce geçici istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı, her ne kadar bütün sektör ve ülkelerde aynı biçimde olmasa da, zaman içerisinde artmaktaydı. Geçici istihdam büyük ölçüde yapısal olup iş gücü piyasasının sektörel ve mesleki bileşimine bağlıdır; ancak kriz zamanlarında, işverenler geçici çalışanların kullanılmasını azalttıklarından, bir şok emici işlevi görme eğilimindedir. Uzun vadede bakıldığında geçici istihdam, istihdamın korunması, eğitim ve yenilik üzerindeki etkileriyle firmaların uzun vadeli üretkenliğini olumsuz etkileyebilir. Daha büyük iş ve gelir güvensizliği ve sosyal güvenliğe daha düşük erişim nedeniyle çalışanlar da geçici çalışmadan olumsuz yönde etkilenebilirler.

Geçici istihdam oranları düşük ve orta gelirli ülkelerde (toplam istihdamın üçte birinden biraz fazla), yüksek gelirli ülkelere (yüzde 15) kıyasla daha yüksektir. Fakat geçici istihdamın doğası, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklıdır. İlkinde, her ne kadar daha kalıcı işlere geçiş için bir başlangıç noktası veya iş gücü piyasasına giriş için daha esnek ve stratejik bir araç olsa da geçici çalışanlar iş güvenliği ve düzenli gelirden yoksundurlar ve sosyal güvenlik ve istihdam korunması hizmetlerine erişimleri için gereken uygunluk şartlarını her zaman karşılayamazlar. Diğer yandan, gelişmekte olan ülke çalışanları için, geçici istihdam çoğunlukla sosyal güvenlik sistemleri ve istihdam korumasına çok az veya hiç erişimi olmayan kayıt dışı istihdam biçiminde karşımıza çıkar.

Pandeminin başında geçici çalışanlar, geçici olmayan çalışanlara kıyasla iş kayıplarından daha yüksek oranda etkilenmiştir, fakat o zamandan bu yana ekonomilerin çoğunluğunda yeni yaratılan geçici işlerin sayısında artış gözlemlenmektedir. Bu iki trendin net etkisiyle geçici çalışmanın sıklığı pandemi boyunca sabit kalmıştır. Sınırlı mevcut verilere dayanarak, mevcut trendler kriz öncesinden farklı değildir ve krizden önce geçici işçi sayısının endemik olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, 2021'in başlarında geçici olarak çalışanların (verilerin mevcut olduğu ülkelerde) dörtte birinden fazlasının daha önce geçici olmayan işlerde olması, o zamandaki mevcut ekonomik belirsizliği ve buna bağlı istihdam güvencesizliğini vurgulamaktadır.

Salgının ilk aşamalarında, ikili iş gücü piyasası ile karakterize edilen ülkelerde kayıt dışı istihdam, kayıtlı sektörden ayrılmış işçileri absorbe etme şeklindeki geleneksel döngü-karşıtı rolünü oynamamıştır. Bu gibi bir çok ülkede kayıt dışı çalışanların işlerini kaybetmeleri veya kapanmalar ve diğer önlemlerle atılığa zorlanması, kayıtlı çalışanlara kıyasla daha fazla gerçekleşmiştir. Ekonomik faaliyet kademeli olarak yeniden başladığında, özellikle serbest meslek güçlü bir toparlanma yaşamış ve birçok kayıt dışı işçi atılıktan geri dönmüştür.

Uzun vadeli hasarların önlenmesi için kapsamlı bir insan-merkezli politika gündemi gereklidir.

2021 Haziranı'nda gerçekleşen Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, ILO'nun üyesi olan 187 ülke krize karşı küresel, bölgesel ve ulusal politika yanıtlarını tartışmıştır.

