

Kamu İstihdam Programlarını Yeniden Düşünmek: Güvenlik Ağlarının Ötesi?

Radhika Lal, International Policy Centre for Inclusive Growth

Kamu işleri ve kamu istihdam programları (KİP) uzun zamandır sosyal yardımın başlıca öğelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Buna karşın bunlar çoğunlukla kontonktüre karşı program müdahaleleri ve şoklara tepkiler bağlamında 'güvenlik ağları' olarak tasarlanmıştır ve amaç da, işsizlere çalışma karşılığında nakit ya da gıda şeklinde gelir desteği sağlamak olmuştur (Bkz. del Ninno *et al.*, 2009). Bazı durumlarda yoksulluğu ya da uzun dönemli işsizliği azaltmaya odaklanılmış olursa da yakın zamana kadar ne programların tasarımı ne de uygulamanın ölçeği yoksulluğun azaltılmasında anlamlı etki edebilecek bir düzeyde olmuştur.

Yakın tarihli bir çalışma (Lal ve Miller *et al.*; IPC Working Paper No. 66) bu tür programların tasarlanmasında ve uygulanmasında yeni kavramsal yaklaşımlardan ve yeniliklerden yola çıkarak KİP'lerin uzun vadeli bir kalkınma yaklaşımı içerisinde biçimlendirilmesi durumunda krizlerin istihdam üzerindeki etkisini (ki yakın zamanlı krizlerin gösterdiği gibi [kriz sonrasında] kendine gelmek 5-7 yıl arasında sürebilmektedir) hafifletme ve içermeci büyümeyi temin etme potansiyeli olduğunu iddia etmektedir. Hindistan'ın Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Yasası (MGNREGA) gibi kriz öncesinde başlatılan KİP'lerde hak temelli bir yaklaşımın benimsenmesinin, krizin yoksullar üzerindeki etkilerini hafifletmede ve talebi canlandırmada etkili olabildiği gerçeği, yerel ve ulusal ekonomilerin sosyal ve ekonomik direncine katkıda bulunma potansiyeline sahip politikalara ilgi uyandırmıştır. İç talebi güçlendirmek için 'maddi olarak karşılanabilir' ve ölçeklenebilir programlara olan küresel forumlardaki ilgi, kriz sonrası dönemde daha dengeli bir küresel büyüme örüntüsü gerçekleştirmeye odaklanılmaya başlandığı göz önünde bulundurulduğunda muhtemelen daha da artacaktır. KİP için uzun vadeli kalkınma çerçevesi bağlamında makale, özellikle çalışan yoksulluğunun ve eksik istihdam düzeylerinin kayda değer olduğu durumlarda KİP'leri piyasa güdümlü istihdam yaratma çalışmalarının daha

dengeli bir bütünleyicisi haline getirmek için evrensel ya da kısmi bir İstihdam Garantisi'ni benimsemenin ne derece arzulanır ve yapılabilir olduğunu değerlendirmektedir. Makale bunun, amacın bir yandan altyapıdaki ve hizmet sunumundaki 'açık'ları ele alırken diğer yandan da karşılanmayan istihdam olanaklarına tepki vermek olduğu talebe dayalı yaklaşıma geçilmesini içerdiğini göstermektedir. Makale KİP'leri bir İstihdam Garantisi bağlamında biçimlendirmenin, planlama ve hesap verebilirlik mekanizmalarının hem doğrudan iş yaratılmasındaki hem de faydalı değer yaratılmasındaki ve hizmet sunulmasındaki sonuçlar açısından kritik önem taşıyan bütünleştirilmesine olanak verdiğini öne sürmektedir.

Makale KİP'lerin gerektiği gibi devam edeceğine dair bir mutabakat bulunduğunda diğer programlarla sinerjilerin ve 'yakınsama' olanaklarının, söz konusu programların kısa vadeli bir güvenlik ağı olarak tasarlanması durumuna nazaran daha kolay bir şekilde tespit edilebileceğini göstermektedir. Çeşitli sosyal yardım programlarının ve aktif iş piyasası politika müdahalelerinin tamamlayıcılıklarını ve etkileşimlerini inceleyen makale, KİP'lerin yaşam süreleri boyunca yoksullara sosyal koruma ve iş yaratılmasına doğrudan ve dolaylı olarak katkıda bulunabileceğini bulmuştur. Örneğin altyapı ve verimlilikte KİP'ler yoluyla kolaylaştırılan iyileştirmeler, toplum temelli kalkınma girişimlerinin ve geçim olanaklarının sürdürülebilirliğine katkıda bulunmakta; KİP'e dayalı çocuk hizmetleri, kadınların işgücüne katılımını kolaylaştırmakta ve bir sonraki nesile sosyal yatırım yapılmasının teşvikini sağlamaya çalışan şartlı nakit transferi programlarının etkisini artırmaktadır. Makale ayrıca daha yeni KİP'lerin (örn. MGNREGA) tasarımıdaki, programın uygulanması için hayata geçirilen ancak aynı zamanda daha geniş etkileri de olan finansal platformlar ve bilgi sağlama platformları yoluyla uygulandıkları yeterince hizmet alamayan alanlarda finansal ve dijital içermeyi açıkça dahil

