

GENÇ İŞSİZLİĞİ İLE MÜCADELEDE AKTİFLEŞTİRME STRATEJİLERİ: İSTİHDAMA GEÇİŞTE GÜÇLÜ BİR POLİTİKA ARACI MI?

Banu Metin¹

ÖZET

Genç işsizliği, birçok gelişmekte olan ve gelişmiş ülkede genel ve yetişkin işsizlik oranlarının oldukça üzerinde seyretmesi nedeniyle önemli bir endişe kaynağıdır. Genç nüfus potansiyelinden etkin şekilde yararlanamamak ekonomik ve toplumsal alanda ciddi maliyetleri de beraberinde getirmektedir. Bu durum şüphesiz, genç işsizliği ile mücadele- nin birçok ülkenin politik öncelikleri arasında ilk sıralarda yer almasında önemli rol oynamaktadır.

Genç işsizliği ile mücadelede eğitim politikaları, ekonomi politikaları ve işgücü piyasası politikaları öne çıkan başlıca politika alanlarıdır. Bu çalışmada, son yıllarda OECD ve AB ülkelerinde politika düzeyinde önemi giderek artan aktifleştirme stratejilerinin ve bu kapsamda aktif işgücü piyasası politikalarının genç işsizliği ile mücadelede ne derece güçlü bir politika seçeneği olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda, aktifleştirme uygulamalarının spesifik olarak genç işsizliği ile mücadeledeki etkinliğini tespit etmeye yönelik çeşitli araştırmaların bulguları değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirme sonucunda, farklı türlerdeki aktifleştirme uygulamalarının istihdama etkisi bakımından farklı sonuçlara sahip olduğu tespit edilmekle birlikte, genel olarak pozitif istihdam etkisinin sınırlı düzeyde kaldığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Genç İşsizliği, Genç işsizliği ile Mücadele, Aktifleştirme Stratejisi, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

¹ Dr. Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü (banumetin@gazi.edu.tr)

ACTIVATION STRATEGIES TO STRUGGLE AGAINST YOUTH UNEMPLOYMENT: ARE THEY STRONG POLICY INSTRUMENTS FOR TRANSITION TO EMPLOYMENT?

Banu Metin

ABSTRACT

Because of its high level relative to general and adult unemployment rates, youth unemployment has been a major concern for many developing and developed countries. Failure to effectively benefit from the potential of youth population brings along significant costs in economic and social fields. There is no doubt that this situation plays an important role in the fight against youth unemployment in many countries to take the first place among the political priorities.

Education policies, economic policies and labor market policies are the major policy fields standing out for the fight against youth unemployment. In this paper, it is tried to be determined that how strong policy options are activation strategies and active labor market policies that have gained much importance in recent years in OECD and EU countries to struggle against youth unemployment. In this context, the findings of various studies trying to determine the effectiveness of activation strategies to struggle against youth unemployment are evaluated. As a result of this evaluation, while it is identified that different activation strategies have different results in terms of employment effects, it is seen that activations strategies, generally, have modestly positive employment effects.

Keywords: Youth Unemployment, Struggle Against Youth Unemployment, Activation Strategies, Active Labor Market Policies

GİRİŞ

Genç işsizliği sorunu ya da daha genel manada genç işgücü piyasalarında yaşanan sorunlar küresel ve bölgesel düzeyde farklı boyutlarıyla öne çıkmakta ve buna bağlı olarak da gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun bütün ülkeleri ilgilendirmektedir. Alt-Sahra Afrika ve Asya gibi dünyanın az gelişmiş bölgelerinde genç işgücü piyasalarındaki başlıca sorun enformel istihdam ve düşük ücretlerle çalışma şeklinde daha çok bir istihdam sorunu olarak öne çıkarken, daha gelişmiş bölgelerde, özellikle OECD ve AB düzeyinde yüksek genç işsizliği oranları ile yansıma bulmaktadır.

Genç işsizliği oranları, birçok gelişmekte olan ve gelişmiş ülkede hem genel hem de yetişkin işsizlik oranlarının üzerinde seyretmektedir. Gençlerin işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumları genç işsizlik oranlarının yüksek olmasında önemli bir etkidir. Diğer yandan, ekonomik kriz dönemlerinde gençler, krizin sonuçlarından yetişkinlere göre daha fazla etkilenmektedirler. İşgücü piyasasında deneyim sahibi olmamaları, işverenler açısından işe alınması daha maliyetli bir çalışan grubunu temsil etmeleri, okuldan işe geçişte yaşanan sorunlar gibi birçok faktör özellikle toplam talebin azaldığı ve ekonominin daraldığı dönemlerde gençlerin işgücü piyasalarında ciddi sıkıntılarla karşılaşmalarında etkili olmaktadır. Yüksek genç işsizliği oranları, birçok ülkede gençlerin potansiyelinden tam olarak yararlanamama anlamında önemli bir ekonomik kayba işaret etmektedir. Suç oranlarının artması ve sosyal dışlanma alanındaki sorunlar ise genç işsizliğinin toplumsal alanda öne çıkan maliyetleridir.

Genç işsizliği ile mücadelede öne çıkan politikaları makroekonomik politikalar, eğitim politikaları ve işgücü piyasası politikaları şeklinde başlıca üç politika alanı içerisinde ifade etmek mümkündür. Bu çalışmada, makroekonomik politikaların ve eğitim politikalarının öneminden genel olarak bahsedilmekle birlikte, ağırlıklı olarak işgücü piyasası politikaları üzerinde durulmaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren işgücü piyasası politikalarının aktifleştirme yaklaşımı ya da stratejisi bağlamında özellikle OECD ve AB düzeyinde ivme kazanması bu politikaların spesifik olarak genç işsizliği ile mücadeledeki rolünün tespit edilmesi yönündeki ihtiyacı da artırmıştır.

Aktifleştirme kavramı, geniş anlamda, içine aktif işgücü piyasası politikalarını da alan ve kişilerin pasif ya da işsiz konumda kalmalarını engellemek adına onları harekete geçirmeye yönelik faaliyetler ya da uygulamalar bütünü olarak değerlendirilebilir. Bu noktada, hedef kitle içerisinde genç işsizler ve

ne istihdamda ne de eğitim sürecinde yer alan gençler olduğu kadar, işgücü piyasasının dışında kalan ya da işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumlarıyla işsizlik oranları yüksek olan kadınlar, çalışabilecek durumda olan sosyal yardım faydalanıcıları ve 50 yaş ve üzerinde işgücü piyasasının dışında ya da işsiz olan kesimler de yer almaktadır. Bu yönüyle geniş bir toplumsal kesimi hedefleyen ve çatı bir kavram olarak ifade edebileceğimiz aktifleştirme kavramı, özellikle 1980'li yılların sonu ve 1990'lı yıllardan itibaren artan sosyal harcamalarla da ilişkili olarak refah devletinin aktifleştirilmesi ya da aktif refah devleti anlayışının bir yansıması olarak öne çıkmaktadır. Sosyal yardım sistemleri ve politikalarıyla işgücü piyasası kurum ve politikaları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine dayanan bu anlayışın genç işsizliği sorunu ile mücadeledeki rolü, aktifleştirme stratejilerinin gençler için istihdam fırsatları yaratması bakımından ne derece etkin olduğu sorusundan yola çıkılarak OECD ve AB düzeyindeki ülke uygulamalarıyla değerlendirilmektedir.

I-GENÇ İŞSİZLİĞİNDE KÜRESEL VE BÖLGESEL EĞİLİMLER

A- Genç İşsizliğinde Küresel Eğilimler

Küresel düzeyde genç² işsizliği oranları 1995'ten 2005'e uzanan on yıllık dönemde %12,2'den %13'e yükselmiştir. 2007 yılına gelindiğinde genç işsizliği oranı bir miktar gerileyerek %11,7 olarak gerçekleşmiştir. 2008 küresel ekonomik krizinin etkisiyle genç işsizliği oranları yeniden artmaya başlamış ve 2009 yılından itibaren yaklaşık %13 oranında sabitlenmiştir. 1995-2005 dönemindeki on yıllık artışla karşılaştırıldığında, 2007-2009 dönemindeki iki yıllık artışın oransal olarak daha büyük olduğu görülmektedir.

Tablo1: Küresel Genç İşsizliği Oranı, 1995-2015

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2011	2013	2015*
Genç İşsizliği Oranı (%)	12.2	12.9	13.0	11.7	12.2	12.9	12.9	13.0	13.1

Kaynak: ILO, 2015a: 15.

*Tahmin

²Birleşmiş Milletler, genç yaş grubunu 15-24 yaş arasındaki kişiler olarak tanımlamaktadır (Görlich, Stepanoc ve Al-Hussami, 2013: 1). Aynı şekilde Uluslararası Çalışma Örgütü de küresel ve bölgesel tahminlerinde genç yaş grubu olarak 15-24 yaş aralığını esas almaktadır. Bununla birlikte, ülkelerin ulusal istatistik programlarında gençlerin tanımlanmasında farklılıklar görülebilmektedir. Diğer yandan, artan eğitimsel kazanımları ve işgücü piyasasına girişin 24 yaşından sonraya ertelenmesi yönündeki eğilimleri daha iyi yansıtacağından hareketle üst yaş limitinin yükseltilmesi yönündeki görüşlerin güç kazandığı görülmektedir (ILO, 2015a: 1).

2015 yılında %13,1 olarak tahmin edilen genç işsizliği oranı, 2000'li yılların başındaki düzeyiyle hemen hemen aynıdır. İşsizlik oranlarında söz konusu dönemde çok önemli bir gerileme olmamakla birlikte, genç işsizlerin sayısı önemli ölçüde azalmıştır. 2005 yılında 78,7 milyon genç işsizken, krizin doruğa ulaştığı 2009 yılında genç işsiz sayısı 76,6 milyona gerilemiş ve 2015 yılı için 73,4 milyon olarak tahmin edilmiştir. Genç işsizliği oranının genç işsizlerin sayısındaki gerilemeye rağmen düşmemesi, genç işgücündeki uzun dönemli gerileme eğiliminin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. 2005-2015 arasındaki on yılda genç işgücü 46 milyon gerilerken, işsiz genç sayısı 5,3 milyon gerilemiştir. Gençler, ekonomik krizlerden en fazla etkilenen kesimler arasındadır. Zira gençler, ekonominin daralma dönemlerinde işten ilk çıkarılan; ekonominin iyileşme dönemlerinde ise en son işe alınan kesimlerdir. Daha önceki krizlerden elde edilen bulgular, toplam istihdamın kriz öncesi düzeylerine dönmesinin ekonomik büyümenin yeniden başlamasından itibaren ortalama olarak dört ya da beş yıl aldığını öne sürmektedir. Genç istihdamındaki iyileşme daha da uzun zaman alabilmektedir. Aslında, şu anda, küresel ekonomik krizin başlamasının ardından neredeyse on yıl geçmiş olmasına rağmen, küresel genç işsizliği oranı, kriz öncesi 2007'deki %11,7'lik oranın üzerinde kalmaya devam etmektedir (ILO, 2015a: 15).

