



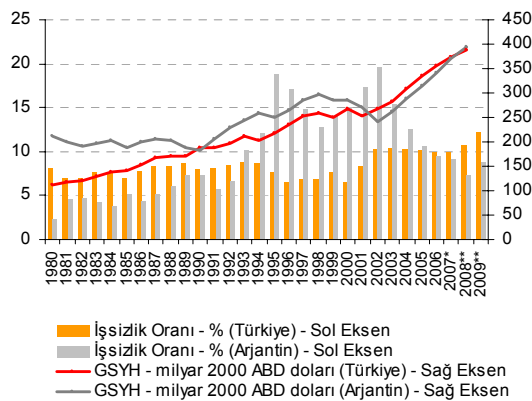
Politika Notu 09-16 Kasım 2009

Kriz Sonrasında İşsizliği Düşürmek Mümkün II: Arjantin Deneyimi

Sumru Öz[‡]

Orta Vadeli Program'a göre Türkiye'de işsizlik oranının yılsonunda %14,8 olması, 2013'e kadar çok yavaş bir şekilde gerileyerek %13,3'e düşmesi bekleniyor. Oysa daha önce yaşadıkları ekonomik krizlerin sonrasında artan işsizlik oranlarını ciddi ölçüde düşürmeyi başaran ülkeler var. Örneğin Arjantin, 2001 krizinin ardından 2002'de %20'ye dayanan işsizlik oranını 2008'de %7,3'e düşürdü.

Şekil 1. Arjantin ve Türkiye'de İşsizlik Oranı (%) ve GSYH (milyar 2000 ABD doları)



Kaynak: Dünya Bankası, OECD (Türkiye), INDEC (Arjantin)
(*) 2007 (1. yarıyıl) (**) 2008 (4. çeyrek) (***) 2009 (2. çeyrek)

[‡] Dr., Koç Üniversitesi ve EAF, soz@ku.edu.tr

Aslında Arjantin, 1990'lara kadar düşük işsizlik oranlarına sahip bir ülkedir. Bunun bir nedeni zengin doğal kaynaklarına kıyasla nüfus yoğunluğunun azlığı, diğeri ise dış rekabetten etkilenmeyen kapalı bir ekonomi olmasıydı. Milyonlarca insan ya tam iş güvencesinin olduğu kamu sektöründe ya da istihdam yasasına göre işten çıkarmanın işverenler için zor ve yüksek maliyetli olduğu, dış rekabete karşı korunan özel sektörde istihdam ediliyordu.

İşsizlik belirgin olarak ilk kez 1982 Meksika borç krizinin etkilerinin Arjantin'e ulaşmasıyla birlikte 1980'lerin ikinci yarısında tarihsel olarak dalgalandığı %2-4 aralığından %6'lara yükseldi. İşgücüne katılımın arttığı bu dönemde istihdamın da artmasına rağmen GSYH sabit kaldı (Şekil 1). Dolayısıyla verimlilik gittikçe düştü ve başta kamuya ait olanlar olmak üzere şirket zararları büyüdü. Hiperenflasyona varan bu sürecin sonunda yaşanan 1989-90 krizinin ardından işsizlik oranı %8 gibi daha yüksek bir düzeye yükseldi.

1980'ler boyunca süren durgunluk, artan işsizlik, teknolojik olarak geri kalmışlık (örneğin otomotiv endüstrisi 30 yıl önceki teknoloji ile üretim yapıyordu) ithal ikameci ekonomik politikaların terk edilerek ekonomiyi dışa açacak reformların yapılmasıyla sonuçlandı (4). Yeniden yapılanma, verimlilik artışı ve büyümeyi sağlamakla beraber işsizlik oranında yükselişi de beraberinde getirdi, 1992'den itibaren artışa geçen işsizlik oranı, Meksika mali krizinin de etkisiyle 1995'te %18'e ulaştı. 1996-98 arasındaki hızlı toparlanma sayesinde %12'ye kadar gerileyen işsizlik, ekonominin önce üç yıl süren durgunluğa sonra da 2001 sonunda tarihinin en büyük krizine girmesiyle birlikte %20'ye dayandı.

1980-2001 arasında yapısal dönüşüm ve ardı ardına gelen krizler sonucunda Arjantin'de işsizlik oranı kademeli olarak %2-4 aralığından %20'ye yükseldi.