Tartışmaların sonunda bu ülkeler, Çalışma Yaşamının Geleceği Yüzüncü Yıl Bildirgesi'nin hızlı bir şekilde uygulanmasına dayanan, tam olarak kapsayıcı bir toparlanmaya olan ihtiyacı vurgulayan **COVID-19 Krizinden Kapsayıcı, Sürdürülebilir ve Dayanıklı İnsan Merkezli İyileşme için Küresel Eylem Çağrısı'nı** kabul etmişlerdir. Bu, ekonominin pandemi öncesindeki sistemik ve yapısal eşitsizlikleri ve iklim değişikliği gibi diğer uzun vadeli sosyal ve ekonomik zorlukları ele alacak şekilde yeniden inşa edilmesini gerektirmektedir. Böyle bir dayanıklılığa ulaşmanın ön koşulu, aşı erişimi, borçların yeniden yapılandırılması ve yeşil bir geçişin kolaylaştırılması da dahil olmak üzere çok taraflı aksiyonlar ve küresel dayanışmadır. Bu önemli politika zorluklarının üstesinden gelinememesi, dünyayı daha adil ve sürdürülebilir bir yörüngeye oturtmak için bir başka fırsatın daha kaçırılmasına neden olacaktır.

İnsan merkezli bir toparlanmaya ulaşmak, şu dört sütunun başarılı bir şekilde uygulanmasını gerektirecektir: kapsayıcı ekonomik büyüme ve kalkınma, tüm çalışanların korunması, evrensel sosyal koruma ve sosyal diyalog. Bunların her biri kilit önemdedir.

Toparlanma dönemi boyunca, makroekonomik politikaların, yalnızca kriz öncesi sonuçlara geri dönmeyi amaçlayan döngü karşıtı rolün ötesine geçmesi gerekecektir, çünkü bu durum düzgün iş açıklarını ele almayacak veya ülkeleri gelecekteki krizlere karşı daha az savunmasız kılmayacaktır. Tüm dünyada mali politikalar yalnızca işleri, gelirleri ve istihdamı korumayı amaçlamamalı, aynı zamanda yapısal zorlukları ve düzgün iş açıklarının altındaki sebepleri de ele almalıdır. Ülke kısıtlamalarına ve önceliklerine bağlı olarak, bu, endüstriyel politikalar, beceri geliştirme ve aktif iş gücü piyasası politikaları (dijital uçurumu kapatacak olanlar dahil) tarafından desteklenen, üretken istihdamın yaygın bir şekilde yaratılmasını hedefleyen maliye politikaların bir karışımını ve ayrıca evrensel sosyal koruma için devamlı yatırımı içermelidir. Pandeminin teknoloji ve diğer "mega trendler" ile etkileşimi, ekonomiler arasında ve ekonomiler içinde artan eşitsizlikleri hızlandırma tehdidi içerdiğinden, proaktif makroekonomik politika daha da kritik hale gelmiştir.

Tüm çalışanların korunmasının genişletilmesi ve sağlanması, işyerinde temel hakların güvence altına alınmasını, işyerinde sağlık ve güvenliğin sağlanmasını ve cinsiyet eşitliği için dönüştürücü bir gündemin uygulanmasını gerektirmektedir. Pandemi, genellikle krizin sağlık ve iş gücü piyasası etkilerine yüksek oranda maruz kalan temel, kayıt dışı, serbest meslek sahibi, geçici, göçmen, platform ve düşük vasıflı işçiler dahil olmak üzere birçok işçi grubunun kırılganlığını ortaya çıkarmıştır ve bunların birçoğu dünya genelinde sosyal koruma kapsamı yetersizliğinden olumsuz etkilenenlerdir.

Sosyal koruma açıklarını kapatmak ve kapsamlı, yeterli ve sürdürülebilir sosyal korumaya evrensel erişimi sağlamak kilit bir öncelik olarak kalmalıdır. Mali alanın sınırlı olduğu bu zamanlarda, bu tür sistemlerin adil ve sürdürülebilir finansman kaynaklarının belirlenmesi için, harekete geçirilen yerel kaynakları tamamlayacak çok taraflı bir çalışmayı gerektirmektedir.

Sosyal diyalog pandemiye yanıtta, iş kayıplarını sınırlamak için birçok politika ve önlemin geliştirilmesinde kilit bir rol oynamıştır. Toparlanma döneminde, firmalar ve işçiler için karşılıklı yarar sağlayan ve olumlu makroekonomik yansımaları ve yayılma etkileri olan çözümler bulmak için sosyal diyalog çok önemli olmaya devam edecektir. Sosyal diyalogun bu rolü oynaması için, kamu yönetimlerinin ve işveren ve işçi örgütlerinin böyle bir sürece katılma kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Raporun tamamını okumak için **tıklayınız.**