Genç işsizliği oranları yetişkin işsizliği oranlarının üzerinde seyretmektedir. Küresel düzeyde, genç işsizliğinin yetişkin işsizliğine oranı zaman içerisinde çok az değişiklik göstermiştir ve 2014 yılında genç işsizliği yetişkin işsizliğinden 2,9 kat daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Genç işsizliği oranı, 1995'ten bu yana yetişkin işsizliği oranından yaklaşık üç kat daha fazla olmaya devam etmektedir. Ancak, bu gösterge yorumlanırken bir takım hususların göz önünde tutulması gerekmektedir. Zira söz konusu gösterge genç ve yetişkin işgücü piyasaları arasındaki bazı farklılıkları maskeleymektedir ve farklı işgücü piyasası davranışları nedeniyle, iki grubun karşılaştırılmasında dikkatli olunmasında fayda bulunmaktadır. Bu bağlamda, genç işgücündeki gerileme, yüksek genç işsizliği oranında etkili olan faktörlerden biri haline gelmektedir. Giderek daha fazla gencin okulda daha uzun süre kalmasıyla ve birçoğunun yaş bantlarının daha sonraki yıllarında ya da bu bandı geçince iş aramaya başlamasıyla, genç işgücü yetişkin işgücünden tamamen farklı bir dinamikle karşı karşıya kalmaktadır (ILO, 2015a: 16). Demografik eğilimlerin gelişmiş ülkelerde genç nüfusun azalmakta olduğuna işaret etmesi de potansiyel olarak daha az genç işgücü anlamına gelmektedir.

B- Genç İşsizliğinde Bölgesel Eğilimler

Genç işsizliği oranları bölgesel düzeyde karmaşık bir eğilim göstermektedir. 2014 yılında, genç işsizliği Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da sırasıyla %28,2 ve %30,5 iken, Güney Asya'da %9,9 ve Doğu Asya'da %10,6 ile en düşük düzeydeydi. Genç işsizliğinde bölgesel düzeyde iki belirgin katmanın varlığından söz edilebilir. Bunlardan ilki, 1991'den bu yana işsiz gençlerin oranının %25'i aştığı Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgeleri iken diğeri, oranların %10 ile %20 arasında değiştiği dünyanın geri kalanıdır. Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgeleri işgücü piyasalarında öne çıkan politika reçeteleri beceri ve çıraklık eğitimi programlarının ötesine geçememektedir. Eğitim ve işgücü piyasasına giriş programları kesinlikle önemli olmakla birlikte, söz konusu ülkelerde, hem gençlerde hem de yetişkinlerde süreklilik arz eden yüksek işsizlik oranları sadece arz yanlı politikalarla çözülemeyecek derin kökleri olan yapısal unsurlara işaret etmektedir (ILO, 2015a: 18).

Asya'da ve Alt-Sahra Afrika'da görece olarak düşük genç işsizliği oranları, genç işsizliğine ilişkin pozitif bir görüntü ortaya koymakla birlikte, bu ülkelerdeki düşük işsizlik oranları gençlerin refahına ilişkin bir gösterge olmaktan çok uzaktır. Zira bu bölgelerde gençler ekonomik anlamda atıl kalmayı göze alamamakta, daha yüksek verimlilikteki işlere ve kazançlara hareket etme olasılığı olmaksızın aile işletmelerinde yardımcı işgücü olarak çalışmakta veya enformel sektörde düşük üretkenlikteki işlerde istihdam olanağı bulunmaktadır. Söz konusu ülkelerde, çalışan yoksulların önemli bir bölümünü bu kesimler oluşturmaktadır (IEG, 2013: 4). Gelişmiş ekonomiler ile Avrupa Birliği ve Orta Doğu'da ise genç işsizlik oranları hem uzun hem de orta dönemde yükseliş göstermiştir.

Krizden en şiddetli etkilenen gelişmiş ekonomilerde ve Avrupa Birliği'nde genç işsizliği 2012'den bu yana (%18'den %16,6'ya) bir miktar gerilemiştir. Bu gerileme eğiliminin 2019 yılına kadar devam ederek söz konusu yılda %15,1 olması beklenmektedir. Ancak, maalesef, genel düzeydeki iyileşme, birçok Avrupa ülkesinde devam eden krizin şiddetini maskeleymektedir. Genç işsizliği oranları, özellikle Güney Akdeniz ülkelerinde halen %30'un üzerindedir. Söz konusu oranlar, Hırvatistan'da %45,5; Yunanistan'da %52,4; İtalya'da %42,7; Portekiz'de %34,8 ve İspanya'da %53,2'dir. Genç işsizliği oranı, 2014 yılında Avrupa ülkelerinin üçte ikisinde %20'yi aşmıştır. Bulgaristan, Hırvatistan, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Portekiz, Slovenya ve İspanya'da, hâlihazırda, genç işsizliği 2008 yılındakinin iki katı olmayı sürdürmektedir (ILO, 2015a: 19).

Genç işsizlik oranlarının yüksekliği yanında işsizlik sürelerinin uzaması, genç işsizliği sorununu daha da ağırlaştırmaktadır. İşsizlik süresinin uzamasıyla, işsizliğin gençler üzerinde yarattığı ekonomik ve psikolojik tahribat artmakta ve yaşam boyu kalıcı izler bırakabilmektedir. 28 AB ülkesinde, her üç gençten birinden daha fazlası (%35,5), 2014 yılında bir yıldan daha uzun süredir iş aramıştır. Bu oran, 2012 yılındaki %32,6'nın üzerindedir. En büyük sıçrama ise İtalya ve Yunanistan'da görülmüştür. Söz konusu ülkelerde 2014 yılında sırasıyla işsiz gençlerin %59,7'si ve %60,1'i uzun süreli işsizdir (ILO, 2015a: 20). Uzun süreli işsizlerin payının artmasıyla kişilerin sahip oldukları beceriler erozyona uğramakta ve sosyal dışlanma riski artmaktadır. Bu durumla bağlantılı olarak da kişilerin yeniden iş bulabilme olasılıkları azalmaktadır. Uzun süreli işsizliğin süresi birçok ülkede yükseldiği için, işsizlerin gelir desteği ya da sosyal koruma programları içerisinde uzun sürelerle yer almaları da giderek zorlaşmaktadır. Söz konusu gelişmeler, Yunanistan başta olmak üzere, ekonomik krizin ardından gerçekleştirilen mali düzenlemeler kapsamında sosyal harcamalarında kısıntı yapmak zorunda kalan birçok ülkede görülmektedir. Bu gelişmeler, son yıllarda Avrupa ülkelerinde yoksulluk riskinde bulunan kesimlerin oranlarındaki artışta da yansıma bulmaktadır (ILO, 2015b: 36).

II- GENÇ İŞSİZLİĞİNİN BAŞLICA NEDENLERİ

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, refah sistemleri, sosyal ve demografik yapıları, işgücü piyasası koşulları ve eğitim sistemleri vb. birçok faktör genç işsizliği sorununun niteliğinin ülkeler arasında farklılık göstermesine neden olmaktadır. Genç işsizliğinin nedenleri genel hatlarıyla aşağıda ele alınmaktadır.

A. Makro Ekonomik Nedenler

Genç işsizliğinin en önemli nedenlerinin başında, makroekonomik faktörler gelmektedir. Bu bağlamda, ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar nedeniyle toplam talebin azalması ve yetersiz ekonomik büyüme yeni istihdam olanaklarının yaratılmasını olumsuz etkilemektedir. Ekonomik büyüme performansının yeterli olmaması işgücü piyasasındaki bütün kesimleri etkilemekle birlikte, gençler bakımından ortaya çıkan sonuçlar daha ağırdır.

Toplam talepteki dalgalanmaların gençleri yetişkinlere göre neden daha fazla etkilediğine ilişkin soruya işgücü arzı tarafından bakıldığında verilecek yanıt, yetişkin çalışanlara göre gençlerin işlerini gönüllü olarak bırakma ihtimallerinin daha yüksek olduğu yönündedir. Zira gençlerin işgücü piyasasındaki ilk deneyimleri, genellikle belirli bir ölçüde "piyasa araştırması"

şeklinde gerçekleşmektedir. Gençlerin aile geçindirmek amacıyla bir işe sahip olma gereksinimleri yetişkinlere göre daha az ihtimal dâhilinde olduğundan, söz konusu piyasa araştırmasının fırsat maliyetinin gençler için daha düşük olduğu öne sürülmektedir (O'Higgins, 2001: 40-41; Mroz ve Savage, 2006: 261). Diğer yandan, piyasa ücretlerinden daha yüksek rezervasyon ücretlerine sahip yüksek gelirli gençler, aile desteklerinden de faydalanarak daha iyi iş olanakları için beklemeyi göze alabilmektedir. Gençlerin işsiz kalmayı tercih edebilecek ekonomik güce sahip olmaları işsizlik oranlarını artıran bir diğer faktör olarak belirtilebilir (IEG, 2013: 3).

Makroekonomik koşulların olumsuz seyrettiği dönemlerde genç işsizlik oranlarındaki artışın açıklanmasında yukarıda ifade edilen arz yanlı faktörler önemli olmakla birlikte, talep yanlı hususların daha fazla sonuca sahip olduğu belirtilebilir. Buna göre, ekonomik durgunluk dönemlerinde firmalar için genç çalışanlarını işten çıkarmanın maliyeti yetişkin çalışanlarını işten çıkarmanın maliyetinden daha düşüktür. Zira gençler, firmalar tarafından kendilerine yapılan daha düşük yatırım düzeylerini temsil etmektedirler. Diğer yandan, istihdam güvencesine ilişkin yasal düzenlemelerin hayata geçmesi için belirli bekleme süreleri gerekmekte ve çalışılan sürenin artmasıyla işten çıkarmaların firmalara maliyeti de yükselmektedir (O'Higgins, 2001: 41). Dolayısıyla, gençler, özellikle de daha az eğitilmiş olanlar ekonomik durgunluk dönemlerinde firmaların işten çıkaracakları kesimler arasında ilk sırada gelmektedir.