1990'ların ilk yarısında gerçekleştirilen ekonomik reformların işsizlik artışına yol açacağı bekleniyordu. Bu nedenle 1991 yılında işsizlik sigortası hayata geçirilmişti. Ancak sadece sosyal sigortalar kapsamında çalışmış olanların, çalışma sürelerine bağlı olarak 2-12 ay yararlanabildiği bu pasif işgücü politikası, 2001 krizi nedeniyle artan yoksulluk karşısında yeterli olmadı. İşsizlik sigortasından yararlanan kişi sayısının tavan yaptığı 2002 yılında bile yalnızca 200 bin kişiye ulaşılabilirdi (3).

Oysa ekonomik krizle birlikte satın alma paritesine göre günlük 2 dolar olarak alınan yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus 2002 yılında %20'ye, yani 7,5 milyona tırmandı (1). Örneğin, aynı yıl yine tarihinin en büyük krizinden çıkmakta olan Türkiye'de bu oran %10'un altındaydı. İşsizlik ve yoksulluktaki artış bu boyutlara ulaşınca Arjantin hükümeti, kriz öncesinde işgücünün %2-3'ünü içine alan aktif istihdam politikalarının kapsamını genişletti.

En kapsamlı aktif istihdam politikası olan işsizlik yardımı planı, 18 yaş ve altında ya da engelli çocuğu olan işsiz aile reislerine süresiz olarak aylık ödeme yapılmasını öngörüyordu. İşsizlik sigortasından yararlanan, emekli aylığı alan ya da kayıt dışı da olsa çalışanlar plana dahil edilmedi. Ayrıca programın hedefine ve en çok ihtiyacı olanlara ulaşmasını sağlamak için asgari ücretten daha düşük olarak belirlenen aylık ödeme

karşılığında katılımcıların aşağıdaki aktivitelerden en az birini yapmaları gerekiyordu:

- Örgün eğitimlerini tamamlamak ya da bir mesleki eğitim kursuna katılmak;
- Haftada en fazla 20 saat olmak üzere sosyal altyapı, kamusal alanların temizliği, sağlık destek hizmetleri veya çocuk bakımı gibi toplum yararına bir işte çalışmak.
- Yerel kamu kurumları ya da plana dahil olan şirketlerde çalışmak.

İşsizlik oranındaki artışla birlikte yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus 2002 yılında %20'ye ulaşınca Arjantin hükümeti aktif istihdam politikalarının kapsamını genişletti.

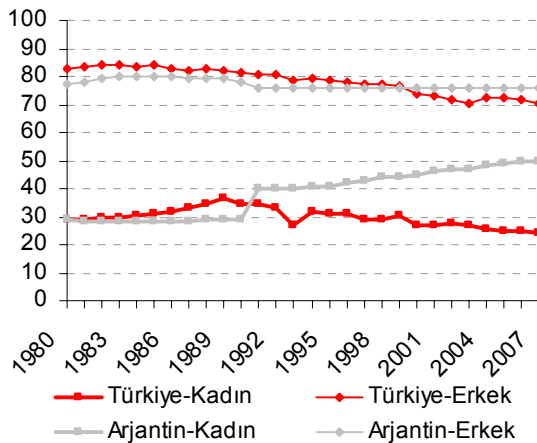
Maliyeti GSYH'nin %1'i olan programa katılanların yaklaşık %84'ü toplum yararına bir işte çalışmayı tercih etti. İşsizlik sigortasına kıyasla çok daha kapsamlı olan işsizlik yardımı programından 2002-2003 döneminde işgücünün %13-15'ine karşılık gelen 2 milyona yakın kişi yararlandı (3). 2003'ten itibaren azalmaya başlayan bu rakam, 2008 yılında üçte iki oranında düştü (7). Bu düşüşte katılımcıların normal işgücü piyasasına dönmesi veya yeni programlara geçmeleri ile başta çocuklarının 18 yaş sınırını aşması olmak üzere çeşitli nedenlerle oluşan hak kayıpları rol oynadı.

İşsizlik yardımı programının, bu tür sosyal programdan yararlananların istihdam içinde kabul edildiği Arjantin'de, işsizlik oranını 2,5 puan düşürdüğü hesaplanıyor (2). Arjantin Ulusal İstatistik Enstitüsü (INDEC) hanehalkı anketinde katılımcıları, çalışan, işsiz ve işgücü dışında olup olmadıkları yanında işsizlik yardımından veya işsizlik sigortasından yararlanıp yararlanmadıkları

açısından da sorguluyor. Bu sayede işsizlik yardımı veya sigortası kapsamında destek alan kişilerin normal istihdama geçiş oranlarının hesaplandığı çalışmalar yapılabiliyor.