etmeye yönelik yenilikçi hedefi de vurgulamaktadır. (Ayrıca bkz. KİP'ler için yenilikler ve tasarım seçeneklerine dair UÇÖ kursu).

Makale KİP'leri bir istihdam garantisi çerçevesinde ele almayı savunsa da, herhangi bir İstihdam Garantisi çerçevesi ya da programı 'modeli' öne sürmemektedir ve KİP'lerin kapsamının işsizlik sorununun doğasına, mevcut olan mali alanın miktarına ve program tarafından ele alınabilecek altyapı ve hizmet sunumu 'açıkları'nın türüne göre değişeceğini ifade etmektedir. Program öncelikleri ve takaslar, büyük ihtimalle ülkeler arasında ve zaman içerisinde de farklılık gösterecektir. Hak temelli bir çerçeveye resmen atıfta bulunmadan dahi doğrudan istihdam yaratılmasını destekleyecek güçlü bir iddiada bulunulabilecek olmakla birlikte makale, hak temelli yaklaşımın şeffaflık, hesap verebilirlik ve tazminat mekanizmaları, katılımcılık ve sonuç odaklılık için güçlü sonuçları olduğuna işaret etmektedir (Bkz. Sharma, 2010). Bunlar program önceliklerinin talebe bağlı olmasının ve ölçeklendirilebilir istihdam programlarının uygulanması için gereken planlamanın ve kapasite gelişiminin gerçekleştirilebilmesinin temin edilmesine katkıda bulunmaktadır.

Makale, uygulamada çok az sayıda gerçek istihdam garantisinin olması itibariyle KİP'lerin

tasarlanmasındaki ileri görüşlü ve/veya yenilikçi kayda değer yaklaşımlardan edinilen deneyimlerden yararlanmaktadır. Bunlar arasında Hindistan'ın MGNREGA altında kırsal hanehalkları için 100 günlük garantisi; Arjantin'in başlangıçtan bir sosyal içerme hakkı mantığı ile formüle edilmiş olan ve 2001'deki ekonomik krizin etkisinin hafifletilmesine ve dindirilmesine katkıda bulunmada merkezi bir rol oynayan *Plan Jefes y Jefas de Hogar Deocupados*; Etiyopya'nın çok yıllı bir çerçeve boyunca kaynak sağlanan üretken bir güvenlik ağı sistemini teşvik etmenin faydalarına örnek teşkil eden ve bir yandan 'artık işgücü'nün gereksinimlerini karşılarken aynı zamanda da işgücü açısından kısıtları olanlara transferler sağlayan bir programın nasıl tasarlanacağına işaret eden *Productive Safety Net Programme*' (PSNP); ve Güney Afrika'nın ele alınacak kamu işleri açısından geleneksel odak noktalarının (örneğin sosyal ve çevresel hizmetler) ötesine geçme potansiyelini vurgulayan *Expanded Public Works Program*'ıdır (ERWP). Güney Afrika'nın düzenli ve tahmin edilebilir iş gelirin yerel toplulukların kendileri tarafından önceliklerin belirlenmesine ve düzenlenmesine dayanılarak nasıl sağlanabileceğini gösteren *Community Work Program*'ı da ilgi çekici olabilir.

Kaynaklar:

el Ninno, Carlo and Kalanidhi Subbarao and Annamaria Milazzo (2009) 'How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences' World Bank Social Protection Discussion Paper 48567

UÇÖ'nün Turin'deki Uluslararası Eğitim Merkezi'nin kursu olan Course 'Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes' (yakında).

Lal, Radhika, Steve Miller, Maikel Lieuw-Kie-Song ve Daniel Kostzer (2010). 'Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach', *IPC-IG Working Paper 66*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.

Sharma, A. (2010) "Mahatama Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005"

Çevirmenler:Gülay Bozdağ,Zeynep Kökkaya