B. İşgücü Piyasasındaki Bilgi Asimetrisi

İşgücü piyasasında iş arayanlara ve istihdam fırsatlarına ilişkin yeterli bilgi akışının olmaması, işgücü piyasasına ilk defa giren gençlerin iş bulma konusunda yetişkinlere göre daha fazla zorlukla karşılaşmalarının önemli bir nedenidir. Kamu ve özel işgücü piyasası kurumlarının ve diğer işgücü piyasası bilgi kaynaklarının yeterince gelişmediği ülkelerde aile ve arkadaşlar başta olmak üzere kişisel ağlardan sağlanan bilgi akışları iş arayanlarla işleri buluşturmada önemli rol üstlenmektedir (WB, 2012: 207). İşgücü piyasasında bilgi akışını sağlayan kurumsal yapılanmanın zayıf olduğu ülkelerde, söz konusu sosyal ağlara sahip olmayan genç işgücünün istihdam olanaklarına erişmesi kuşkusuz daha zorlaşmakta ve bu durum işsizlik oranlarını olumsuz etkilemektedir.

C. İşgücü Piyasasına Girişte ve İstihdamda Yaşanan Sorunlar

Büyüyen bir ekonomi, istikrarlı bir makroekonomik ve siyasi ortam bütün yaş gruplarına yönelik iş yaratma ve istihdam için temel koşullardır. Ancak, büyümenin pozitif olduğu yerlerde bile, gençler işgücü piyasasında

yetişkinlerden farklı özellikler göstermektedirler. Örneğin, işverenler kendilerine başvuruda bulunan gençlerin yetenekleri ve verimlilikleri konusunda tam bilgi sahibi olmadıkları gibi gençler de yapmak istedikleri işlerle ilgili olarak belirsizlik yaşayabilmektedirler. Sonuç olarak da iş değiştirme oranları gençlerde yetişkinlere göre daha yüksek olmakta ve gençlerin kalıcı iş bulmaları daha uzun zaman alabilmektedir (IEG, 2013: 2). Diğer yandan, özellikle katmanlı işgücü piyasalarının söz konusu olduğu yerlerde, kişiler yüksek ücretlerin ödendiği işlere başvurma eğilimindedirler. Ancak, işverenler işe almada yaşı ve deneyimi bir kriter olarak kullanmakta ve yetişkin çalışanların gençlerden daha üretken olduğunu düşünmektedirler. Düşük ücret ödeyen firmalar ise gençler de dâhil olmak üzere işe kabul edilmeyen kişileri istihdam etmektedirler. Gençler bu nedenle, birincil ve yüksek ücretli işlere erişinceye kadar düşük ücretli ve ikincil işlerde çalışarak beklemek zorunda kalmaktadırlar. Bu aşamada, düşük ücretler iş değişikliklerini beraberinde getirmektedir (Ryan, 2001: 56).

Gençlerin işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumları ve işe alınmalarının önündeki engeller, beceri yetersizliğinin yanında hem genel hem de spesifik alanlardaki çalışma deneyimi eksikliği ile de açıklanabilir. Daha genel manada ifade etmek gerekirse, birçok firma gençlerin okuldan ya da üniversiteden mezun olmalarının ardından istihdam edilebilir olmadıklarını ve işletmeye katma değer yaratmaları için öncelikle yoğun bir hizmet içi eğitime ihtiyaç duyduklarını düşünmektedir (Vogel, 2015: 151). Bu durum, gençlerin işe alınmalarını firmalar açısından daha maliyetli hale getirmekte ve genç istihdamını olumsuz etkilemektedir.

Her ne kadar genç işsizliği sorunu genç işgücü piyasasındaki başlıca sorun olarak öne çıksa da istihdamın önündeki engeller ve özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde iş bulma olanaklarının daha da olumsuzlaşması gençleri işgücü piyasasının dışına iterek onları pasif hale getirebilmektedir. İşgücünün dışında kalan gençler eğitime, boş zaman faaliyetlerine ya da atıl durumda kalmaya yönelebilmektedir (Ryan, 2001: 37). İşgücünde yer almayan gençlerin aynı zamanda eğitim sürecinin de dışında kalması, genç nüfus potansiyelinden tam olarak yararlanamama sorununu daha da ağırlaştırmaktadır.

Pasif grupta yer alan gençlerin sayısının artmasında olumsuz makroekonomik koşulların yanısıra eğitim sisteminden kaynaklanan sorunlar, ücret eşitsizlikleri, hanehalkı davranışları ve gençlere yönelik işgücü piyasası programları vb. faktörler de etkilidir (Ryan, 2001: 38). Bazı ülkelerde, gençlere yönelik işgücü piyasası programlarının kalıcı ya da istikrarlı istihdam olanakları sağlamak-

tan uzak olduğu bilinmektedir. Bu koşullarda birçok genç, işgücü piyasası programları, pasif grupta yer alanlar ve işsizler arasında gidip gelmektedir (Ryan, 2001: 41). İşgücü piyasasında genç hareketliliğinin yüksek olmasına bağlı olarak istikrarlı istihdam olanaklarına kavuşmak uzun zaman alabilmektedir.

D. Genç Nüfus Artışı

Genç işsizliğine neden olan bir diğer faktör olarak genç nüfustaki artış üzerinde durulmaktadır. Ancak, bu husus daha ziyade az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için söz konusudur. Zira gelişmiş ülkelerde genç nüfus azalma eğilimindedir.

Demografik dönüşüm sürecinde geriden gelen az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde genç nüfus grubundaki artışın genç işsizliği üzerindeki negatif sonuçları konusunda oldukça fazla endişe dile getirilmektedir. İşgücü piyasasında ne kadar çok genç varsa, bu kişileri işe yerleştirmek için de o kadar çok işe ihtiyaç olacağı açıktır. Bu da şüphesiz, ülkenin ekonomik büyümesi ve istihdam yaratma kapasitesiyle doğrudan ilişkilidir. Genç nüfus artışıyla genç işsizliği arasındaki ilişkiye dair yapılan araştırmalarda, genç nüfustaki artışın genç işsizliği üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğu öne sürülmekle birlikte (Freeman ve Wise, 1982: 3), toplam talep başta olmak üzere makroekonomik ve işgücü piyasası koşullarının etkisinin daha büyük olduğuna işaret edilmektedir (O'Higgins, 2001: 45).

E. Görelî Ücret Farklılıkları ve İstihdamın Korunmasına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Genç ve yetişkin çalışanlar arasındaki görelî ücret farklılıklarının genç işsizliği oranlarını artırabileceği de tartışılan bir diğer konudur. Şöyle ki genç çalışanların ücretleri yetişkin ücretlerinden ne kadar yüksekse genç istihdamı bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Ancak, bu yaklaşım genç ve yetişkin çalışanların birbirleriyle ikame edilebilir olduğu varsayımına dayalıdır. Bununla birlikte, özellikle nitelikli yetişkin çalışanlarla ilişkili olarak söz konusu durum her zaman geçerli değildir (O'Higgins, 2001: 44-45).

İstihdamın korunmasına ilişkin düzenlemelerin işsizlik oranları üzerindeki etkileri konusu da netlikten uzaktır. Burada, kuralların katılığının ölçümüne ilişkin sorunlar, seçilen ülkeler ya da zaman gibi faktörler birbiriyle bağdaşmayan sonuçların ortaya çıkmasında etkili olmaktadır. Bununla birlikte, istihdamın korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerin esnekleştirilmesi ya da serbestleştirilmesinin yetişkinlerde olduğu gibi gençlerde de öncelikle uzun

sürelî işsizlik oranlarını azaltıcı yönde etkili olduğuna işaret edilmektedir. Örneğin, belirli sürelî iş sözleşmelerinin özellikle gençler için iş güvencesizliğini artırmakta olduğu kabul edilmekle birlikte, böyle bir düzenlemenin olmaması halindeki alternatifin, yani çok daha yüksek düzeydeki uzun sürelî işsizlik oranlarının olumsuz etkilerinin daha güçlü olacağı belirtilmektedir (Ryan, 2001: 67). Diğer yandan, istihdamın korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerin esnekleştirilmesiyle işgücü piyasalarının belirsiz sürelî sözleşmeler ve belirli sürelî sözleşmeler ya da diğer esnek çalışma türleri arasında bölünmesinin gençleri yetişkinlere göre daha fazla etkilediği de bir gerçektir. Geçici iş sözleşmeleri, özellikle birçok Avrupa ülkesinde gençler için işgücü piyasasına giriş fırsatları yaratmakla birlikte, ikincil işlerin yer aldığı işgücü piyasalarında gençlerin işgücü devrini artırmakta ve sürekli istihdama geçiş olanaklarını olumsuz etkilemektedir (Eichhorst ve Rinne, 2014: 8).

F. İşgücünün Sahip Olduğu Beceriler ile Talep Edilen Beceriler Arasındaki Uyumsuzluk (Beceri Uyumsuzluğu)

Gençlerin işgücü piyasası ile entegrasyonlarının zayıf olmasının ve yüksek işsizlik oranlarının kökeninde yatan önemli bir diğer faktör de işgücünün nitelikleriyle işgücü piyasası talepleri arasındaki uyumsuzluk (Coenjaerts vd., 2009: 119) bir diğer ifadeyle, beceri uyumsuzluğudur. Beceri uyumsuzluğu, okuldan işe geçiş sürecinin sağlıklı olmadığına işaret eden önemli bir sorundur.

Okuldan işe geçiş sürecindeki sorunlar, eğitimsel kazanımların yetersizliği, yüksek işsizlik ve iş değişikliği oranları ve eğitim ile istihdam arasındaki ilişkinin zayıf olması hususlarında yoğunlaşmaktadır (Ryan, 2001: 37). Firmaların aradıkları niteliklere uygun eleman bulmakta sıkıntı çekmeleri açık işler ve iş arayanlar arasında niceliksel bir denge olsa bile beceri uyumsuzluğu nedeniyle işlerin doldurulamamasına neden olmakta ya da kişilerin kendi niteliklerine uygun olmayan işlerde istihdam edilmelerini beraberinde getirmektedir.

III. GENÇ İŞSİZLİĞİNİN SONUÇLARI

Genç işsizliği, gençlerin potansiyelinden yeterli düzeyde faydalanılmadığı için önemli ekonomik maliyetlere neden olmaktadır. Gençler yetişkinlere göre daha dinamik bir yapıya ve kendi ebeveynlerine göre de genellikle daha yüksek eğitim düzeyine sahiptirler. Kendi ülkelerinde niteliklerine uygun istihdam olanakları bulamamaları halinde göç seçeneğini tercih eden gruplar arasında gençlerin önemli bir payı bulunmaktadır (Coenjaerts vd.,

2009: 120). Özellikle, nitelikli işgücü göçü ülke ekonomisi açısından beşeri sermaye kaybı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, genç işsizliği, sadece ekonomiyi değil, kişilerde yarattığı önemli psikolojik ve sosyal baskılar nedeniyle bireysel ve toplumsal hayatı da olumsuz etkilemektedir. Yoksul hanehalklarında, yoksulluk kısırdöngüsünü beraberinde getirmesi, sosyal dışlanmaya neden olması, suç oranlarını artırması genç işsizliğinin toplumsal alandaki maliyetleri olarak öne çıkmaktadır.