İşsizliğe karşı alınan önlemlerin etkilerini inceleyen böyle bir çalışma, Ekim 2002-Mayıs 2003 arasında işsizlik sigortasından yaralananların %39'unun, işsizlik yardımı planından yararlananların ise sadece %15'inin normal istihdama geçtiğini buluyor (3). Bu fark, işsizlik sigortasından yararlananların daha önceden işgücüne dahil olan kayıtlı işçilerden oluşması, oysa işsizlik yardımı planı katılımcılarının büyük ölçüde kriz öncesinde işgücü dışında olması ile açıklanabilir. Gerçekten de işsizlik yardımı programı ile sağlanan istihdamdan iş arayanlar ile daha önceden ekonomik olarak aktif olmayan nüfus eşit oranda yararlandı (2). Bu ikinci grup daha çok kadınlardan oluşuyordu. Böylece 1992 yılında artma eğilimine giren 15 yaş üstü kadınlarda işgücüne katılım oranı 2007'de %50'ye ulaştı (Şekil 2).

Şekil 2. Arjantin ve Türkiye'de İşgücüne Katılım (15-yaş üstü nüfusa % oran)



Kaynak: Dünya Bankası

Oysa aynı dönemde tarımdan kopan kadın işgücünün sanayi ya da hizmetler sektörü tarafından istihdam edilmesini sağlayacak herhangi bir önlemin alınmadığı Türkiye'de kadınların işgücüne katılma oranı düzenli olarak azalarak %25'in de altına düştü.

İşsizlik yardımı planından yararlananların normal istihdama geçişini zorlaştıran bir başka etken de plana katılanların ezici çoğunluğunun toplum yararına bir işte çalışmayı tercih etmesi ve iş bulmalarını kolaylaştıracak şekilde eğitim alanların oranının düşük kalması olabilir.

Sonuç olarak, Arjantin'de uygulanan işsizlik yardımı programı üzerine yapılan çalışmalar, programın normal istihdama geçiş sağlamak konusunda çok başarılı olmamakla beraber yoksulluğun azaltılması hedefine ulaştığı konusunda birleşiyor. Programın ilkindeki görece başarısızlığını süreli olmamasına bağlayan bu çalışmalar, programın kadınların işgücüne katılımını artırdığı yönünde bulgulara da ulaşıyor.

Aktif istihdam programları ile işsizlik oranını düşürmeyi başaran Arjantin ve Güney Kore gibi ülkelerin deneyimleri ışığında Türkiye'de uygulamaya konulan "İstihdam Destek Paketi"nin bir değerlendirmesi yapılabilir.

Yapısal dönüşümün de etkisiyle her ekonomik krizde daha yüksek bir düzeye tırmanan işsizlik oranları karşısında işgücü piyasalarında yaşanan olumsuzlukların kendiliğinden düzelmeyeceğinin geç de olsa farkına varan Türkiye, aktif istihdam programları uygulamasını genişletiyor. Bu aşamada, geçmişte kendi bölgesel krizlerine veya yerel dinamiklerine bağlı olarak artan işsizlik

oranlarını düşürmeyi başaran ülkelerin deneyimlerinden derlediğimiz, etkin bir aktif istihdam programının taşınması gereken aşağıdaki özellikleri göz önünde bulundurmakta yarar var:

- İşsizlik oranında ciddi bir düşüş sağlaması için kapsamının geniş tutulması gerekir;
- Belli bir süre ile sınırlandırılarak normal istihdama geçişe engel olmaması sağlanmalıdır;
- İstihdamı koruma, yeni istihdam yaratma, mesleki eğitim ve işe yerleştirme ile sosyal güvenliği kapsayacak şekilde bir bütünlük taşınmalıdır;
- Hedef kitlenin belirlenmesinde yarar vardır;
- Ağırlıklı olarak mesleki beceri kazandırmaya yönelik planlanması, normal istihdama geçişi kolaylaştırır;
- Bu tür politikaların etkinliğinin takip edilebilmesi açısından ulusal istatistik enstitülerinin uyguladıkları hanehalkı anketinde istihdam programları ile ilgili sorulara yer vermeleri yararlı görünüyor.