Genç işsizliğinin uzun dönemli etkilerinin değerlendirildiği bir çalışmada, çalışma yaşamının ilk dönemlerinde yaşanan işsizliğin yaşam boyu işgücü piyasası deneyimleri üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu işaret edilmektedir (Morz ve Savage, 2006: 260). Yaşamın erken dönemlerinde karşı karşıya kalınan işsizlik sorununun sonraki dönemlerdeki ücret düzeylerini olumsuz etkilediğine ilişkin araştırmalar (Freeman ve Wise, 1982: 4) ise yaşam boyu ortalama kazançların ve refah düzeyinin genç işsizliğine duyarlı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, genç işsizliği ile mücadelede erken davranılmaması halinde, bireysel ve toplumsal alanda yansıma bulan sorunlar, sonradan mücadele edilmesi çok daha zor olan uzun süreli sonuçlar doğurabilecektir.

IV. GENÇ İŞSİZLİĞİ İLE MÜCADELE POLİTİKALARI

A. Genel Olarak

Genç işsizliği ile mücadele, genç işsizliğinde etkili olan ülkeye özgü faktörlerin dikkate alınmasını gerektirmektedir. Genç işsizliğinin dinamikleri bakımından ülkeler arasındaki farklılıklar sorunun çözümünde bütün ülkeleri kapsayacak standart bir yaklaşımın olmadığına işaret etmektedir (Banerji vd., 2014: 22). Bununla birlikte, ekonomik büyüme ve istihdam yaratma politikaları, eğitim politikaları ve işgücü piyasası politikaları genç işsizliğine müdahalede başlıca politika alanları olarak belirtilebilir. Konjonktürel olarak ekonominin kötüye gittiği dönemlerde, ekonomik durgunluğun işgücü piyasalarındaki negatif yansımalarını azaltmak için pek çok ülke makro ve mikro düzeyde bir takım müdahalelerde bulunmaktadır. Bu bağlamda, Kanada, ABD ve AB üyesi ülkelerin büyük kısmı 2008 küresel ekonomik krizinin ardından, genişletici mali politikalar izlemişler ve bu politikaların işgücü piyasalarında da olumlu yansımaları olmuştur. Örneğin, Almanya'da 2007'nin son çeyreğinden itibaren genç istihdamındaki hareketliliğe bakıldığında, genç istihdamının neredeyse kriz öncesi dönemlerine ulaştığı görülmektedir. Genç istihdamındaki gelişmeleri sadece uygulanan mali politikalara bağlı olarak açıklamak

doğru olmasa da uygulanan farklı mali politikaların ülkelerin istihdam performanslarını etkilediği de bir gerçektir (O'Higgins, 2010: 33).

Genç işsizliği ile mücadelede eğitim politikaları, eğitimin istihdam edilebilirlik bakımından sahip olduğu rol ve işgücü piyasasının arz ve talep tarafı arasındaki uyum açısından önem kazanmaktadır. Makroekonomik koşullara bağlı olarak toplam talebin azalması birçok ülkenin eğitim sistemlerinde reform yapmaları için de bir fırsat yaratmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği'nde okuldan ayrılma yaşının yükseltilmesi yönünde geniş bir uzlaşma bulunmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin en önemli unsurlarından biri de 18 yaşına kadar bütün gençler için eğitim ve öğretim fırsatlarının sağlanmasıdır. Eğitimde kalınan sürenin artmasından kaynaklanan fırsat maliyeti, hem bireyler hem de bir bütün olarak toplum için işgücü talebinin gerilediği dönemlerde azalmaktadır (O'Higgins, 2010: 34). Kuşkusuz, eğitim politikaları sadece eğitimde kalınan sürenin artmasını sağlamaya yönelik girişimlerden ibaret değildir. Okuldan işe geçişte yaşanan sorunların giderilmesi için okulda verilen eğitimle çalışmaya dayalı (work-based) eğitimin bütünleştirilmesi ve bu bağlamda özel sektörle işbirliğine gidilmesi önem kazanmaktadır. Diğer yandan, ekonomik gereklilikler nedeniyle gençlerin önemli bir kısmının kayıt dışı sektörde çalışmak zorunda kaldığı ve erken dönemlerde eğitim sisteminden ayrıldığı düşük gelirli ülkelerde, mesleki eğitimin tamamlayıcı eğitimle bütünleştirilmesi önem kazanmaktadır (Coenjaerts vd., 2009: 125).

Genç işsizliği ile mücadele politikalarının ana ekseninde yer alan üçüncü alan pasif ve aktif işgücü piyasası politikalarından oluşmaktadır. Pasif işgücü piyasası politikaları doğası gereği, işsizlik karşısında bireylerin gelir kayıplarını telafi etmeyi amaçlayan gelir desteği tedbirlerini kapsamaktadır. Bu tür politikalar, özellikle kısa dönemde işsizliğin yaratacağı olumsuz ekonomik ve sosyal etkilerin hafifletilmesinde önemli rol oynayarak kısmen gelir devamlılığını sağlayabilmektedir. Aktifleştirme stratejileri ve aktif işgücü piyasası politikaları ise gençlerin istihdam edilebilirliğini geliştirmeye yönelik uygulamaları içermekte ve kendi içerisinde çeşitlilik göstermektedir.

B. Genç İşsizliği ile Mücadelede Aktifleştirme Stratejileri ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

1. Aktifleştirme Stratejileri ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Aktifleştirme stratejisi veya yaklaşımı olarak adlandırılan kavram, esasında, 1950'li yıllarda İsveç'te Gosta Rehn ve Rudolf Meidner'in öncülüğün-

de başlatılan aktif işgücü piyasası politikalarının zaman içerisinde geçirdiği gelişim ve değişim süreciyle ilişkili olarak tanımlanmaktadır (Martin, 2014: 4). Aktif işgücü piyasası politikaları kapsam itibariyle oldukça geniş ve farklı türdeki uygulamaları içermektedir. İş arama yardımı, eğitim programları, işletmelere sağlanan istihdam teşvikleri, doğrudan iş yaratma ve kamu istihdam programları ve başlangıç destekleri ile kendi işini kuranlara yönelik yardımlar bu kapsamda belirtilebilir (Eichhorst ve Rinne, 2014: 9).

Aktif işgücü piyasası politikaları farklı temellere sahiptir ve buna bağlı olarak farklı uygulama örnekleri bulunmaktadır. İsveç'te aktif işgücü piyasası politikaları, ekonominin hızla gelişmeye başladığı bir dönemde, işgücü arzı ve talebi arasındaki uyumu geliştirmek amacıyla kapsamlı mesleki eğitim programlarının uygulanması şeklinde ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte, söz konusu politikalar, İngilizce konuşulan çeşitli ülkelerde daha çok, işe yerleştirme hizmetlerini güçlü istihdam teşvikleri, yardımların azaltılması ve yaptırımların uygulanması ile birleştiren bir yaklaşımı tanımlamak için kullanılmaktadır (Bonoli, 2010: 10). Bu nedenle, aktif işgücü piyasası politikalarının politik belirleyicilerinin tespit edilmesi alanında bir uzlaşıdan söz etmek de güçleşmektedir. Bu güçlüğün bir başka boyutunda ise aktif işgücü piyasası politikalarının zaman içerisinde değişen ekonomik ve sosyal koşullara bağlı bir gelişim göstermesi yer almaktadır. Nitekim 1950'lerde, İsveç'in öncülüğünde başlatılan programlar, şu andaki İngiltere, Almanya ve hatta İsveç politikasından farklı amaçlara sahip hale gelmiştir. Diğer yandan, aktif işgücü piyasası politikaları uygulandıkları ülkelere özgü kurumsal yapı ve düzenlemelerle de etkileşim içerisinde (Bonoli, 2010: 6). Ülkelerin işgücü piyasalarının yapısal özellikleri, işgücü piyasasını düzenleyen kurumların etkinliği ve gücü, makroekonomik politikaların niteliği ve daha geniş manada refah sistemleri aktif işgücü piyasası politikalarının amaçlarının ve bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak programların şekillenmesinde önemli bir geri plan sağlamaktadır. Bununla birlikte, bazı ülkelerde işsizlikle mücadelede öne çıkan çeşitli aktifleştirme tedbirlerinin diğer ülkelerde de uygulanmaya başlaması ve yaygınlık kazanması, politika yapımcılarının ve uygulayıcılarının birbirlerinin deneyimlerinden etkilendiğini göstermektedir.

Aktif işgücü piyasası politikaları ve aktifleştirme stratejilerinin sosyal politika alanında yeterince net olmayan kavramsal bağlamını açıklığa kavuşturmak için bazı araştırmacılar, söz konusu politikaları kendi içerisinde tasnif etme girişiminde bulunmuşlardır. Örneğin, Barbier ve Ludwig-Mayerhofer, iki tür aktifleştirmeden söz etmektedir. Bunlardan ilki "liberal aktifleştirme"dir. Libe-

ral aktifleştirme, bireylerin işgücü piyasası ile ilişkilerini geliştirmeyi amaçlamaktadır ki bunun nihai olarak toplumsal eşitlik ve verimliliğe katkı sağlayacağı varsayılmaktadır. Bireyleri iş arama yönünde teşvik etme, basit eşleştirme hizmetleri, işgücü piyasasının içinde veya dışında olan içi olmayan kesimlere çalışmaya dayalı yardım programlarının uygulanması, sosyal harcamaların azaltılması bu kapsamda belirtilebilir. Diğer yanda ise “evrenselci aktifleştirme”den söz edilmektedir. Evrenselci aktifleştirme, sadece bütün vatandaşlara geniş kapsamlı hizmetlerin sunumunu temin etmemekte, aynı zamanda yardım alanlar ve düşük ücretli işgücü için görel olarak yüksek yaşam standartlarını garanti etmektedir. Kişileri sistematik bir biçimde çalışmayla ilgili gerekliliklere teslim etmeyerek, bu türdeki aktifleştirme uygulamalarında sosyal politika geleneksel refah katkısını sürdürmektedir. Görel olarak eşitlikçi bir biçimde bütün vatandaşlara hitap eden evrenselci aktifleştirme politikalarında bireyin ve toplumun talepleri çok daha dengeli görünmektedir. Her ne kadar ülke uygulamaları belirtilen türlerden herhangi birine tam olarak uymasa da genel bir değerlendirme yapıldığında, Birleşik Krallık’ın liberal türdeki, Kuzey Avrupa ülkelerinin ise evrenselci türdeki aktifleştirme politikalarına uygun düştüğü görölmektedir. Barbier ve Ludwig-Mayerhofer, ayrıca, bir üçüncü tür olarak da her iki türün birleşiminden oluşan unsurları içeren Fransa ve Almanya gibi Kıta Avrupası ülkelerinden söz etmektedirler (Barbier ve Ludwig-Mayerhofer, 2004: 427-428). Aslında, buradaki üçlü ayırım, Esping-Andersen’in, liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat refah rejimlerinden oluşan (Esping-Andersen, 1990) üçlü refah rejimi tipolojisine de uygun düşmektedir.

Aktifleştirme stratejilerini kendi içerisinde tasnif eden araştırmacılar arasında Eichhorst ve Konle-Seidl de bulunmaktadır. Yapılan tasnif, aktifleştirme stratejilerinin “talep eden” (demanding) ve “kolaylaştırıcı” (enabling) türlerine ilişkindir. Buna göre, talep eden stratejiler arasında, işsizlik sigortası kapsamında yapılan yardımların azaltılması ve süresinin kısaltılması, yardımlara erişimde uygunluk kriterlerinin sıkılaştırılması ve yaptırımların uygulanması, bireysel iş arama çabalarının izlenmesi ve aktif işgücü piyasası politikalarına zorunlu katılım gibi uygulamalar yer almaktadır. Kolaylaştırıcı türdeki politikalar arasında ise iş arama yardımı ve danışmanlık hizmetleri, işle ilişkili eğitim programları, başlangıç destekleri, istihdam teşvikleri gibi klasik aktif işgücü piyasası politikaları olarak da adlandırabileceğimiz politikalar yer almaktadır (Eichhorst ve Konle-Seidl, 2008: 5).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, aktifleştirme stratejileri heterojen bir görünüm sergilemektedir ve kavrama yönelik ortak bir

tanımdan söz etmek mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte, OECD, aktifleştirme stratejilerinin amaçlarına ilişkin bazı tespitlerde bulunmaktadır. Buna göre, aktifleştirme stratejilerinin amaçları arasında, daha fazla insanı etkin işgücü içerisine dâhil etmek ve işsizliğin ve işsizliğe bağlı olarak ödenen yardımların çalışma motivasyonu üzerindeki potansiyel negatif etkilerini önlemek yer almaktadır. Söz konusu negatif etkilerin önlenmesinde, yardımların aktif iş arama ya da istihdam edilebilirliği geliştirecek tedbirler içerisinde yer alma şartına bağlı hale getirilmesi önemli rol üstlenmektedir. Aktifleştirme stratejilerinin bir başka önemli amacı da istihdam hizmetlerini ve diğer işgücü piyasası tedbirlerini, çalışma hayatına dönüşü etkin bir biçimde sağlamaya yardımcı olacak şekilde yönetmeyi kapsamaktadır (OECD, 2013: 132).

2. Genç İşsizliği ile Mücadelede Aktifleştirme Stratejilerine İlişkin Ülke Uygulamaları

Aktifleştirme stratejilerinin hedef grupları arasında, yüksek işsizlik oranları nedeniyle gençler öne çıkmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde gençlere yönelik aktifleştirme stratejileri, AB ve OECD üyesi çeşitli ülke deneyimleri kapsamında incelenmektedir.

a) AB ve OECD Üyesi Çeşitli Ülkelerde Gençlere Yönelik Aktifleştirme Uygulamaları

Gençlerin istihdamına ilişkin aktif işgücü piyasası politikaları özellikle 1990'lı yıllardan itibaren Avrupa Birliği'nin gündeminde olmasına rağmen, 2008 küresel ekonomik krizinin genç işgücü piyasaları üzerindeki alarm veren sonuçları, AB düzeyinde ilave bir dizi genç istihdamı programının başlatılmasını gerekli hale getirmiştir. 2010 yılında, Avrupa Konseyi Lizbon stratejisini yenilemiş ve AB 2020 stratejisini uygulamaya koymuştur. Bu strateji, gençlerin eğitim, istihdam ve girişimcilik alanlarında aktifleştirilmesi bağlamında bir taahhüdü içermektedir. AB düzeyinde genel politika hedefleri belirlenmekle birlikte, ülke düzeyindeki uygulamalar farklılık gösterebilmektedir (Eichhorst ve Rinne, 2014: 10).

Gençlere yönelik aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalara ilişkin ayrı bir istatistik bulunmamasıyla birlikte, söz konusu politikalara genel düzeyde yapılan harcamalar OECD ülkeleri arasında önemli ölçüde değişiklik göstermekte ve zaman içerisinde harcama düzeyinde farklılaşma görülmektedir.

Tablo 2: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Programlarına Yapılan Harcamaların GSYH'deki Payı (%), 1990-2013

Yıllar/ Ülkeler		Programlar							Toplam	
		Kamu İstihdam Hizmetleri	Eğitim	İstihdam Teşvikleri	Korumalı ve Desteklenmiş İstihdam ve Rehabilitasyon	Doğrudan İş Yaratma	Başlangıç Teşvikleri	Aktif	Pasif	
Danimarka	1990	0,08	0,25	0,40	1,19	0,07	0,06	1,06	4,38	
	2000	0,28	0,75	0,35	0,40	0,06	0,00	1,84	2,32	
	2008	0,23	0,35	0,12	0,59	0,00	0,00	1,29	1,18	
	2013	0,32	0,53	0,40	0,57	0,00	0,00	1,82	1,66	
Almanya	1990	0,18	0,35	0,06	0,12	0,09	0,00	0,79	1	
	2000	0,22	0,52	0,08	0,12	0,25	0,04	1,24	1,84	
	2008	0,33	0,30	0,08	0,03	0,07	0,07	0,87	1,06	
	2013	0,35	0,24	0,02	0,03	0,02	0,01	0,67	1,01	
Belçika	1990	0,16	0,14	0,11	0,15	0,25	0,01	0,81	2,56	
	2000	0,17	0,13	0,24	0,11	0,19	0,00	0,84	2,07	
	2008	0,19	0,15	0,15	0,12	0,06	0,00	0,68	1,95	
	2013	0,21	0,15	0,15	0,14	0,07	0,00	0,72	2,04	
Macaristan	1990	...	...	...	...	...	...	...	...
	2000	0,11	0,07	0,07	0,00	0,15	0,00	0,39	0,47	
	2008	0,09	0,06	0,10	0,00	0,09	0,01	0,35	0,36	
	2013	0,08	0,00	0,12	0,00	0,57	0,01	0,78	0,34	
Slovenya	1990	...	...	...	...	...	...	...	...
	2000	...	...	...	...	...	...	...	...
	2008	0,08	0,02	0,01	0,00	0,04	0,02	0,18	0,26	
	2013	0,09	0,05	0,06	0,00	0,12	0,05	0,37	0,80	
Hollanda	1990	0,38	0,17	0,03	0,60	0,03	0,00	1,21	2,48	
	2000	0,42	0,10	0,05	0,51	0,25	0,00	1,32	1,51	
	2008	0,29	0,09	0,00	0,44	0,14	0,00	0,96	1,04	
	2013	0,26	0,09	0,03	0,42	0,04	0,00	0,85	1,97	
İspanya	1990	0,12	0,23	0,12	0,02	0,11	0,18	0,78	2,61	
	2000	0,08	0,18	0,31	0,03	0,12	0,05	0,78	1,32	
	2008	0,13	0,17	0,23	0,07	0,09	0,10	0,79	1,84	
	2012	0,08	0,15	0,21	0,03	0,03	0,11	0,61	2,99	
Portekiz	1990	0,10	0,20	0,08	0,05	0,03	0,01	0,46	0,32	
	2000	0,13	0,21	0,18	0,03	0,05	0,01	0,61	0,78	
	2008	0,14	0,23	0,11	0,03	0,02	0,00	0,53	0,95	

	2013	0,04	0,30	0,09	0,04	0,03	0,00	0,50	1,66
İsveç	1990	0,24	0,54	0,39	0,39	0,11	0,01	1,68	0,88
	2000	0,23	0,61	0,46	0,23	0,06	0,05	1,64	1,28
	2008	0,19	0,06	0,38	0,18	0,00	0,01	0,83	0,55
	2013	0,29	0,13	0,64	0,28	0,00	0,01	1,35	0,68
Birleşik Krallık	1990	0,17	0,19	0,01	0,02	0,00	0,02	0,41	0,86
	2000	...	...	...	...	0,01	0,00	...	0,30
	2008	0,29	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,33	0,20
	2011	0,20	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,23	0,32
ABD	1990	0,05	0,10	0,00	0,04	0,01	0,00	0,22	0,46
	2000	0,04	0,06	0,00	0,03	0,01	0,00	0,17	0,27
	2008	0,04	0,07	0,01	0,04	0,01	0,00	0,17	0,84
	2013	0,03	0,04	0,01	0,03	0,00	0,00	0,11	0,24

Kaynak: Public Expenditure and Participant Stocks on LMP, (Erişim): <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>, 15.02.2016.

Aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalar bakımından kuzey Avrupa ülkeleri en yüksek harcama düzeyini temsil etmektedir. Söz konusu harcamaların en düşük düzeyde gerçekleştiği ülkeler ise Birleşik Krallık ve ABD gibi liberal karakterli ülkelerdir.

İşe yerleştirme ve iş arama desteği gibi başlıca eşleştirme fonksiyonlarını yerine getiren kamu istihdam hizmetleri aktif işgücü piyasası politikalarının temel bileşenlerinden biridir. Bununla birlikte, aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin kamu harcamalarının büyük bir kısmı belirli istihdam edilebilirlik sorunlarını çözmeye yönelik programlara yönelmektedir. Görel olarak yüksek harcamaların söz konusu olduğu ülkelerde, kamu istihdam hizmetleri kapsamındaki harcamalar, genellikle toplam aktif işgücü piyasası politikalarına ayrılan kaynakların %25'inden daha azını oluşturmaktadır (Immerwoll, 2012: 6).

2008 yılında başlayan küresel ekonomik krizin ardından artan işsizlik oranlarına bağlı olarak işsizlik sigortası kapsamındaki maliyetler de yükselmiştir. Söz konusu süreçte, iş arayanların istihdam hizmetleri ve diğer aktif işgücü piyasası tedbirleri aracılığıyla yeniden istihdam edilmelerini desteklemek yönündeki ihtiyaç da giderek artmıştır. Bununla birlikte, gençlerin işsizlik sigortası kapsamında sunulan işsizlik ödeneklerine erişimi birçok AB ülkesinde oldukça sınırlıdır. Zira işsizlik ödeneklerinden yararlanabilmek, işsizlik sigortası programına belirli bir süre katkı yapılmasını gerektirmektedir. İşsizlik sigortasından sağlanan yardımların miktarı ise

çalışanın daha önceki işinde geçirdiği süreye ve işsizlik sigortası sistemine yapılan toplam katkı düzeyine bağlıdır (Eichhorst ve Rinne, 2014: 11). Önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi, işgücü piyasasına girişte yaşadıkları sorunlar ve iş değiştirme oranlarının yetişkinlere göre daha yüksek olması nedeniyle gençler çoğu zaman, işsizlik sigortası kapsamındaki yardımlardan yararlanmak için gerekli uygunluk kriterlerini sağlayamamaktadırlar.