Türkiye’de uygulamaya konulan “İstihdam Destek Paketi” adlı aktif istihdam önlemlerini yukarıda sıralanan özellikler açısından değerlendirmek gerekirse, öncelikle kapsamının genişletilmesinde yarar olduğunu belirtmek gerek. Paket, geçici doğrudan istihdam ile 120 bin, mesleki beceri kazandırma eğitimi ile 200 bin, girişimcilik eğitimi ve danışmanlığı ile 10 bin işsiz yanında 100 bin genç stajyer dahil olmak üzere toplamda yaklaşık 500 bin kişiye ulaşmayı hedefliyor. Oysa hem Güney Kore hem de Arjantin’de işsizlik oranını hızla düşüren aktif istihdam programlarından iki milyon civarında kişi yararlanmıştı.

Gerekli yasal altyapının Ağustos 2009’da tamamlanmasının ardından uygulamaya konulan

“İstihdam Destek Paketi”nin bütünlüklü olduğunu söylemek mümkün, ancak pakette hedef kitle ile ilgili bir değerlendirme yok. Örneğin doğrudan istihdamda, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Genel Müdürlüğü’nün yürüttüğü “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi” ile objektif kriterlere göre belirlenecek hak sahipleri arasında çalışabilecek durumda olanlara öncelik verilebilir. Böylece doğrudan istihdam olanağından haksız yararlanmalara engel olmakla kalınmaz, toplumun en muhtaç kesimlerine çalışma şansı verilmiş olur. Mesleki beceri kazandırma eğitiminde ise üniversiteye devam edemeyen lise mezunlarına öncelik verilmesi etkinliği artırır.

“İstihdam Destek Paketi” içinde yer alan doğrudan istihdam olanağının belli bir süre ile sınırlandırılması olumlu olmakla beraber “çevre temizliği”, “kamusal altyapının yenilenmesi”, “MEB’e bağlı okullarda bakım onarım ve temizlik işleri”, “ağaçlandırma ve park düzenlemeleri” ile “restorasyon ve kültürel mirasın korunması” gibi alanlarda çalışmak üzere işe alınacak kişilerin, bu konularda yetkinlik kazanmalarını sağlayacak hizmet içi eğitim ile ileride normal istihdama geçme şansları artırılabilir.

Türkiye’de uygulamaya konulan “İstihdam Destek Paketi”nin olumlu yanları var, ancak kapsamının genişletilmesi, hedef kitlenin belirlenmesi ve etkinliğinin ölçülmesini sağlayacak adımların atılması gerekiyor.

“İstihdam Destek Paketi”nin büyük ölçüde mesleki beceri kazandırmaya yönelik planlanmış olması, programın normal istihdama geçişi kolaylaştıracak olumlu bir yanı olarak

değerlendirilebilir. Son olarak, geçmişte işsizlik oranlarını düşürmeyi başaran ülkelerin deneyimleri, TÜİK hanehalkı anketine “İstihdam Destek Paketi”ne ilişkin sorular eklenmesinin yararlı olacağını gösteriyor. Böylece aktif istihdam paketinin ne ölçüde uygulandığının ve ne derecede etkili olduğunun sürekli olarak takip edilmesi ve gerektiğinde bu paket içinde yer alan önlemlerin değiştirilmesi veya yeni politikaların geliştirilmesi mümkün olabilir.

Kaynaklar

- (1) Dünya Bankası, WDI Online
- (2) Galasso, E. ve M. Ravallion, 2004, “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefas y Jefes”, World Bank Economic Review, No: 18
- (3) Iturriza, A., A. S. Bedi ve R. Sparrow, 2008, “Unemployment Assistance and Transition to Employment in Argentina”, Institute for the Study of Labor
- (4) Maletta, H., 2007, “A Catastrophe Foretold: Economic Reform, Crisis, Recovery, and Employment in Argentina”
- (5) OECD Statistics, <http://stats.oecd.org>
- (6) Prasad N. Ve M. Gerecke, 2009, “Employment-oriented Crisis Responses: Lessons from Argentina and Republic of Korea”, ILO Global Job Crisis Observatory
- (7) Rofman, R. ve D. Ringold, “Argentina. Income Support Policies towards the Bicentennial”, 2008, Dünya Bankası
- (8) TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu, www.tuik.gov.tr
- (9) INDEC, Arjantin Ulusal İstatistik Enstitüsü www.indec.gov.ar