Bazı ülkeler, işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanamayan gençlere işsizlik yardımı sağlamaktadır. Bu ülkeler, Avusturya, Estonya, Finlandiya, Almanya, Macaristan, İrlanda, Hollanda, İspanya ve Birleşik Krallığı kapsamaktadır. Avusturya ve Hollanda'da finansal destek ihtiyacında olan kişiler işsizlik yardımından yararlanabilme hakkına sahiptir. İşsizlik yardımından yararlanma süresi 52 haftadır ancak bu süre uzatılabilmektedir. Estonya'da işsizlik yardımından yararlanmak için asgari yaş 16'dır. Yardımlardan yararlanmak için yaş şartına ilave olarak kişilerin işsiz olmaları ve bireysel bir iş arama taahhüdünde bulunmaları gerekmektedir. Finlandiya'da da 17-24 yaş arasındaki gençlere yönelik işsizlik yardımı ödemeleri istihdam tedbirlerine katılma koşuluna bağlı olarak sürdürülmektedir (Eichhorst ve Rinne, 2014: 13).

OECD ülkelerinin büyük bir kısmında işsizlik sigortası kapsamındaki yardımlardan yararlanmaya hak kazanmak için belirli sürelerle sisteme katkıda bulunmak gerekmektedir. Ayrıca, yine ülkelerin büyük kısmında işsizlik sigortasından yararlananlar iş arama ve/veya çalışma için uygunluk kriterlerini de sağlamak durumundadırlar. Avustralya, Danimarka, Estonya, Almanya, Malta, Yeni Zelanda, Romanya, İsveç ve İsviçre'de aktif işgücü piyasası programlarına katılanlar çalışmaya hazır durumda olmak ve aktif olarak iş arama zorundadırlar. Avusturya, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Japonya, Norveç, Polonya, İspanya ve Türkiye'de ise aktif olarak iş arama gerekliliği bulunmakla birlikte, çalışmaya hazır durumda olmak koşulu aranmaktadır. Belçika, Finlandiya, Lüksemburg, Slovenya ve Birleşik Krallıkta ise özellikle eğitim programlarından oluşan aktif işgücü piyasası programlarında yer alanlar aktif olarak iş arama koşulunun dışında kalmaktadır (Venn, 2012: 16).

Aktifleştirme uygulamaları kapsamında birçok ülke, iş arama yardımı ve izleme sürecinin bir parçası olarak iş arayanla istihdam danışmanı arasında zorunlu görüşmeler şeklinde gerçekleştirilen bir yöntem izlemektedir. Söz konusu görüşmelerin sıklığı ülkeler arasında değişiklik gösterebilmektedir. Kamu istihdam hizmetleri aracılığıyla işsizler açık işlere yönlendirilirken, faydalanıcıların da iş arama çabalarına ilişkin düzenli raporlar sunmaları

gerekmektedir. Kamu istihdam hizmetleri aynı zamanda, işe dönüş anlaşmaları ya da bireysel eylem planları aracılığıyla motivasyon, beceri ve istihdam edilebilirlik kayıplarını önlemek için uygun istihdam programları önermektedirler. Avustralya, Danimarka, İsveç ve Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerde başarısız bir iş arama sürecinin ardından, uzun süreli işsizlik ya da işgücü piyasasının dışına çıkma riskini azaltmak için yeniden istihdam programlarına katılmak zorunludur (Immervoll ve Scarpetta, 2012: 3).

İşsizlik ödeneğinden yararlananlar, uygun bir iş teklifini kabul etmezlerse ya da geçerli bir neden olmaksızın aktif işgücü piyasası programlarına katılmayı reddederlerse genellikle bir takım yaptırımlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Söz konusu yaptırımların katılımı ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Bu bağlamda, ABD, Yunanistan, Türkiye, Slovenya, Romanya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Lüksemburg, İtalya ve İrlanda'da iş önerilerinin ya da aktif işgücü piyasası programlarına katılmanın kabul edilmesi yardımların tamamen askıya alınması ile sonuçlanmaktadır. Fransa, Hollanda ve İsveç'te, yardımlar belirlenmiş bir süre için Yeni Zelanda'da ise iş arayan kişi ilgili gereklilikleri yerine getirene kadar azaltılmaktadır. Yardımların askıya alındığı süreler Danimarka, Estonya, Almanya, Japonya ve Kore'de bir ay ya da daha az olmak üzere görece olarak kısa iken, Bulgaristan, Litvanya ve Polonya'da daha uzundur (Venn, 2012: 19-20).

Kamu istihdam hizmetlerinin dışında, birçok ülkede aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik harcamalar içerisinde, eğitim, toplam harcamaların dörtte biri ile üçte biri arasında değişen oranlarda önemli bir paya sahiptir (Immervoll, 2012: 6-7). Bununla birlikte, Birleşik Krallık ve ABD'de eğitime yönelik harcamaların 1990'lı yıllarla karşılaştırıldığında günümüzde daha az olduğu görülmektedir. Diğer yandan, günümüzde, birçok ülkede aktif işgücü piyasası politikaları içerisinde küçük bir paya sahip olan doğrudan iş yaratma programları, özellikle 1990'lı yıllarda Avustralya, Almanya, Hollanda ve İsveç'te görece olarak önemli düzeylerde seyretmiştir.

Eğitim programları kapsamında Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, İtalya, Letonya, Portekiz ve Slovenya'da çıraklık eğitimi programlarından söz edilebilir. 2008 yılında Belçika, eğitim ve staj olanakları aracılığıyla kişiye özgü danışmanlık ve çalışma sürecine dâhil olma olanakları sunan Genç İstihdam Planını (Youth Employment Plan) uygulamaya koymuştur. Bu uygulama kapsamında, katılımcılar ayda 500 Euro destek almaktadırlar. Programın süresi yakın bir zamanda 3 yıla uzatılmıştır ve programa girişte üst yaş sınırı 25'ten 27'ye yükseltilmiştir. Almanya'da Ulusal Eğitim Paketi (National Trai-

ning Pact) ise işgücü piyasasındaki konumları daha zayıf olan gençlerin eğitime dâhil olmaları konusunda yardımcı olmaktadır. Avusturya'da "Çıracak Yetiştirme Programı" (Apprentice Coaching Program) ile eğitim hizmetleri yürütülmektedir. Hollanda, Slovakya ve İsveç'te eğitime dönüşü destekleyen programlar yer almaktadır. Örneğin, Hollanda'daki program, eğitime devam etmeleri ve işgücü piyasası ile daha güçlü ilişki içerisindeki programları seçmeleri için gençleri ortaöğretim düzeyindeki mesleki eğitime teşvik etmektedir (Eichhorst ve Rinne, 2014: 15).

İş sübvansiyonları ve diğer talep yanlı istihdam teşvikleri de aktif işgücü piyasası tedbirleri içerisinde önemli bir diğer harcama kalemidir. Bu kapsamda, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Litvanya, Hollanda, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Birleşik Krallıkta gençleri işgücü piyasasına dâhil etmek için işletmeleri destekleyen teşvik programları bulunmaktadır. Bunun yanında, Macaristan, Litvanya, Slovenya, İsveç ve İspanya'da genç girişimciliğini teşvik eden programlar uygulanmaktadır. Bu kapsamda, gençler, hem girişimcilik eğitimleri hem de finansal yardımlar aracılığıyla desteklenmektedir (Eichhorst ve Rinne, 2014: 16).

OECD ülkeleri arasında yeni işlere yönelik başlangıç teşviklerinin toplam aktif işgücü piyasası politikaları içindeki payının Almanya ve İspanya dışında oldukça düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, Avrupa Birliği'nde gençlere çalışma deneyimi kazandırılmasına yönelik önemli girişimler bulunmaktadır. Avusturya, Belçika, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Litvanya ve Lüksemburg'da gençlere eğitim ve staj programları aracılığıyla başlangıç deneyimi kazandırılmaktadır. Belçika'da eğitim ve çalışma arasındaki dönemde, gençler uyum yardımı adı altında finansal destek almaktadır. Bu yardım, çalışma deneyimi ya da eğitim programlarını içeren kişisel eylem planlarının geliştirilmesi koşuluna bağlıdır. Birleşik Krallık ve İsveç'te ise çalışma deneyimi olmayan ya da az olan genç işsizlere çalışmaya dayalı deneyim ve beceri kazanma fırsatı veren programlar bulunmaktadır (Eichhorst ve Rinne, 2014: 16).

Birçok OECD ülkesinde korumalı ve desteklenmiş istihdam ve rehabilitasyon alanındaki aktif işgücü programlarına yönelik harcamaların da zaman içerisinde arttığı görülmektedir. Bu durum, engellilerin aktifleştirilmesine yönelik girişimlerin önem kazandığını göstermektedir.

AB düzeyinde genç işsizliği sorunuyla mücadelede son birkaç yılda öne çıkan önemli bir uygulama da Gençlik Garantisi (Youth Guarantee) programlarıdır. Gençlik Garantisi kavramı, tanımlanmış bir grup genç için çalış-

ma ya da eğitim hakkına işaret ederken, kamu istihdam kurumlarının ya da diğer kamu mercilerinin belirli bir dönem için hizmet sunma ve/veya programları uygulamaya koyma yükümlülüğü anlamına gelmektedir. 1984'te İsveç, 1993'te Norveç, 1996'da ise Danimarka ve Finlandiya olmak üzere kuzey Avrupa ülkeleri bu türden programların ilk uygulayıcıları olmuşlardır. Daha yakın zamanlarda ise Avusturya, Almanya, Hollanda ve Polonya'da benzer genç istihdam programları uygulanmıştır (ILO, 2013: 1).

2008 küresel ekonomik krizinin ardından genç işsizliği oranlarının AB genelinde daha önce görülmemiş düzeylere yükselmesi, sorunla mücadelenin önemini artırmış ve 2013 yılında Avrupa Konseyi, Gençlik Garantisi programını kabul ederek bu konuda önemli bir girişimde bulunmuştur. Avrupa Gençlik Garantisi, üye devletlerin 25 yaş altındaki bütün gençlerin iyi bir eğitim ya da kendi becerilerine uygun istihdam önerilerini işsiz kaldıktan ya da eğitim sürecinden ayrıldıktan itibaren dört ay içerisinde kabul etmelerini güvence altına alma taahhüdüdür (Escudero ve Lopez Mourelo, 2015: 1-3). Garanti programları kapsamında sunulan tedbirler, genel eğitim, mesleki eğitim ve işgücü piyasası eğitimlerinden oluşan eğitim programlarını; istihdam planlaması, iş arama desteği ve istihdam teşviklerinden oluşan istihdam hizmetlerini ve programlarını ve kamu çalışma programları, toplum yararına hizmetler, başlangıç desteği programlarından oluşan diğer aktif işgücü piyasası programlarını kapsamaktadır. Danimarka, Finlandiya, Almanya ve İsveç gibi bazı ülkeler her üç kategoriye de içeren geniş yelpazede tedbirler sunarken, diğer ülkeler daha sınırlı sayıda tedbirler uygulamaktadır (ILO, 2013: 1-2). Gençlik Garantisi programının klasik aktif işgücü piyasası politikalarından ayrılan iki farklı özelliğinden söz edilebilir. Bunlardan ilki programın, üye devletlerin işsiz gençlere çalışma veya eğitim fırsatı sağlamayı taahhüt etmesi anlamına gelen garanti unsurunu içermesidir. İkinci ayırıcı özellik ise gencin işsiz kalması ya da eğitimi bırakmasının ardından ilgili tedbirlere dâhil olması için en fazla dört aylık sürenin belirlenmiş olmasıdır (Escudero ve Lopez Mourelo, 2015: 4). Bu sürenin belirlenmesiyle genç işsizliği sorununa erken aşamada müdahale edilerek, ekonomik ve toplumsal alanda orta ve uzun vadede ortaya çıkması muhtemel olumsuz sonuçların önlenmesinin amaçlandığı söylenebilir.

b) Aktifleştirme Uygulamalarının Etkinliği

Aktif işgücü piyasası politikalarını da içeren aktifleştirme stratejilerinin çeşitliliği dikkate alındığında, hangi tür tedbirlerin genç işsizliği sorunu

karşısında daha etkin olduğu cevap aranması gereken bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, bu soruya cevap ararken bir takım kısıtlılıklardan da söz etmek gerekmektedir. Öncelikle, gençlere yönelik aktif işgücü piyasası programlarının değerlendirilmesine ilişkin araştırmalar halen sınırlı düzeydedir ve bütün aktifleştirme stratejilerini içermemektedir. Diğer yandan, herhangi bir ülkedeki uygulama sonuçlarını ülkenin refah geleneği, ekonomik ve işgücü piyasası koşulları, demografik yapısı, eğitim sisteminin özellikleri vb. koşullardan bağımsız olarak değerlendirmek mümkün olmayacağı için söz konusu sonuçlara dayanarak genellemeler yapmak da yanıltıcı olabilir. Bu kısıtlılıklara rağmen, aktifleştirme uygulamalarının genç işsizliği ile mücadeledeki etkinliğinin belirlenmesine yönelik araştırma bulgularının, özellikle de başarılı ülke deneyimlerinin diğer ülkelerdeki politika yapımcılar için yol gösterici nitelikte olduğu bilinmektedir. Bu kapsamda, gençlere yönelik aktifleştirme uygulamalarının genç işsizliği ve istihdamı üzerindeki etkilerini tespit eden çeşitli araştırmaların bulgularını ortaya koymak anlamlı olacaktır.

Almanya yaygın ikili çıraklık eğitimi sistemiyle gençlerin işgücü piyasasına katılımı bakımından bir rol model olarak kabul edilse de ihmal edilemeyecek düzeyde genç, işgücü piyasasına girişte zorluklarla karşılaşmaktadır. Almanya'da, 1990'ların sonunda spesifik olarak işsiz gençleri hedefleyen aktif işgücü piyasası programları uygulamaya konmuştur. Bu programlara katılım o dönemden itibaren önemli ölçüde yükselmiş ve söz konusu uygulamaların etkinliğinin değerlendirilmesine yönelik ihtiyaç da artmıştır. Bu kapsamda, Almanya'da iş arama desteği, kısa ve uzun dönemli eğitim programları, ücret teşvikleri ve kamuda iş yaratma programlarının genç işsizliği üzerindeki kısa ve uzun dönemli etkilerinin 2002-2008 dönemi için incelendiği bir çalışmada, söz konusu uygulamaların genel olarak kalıcı ve istikrarlı bir istihdam etkisine işaret ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Uzun dönemli istihdam bakımından en güçlü etkiler, ücret teşviklerinden oluşan aktif işgücü piyasası programlarına katılanlar için gözlenmiştir. İş arama yardımı ve kısa ve uzun vadeli eğitim tedbirlerinin ise daha küçük ancak sürekliliği olan pozitif etkiler ortaya koyduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda, gençleri çıraklık eğitim sistemine entegre etmeye yönelik eğitim programlarının da başarılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu olumlu sonuçlara karşın, kamu iş yaratma programlarının katılımcıların kısa ve orta vadedeki istihdam olasılıklarını olumsuz etkilediği, uzun vadede ise başarısız olduğu belirlenmiştir (Caliendo ve diğ., 2011: 22).

Gençlere yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının OECD genelinde incelendiği bir başka araştırmanın bulguları ise gençlerin kendilerine etkin biçimde yardım edilmesi zor bir grubu temsil ettiğini ortaya koymaktadır. Yetişkinlere yönelik aktif işgücü piyasası politikaları ile karşılaştırıldığında, gençlere yönelik programların pozitif sonuçlar ortaya koyma olasılığının daha düşük olduğunun belirlendiği çalışmada, başarılı politikaların kapsayıcı nitelikteki programlardan oluştuğu üzerinde durulmaktadır. ABD’de ve Birleşik Krallık’ta gençlere yönelik iş arama desteği, danışmanlık, eğitim ve işe yerleştirme gibi geniş kapsamlı hizmetleri içeren programların genç işsizliği ile mücadelede olumlu sonuçlar verdiği tespit edilmektedir (Kluve, 2014: 22). Diğer yandan, işgücü piyasalarının yapısal özelliklerinin aktif işgücü piyasası politikalarının başarısı üzerinde etkili olduğu belirtilmektedir. Örneğin, ikili ya da katmanlı işgücü piyasalarının söz konusu olduğu İspanya’da bu programların başarı şansının daha düşük olduğuna işaret edilmektedir (Kluve, 2014: 25).

Kendi hesabına çalışmanın ve girişimciliğin desteklenmesine yönelik başlangıç teşvikleri şeklindeki uygulamaların ise umut verici olduğu görülmektedir. Bu programların ardındaki temel düşünce işsiz gençlere kendi işlerini kurmaları ve böylece işsizlikten kurtulmaları için finansal destek sağlamaktır. Diğer aktif işgücü piyasası tedbirlerinden farklı olarak, başlangıç teşviklerinin iki yönlü bir avantajı bulunmaktadır. Bu programlar, kendi işini kuran gençleri işsizlikten kurtarmanın yanında, yeni kurulan işletmelerin gelecekte ek istihdam fırsatları yaratması halinde genel anlamda işsizliğin azaltılmasına da katkı sağlayabilecektir (Caliendo ve Künn, 2013: 1). 2011 yılında Almanya’da yapılan bir araştırma, başlangıç tedbirlerinden oluşan aktif işgücü piyasası tedbirlerinin, katılımcıların uzun dönemli istihdam ve gelir beklentilerini olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu araştırma bu programların düşük eğitilmişler ya da gençler gibi işgücü piyasasındaki dezavantajlı kesimler için özellikle etkin olduğunu ortaya koymaktadır (Caliendo ve Künn, 2011: 319).

2008 küresel ekonomik krizinin ardından Avrupa’da oldukça yüksek düzeylere ulaşan genç işsizliği, aktif işgücü piyasası politikalarının etkinliğine ilişkin tartışmaları çok daha önemli hale getirmiştir. Caliendo ve diğerleri, oldukça yakın bir zamanda yayınlanan çalışmalarında, Avrupa’da gençlere yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının etkinliğini değerlendiren 37 araştırmanın bulgularını incelemişlerdir (Caliendo ve Schmidl, 2016). Bu çalışmada, aktif işgücü piyasası programları sadece gençlerin istihdam ola-

sılıkları üzerindeki etkileri bakımından değil, istihdamın niteliği ve sürekliliği açısından da değerlendirilmiştir.

Söz konusu araştırmada, genç işsizliği ile mücadelede yaygın olarak uygulanan eğitim programları, iş arama desteği ve izleme, istihdam teşvikleri ve kamu çalışma programlarının sonuçlarının genel olarak, kısmen umut verici olduğu tespit edilmiştir. Belirtilmesi gereken bir diğer husus da incelenen araştırmaların büyük bir kısmının, birkaç aydan iki yıla değişen süreleri içermesi nedeniyle uygulanan politika tedbirlerinin uzun vadeli etkilerini değerlendirmek için elverişli olmamasıdır. Sözü edilen kısıtlılıklar çerçevesinde, değerlendirme kapsamındaki çalışmalardan elde edilen bulgular aşağıda özetlenmektedir (Caliendo ve Schmidl, 2016: 10-14):

- Derslik eğitimi, firmalarda çalışmaya dayalı eğitim ya da ikisinin karışımından oluşan eğitim programlarının istihdam etkisi açısından sonuçları karmaşık bir özellik göstermektedir. Tamamıyla derslik eğitimine dayalı eğitim programlarının istihdam üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu ya da hiçbir etkiye sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Firma bazlı eğitime ilişkin çok daha az bulgu söz konusu olmakla birlikte, İsveç ve Norveç için geçerli olan negatif bulgular, eğitimin sınırlı bir etkiye sahip olabileceği olumsuz işgücü piyasası koşulları ile ilişkilidir. Diğer yandan, firma bazlı eğitimin negatif istihdam etkisi, özellikle eğitim düzeyi görece olarak yüksek olan gençler için bu tür programlara katılmanın damgalama etkisi göstermesine bağlanmaktadır.
- İzleme ve yaptırım süreçlerini içerip içermemesinden bağımsız olarak iş arama desteklerinden oluşan aktifleştirme tedbirlerinin istihdam etkisinin büyük ölçüde olumlu olduğu tespit edilmiştir. İş arama desteği kapsamındaki danışmanlık faaliyetleri, gençlerin sadece daha hızlı istihdam olanaklarına sahip olmalarında değil, daha nitelikli ve istikrarlı işlere erişimlerinde de yardımcı olmaktadır. Diğer yandan, danışmanlık ve izleme faaliyetlerinin etkinliği olumsuz ekonomik koşullar altında ve uzun süreli gençler için daha düşük görünmektedir. Yaptırımların etkinliğine ilişkin oldukça az bulgu olmasına rağmen, bu bulgular gençlerin yaptırma ya da yaptırım tehdidinde kısa vadede pozitif olarak cevap verdiklerini ortaya koymaktadır. Ancak, yaptırımların katılığının artması gençlerin iş aramaktan vazgeçerek işgücü piyasasından çekilmesine de neden olabileceği için bu uygulamada dikkatli davranılması gerekmektedir.
- Ücret teşviklerini içeren aktif işgücü piyasası tedbirlerinin yaygın olarak birkaç ay ile bir ila iki yıl arasında değişen belirli bir zaman dilimi için uy-

gulandığı görülmektedir. Ücret teşviklerinin süresi dolduğunda, işverenler nezdinde beceri düzeyleri konusunda belirli bir kanaat uyandıran gençlerin aynı ya da farklı bir firma tarafından sürekli iş sözleşmeleri ile istihdam edilmeleri amaçlanmaktadır. İncelenen araştırmaların önemli bir kısmında, ücret teşviklerinin istihdam düzeyini yükselttiği ya da herhangi bir etkide bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. İstihdam etkisinin sıfır olduğu durumlar daha çok olumsuz işgücü piyasası koşulları ile ilişkilendirilmektedir. Belçika'da kısmi süreli çalışan kadınlara yönelik ücret teşviklerinin ise olumlu işgücü piyasası koşullarında sürekli işlere geçiş için bir sıçrama tahtası etkisi gösterebileceği üzerinde durulmaktadır.

- Genellikle, toplumsal olarak değerli görülen mal ve hizmetlerin üretimini kapsayan, devlet tarafından desteklenen ve kamu sektöründe geçici istihdam fırsatı sağlayan kamu çalışma programlarının etkinliği konusundaki bulgular ise daha açıktır. İnceleme kapsamındaki araştırmalarda bu programların istihdam etkisi sıfır ya da negatif olarak tespit edilmiştir. Katılımcılara düşük düzeylerde ödenen ücretler, bir yandan gençlerin programlara dâhil olma isteklerini artırırken, diğer yandan "gerçek" iş arama çabalarını azaltabilmektedir. Kamu çalışma programlarının sürekli işler için bir köprü görevi görmekten çok, katılımcılar açısından damgalanma etkisi yarattığı üzerinde durulmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Genç işsizliği ile mücadele şüphesiz çok boyutlu ve birbirleriyle de ilişkili olan politika müdahalelerini gerektirmektedir. Eğitim ve işgücü piyasası politikaları ile ekonominin büyüme ve iş yaratma potansiyelini etkilemesi bakımından ekonomi politikaları bu mücadelenin önemli ayaklarını oluşturmaktadır. İşgücü piyasası politikaları içerisinde aktif işgücü piyasası politikalarının, ilk uygulama örneklerinin 1950'li yıllarda İsveç'te ortaya çıktığı düşünüldüğünde, uzun bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir. Aktif işgücü piyasası politikalarını istihdam edilebilirliği kolaylaştırmayı hedefleyen önlemler bütünü olarak tanımlamak mümkün olmakla birlikte, bu politikalar homojen bir yapıda değildir ve birbirinden farklı uygulamaları içermektedir. Diğer yandan, söz konusu politikalar zaman içerisinde bir değişim ve gelişim sürecinden geçmiş ve ağırlıklı olarak 1990'lı yıllardan itibaren aktifleştirme stratejisi adı altında daha geniş kapsamlı yaklaşımın bir parçası olarak tanımlanmaya başlamıştır.

Aktifleştirme uygulamalarının birçok ülkede işsizlikle mücadelenin önemli bir aracı olarak yaygınlık kazanması, bu politikaların uygulamadaki başarısının ve etkinliğinin tespit edilmesi yönündeki ihtiyacı da artırmıştır. Buna bağlı olarak, aktifleştirme stratejileri kapsamında uygulanan politika tedbirlerinin gerçekte işsizliği azaltıp azaltmadığını ve hangi programların daha ümit verici olduğunu tespit etmeye yönelik araştırmaların önemi giderek artmaktadır. AB ve AB üyesi olmayan diğer Avrupa ülkeleri için yapılan etkinlik değerlendirme çalışmaları genellikle kısa vadeli istihdam etkisine odaklanmaktadır. Söz konusu araştırmalarda, işsizlik sorunu karşısında uygulanan aktif işgücü piyasası tedbirlerinin, türlerine göre farklı etkinliğe sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Buna göre, kamu sektöründe doğrudan istihdam yaratmaya dönük programların istihdam etkisinin çoğunlukla negatif olduğu, ücret teşviklerinin ve izleme ve yaptırım süreçlerini içeren iş arama desteği şeklindeki kamu istihdam hizmetlerinin ise katılımcıların istihdam olasılıklarını yükseltmede etkin olabileceği tespit edilmektedir. Yaygın bir aktifleştirici tedbir olarak eğitim programları ise görece sınırlı bir pozitif etkiye sahiptir (Kluve, 2010: 904). Burada ifade edilen araştırma sonuçları, aktifleştirici tedbirlerin genel işsizlik sorunuyla mücadelede sınırlı düzeyde bir pozitif etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Ancak, az sayıda da olsa spesifik olarak gençleri hedefleyen aktifleştirme uygulamalarının etkinliğine ilişkin araştırma sonuçlarının genel sonuçlardan farklı olmadığı, hatta kimi araştırmalarda söz konusu sonuçların gençler açısından daha olumsuz bir tabloya işaret ettiği görülmektedir. Bu durum, zaman zaman aktif işgücü piyasası politikaları için ayrılan maddi kaynakların iyi bir yatırım aracı olup olmadığı sorusunu gündeme getirmektedir. Bu kapsamda, harcanan maddi kaynakların potansiyel sorunlarla daha erken aşamada mücadele için kullanılıp kullanılmaması gerektiği de sorgulanmaktadır (Caliendo ve Schmidl, 2016: 17): Söz konusu mücadelede öne çıkan politika alanı ise eğitim politikalarıdır. Ancak, eğitime yapılan yatırımların geri dönüşünün uzun zaman aldığı dikkate alınacak olursa hâlihazırdaki genç işsizliği sorunu ile mücadelede böyle bir yaklaşımın çözüm oluşturması olası değildir.

Gençlere yönelik aktifleştirme tedbirlerinin etkinliğine ilişkin araştırma bulguları, iş arama desteği programlarının istihdam etkisinin genellikle pozitif olduğunu, ücret teşviklerinin ise pozitif istihdam etkisi bakımından ikinci sırada yer aldığını ortaya koymaktadır. İşgücü piyasası eğitimi ile ilgili sonuçlar, verilen eğitimin niteliğine de bağlı olarak karmaşık bir görünüme sahipken, kamuda doğrudan iş yaratma ya da kamu çalışma program-

larının ise belirgin bir negatif etkiye sahip olduğu görülmektedir. Özellikle, kamu çalışma programlarının genç istihdamı üzerindeki olumsuz etkisi, bu tür programların gençlere gerçek bir çalışma deneyimi sunmaktan çok gelir desteği niteliği taşımasıyla ilişkilidir.

Gençlere yönelik aktifleştirme stratejilerinin etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin araştırmaların bulguları dikkate alındığında, aktifleştirme tedbirlerinin birçok ülkede yetişkin işsizliği oranlarının neredeyse üç katına ulaşmış olan genç işsizliği sorununun çözümünde tek başına yeterli olamayacağı net olarak ortaya çıkmaktadır. Etkinlik düzeyleri işgücü piyasasının genel işleyişine bağlı olduğu ölçüde, ekonominin ve işgücü piyasası koşullarının olumsuz seyrettiği dönemlerde söz konusu uygulamaların olumlu sonuçlar vermesi daha az ihtimal dâhilinde olacaktır (ILO, 2013:3). Bununla birlikte, aktifleştirme programlarına ayrılan maddi kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak için mevcut araştırmaların bulgularına dayanarak, pozitif istihdam etkisinin görüldüğü iş arama desteği, ücret ve istihdam teşvikleri, kendi işini kuranlara yönelik başlangıç teşvikleri ve eğitim programlarının, ülkelerin kendi iç dinamiklerine uygun olarak şekillendirilmesi önem kazanmaktadır. Özellikle, iş arama desteği, izleme ve yaptırım süreçlerini dengeli biçimde düzenleyen aktifleştirme uygulamalarının genç işsizlere erken dönemde ulaşmak suretiyle, uzun süreli işsizliğin ya da işgücünden çekilmenin önüne geçilmesi bakımından sağlayabileceği katkı gözden uzak tutulmamalıdır.

Son olarak belirtilmesi gereken husus, aktifleştirme tedbirlerinin genç istihdamı üzerindeki etkilerini tespit etmeye yönelik araştırmaların genellikle birkaç aydan bir ya da iki yıla uzanan kısa dönemleri içermesi ve bu nedenle söz konusu uygulamaların orta ve uzun vadeli etkilerinin değerlendirilmesine olanak tanınmamasıdır. Diğer yandan, mevcut araştırmalar yine büyük ölçüde sadece istihdam etkisini içerdiği için, istihdamın niteliği ya da sürekli işlere erişim konusundaki bilgiler oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, genç işsizliğinin yüksek düzeylerde seyrettiği birçok OECD ve Avrupa ülkesinde spesifik olarak gençleri hedefleyen etki değerlendirme araştırmalarının kısa, orta ve uzun dönemleri içerecek şekilde gerçekleştirilmesi, aktifleştirme tedbirlerinin genç işsizliği ile mücadeledeki rolüne ilişkin daha kapsamlı değerlendirmeler yapılmasına imkan verecektir.

KAYNAKÇA

Banerji, A., Saksonovs, S., Lin, H. ve Blavy, R. (2014). *Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions*, IMF Staff Discussion Note.

Barbier, J. C. ve Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction: The Many Worlds of Activation, *European Societies* 6 (4), 423-436.

Bonoli, G. (2010). *The Political Economy of Active Labour Market Policy*, Edinburgh: Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication.

Caliendo, M. ve Künn, S. (2011). Start-up Subsidies for the Unemployed: Long-term Evidence and Effect Heterogeneity, *Journal of Public Economics*, 95, 311-331.

Caliendo, M., Künn, S. ve Schmidl, R. (2011). Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies, *IZA Discussion Paper*, No: 6222.

Caliendo, M. ve Künn, S. (2013). Regional Effect Heterogeneity of Start-up Subsidies for the Unemployed, *IZA Discussion Paper*, No: 7560.

Caliendo, M. ve Schmidl, R. (2016). Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe, *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 1-30.

Coenjaerts, C., Ernst, C., Fortuny, M., Rei, D., ILO ve Pilgrem, Markus (2009). *Youth Employment*, in: *OECD, Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, OECD, Paris.

Eichhorst, W. ve Konle-Seidl, R. (2008). Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies, *IZA Discussion Papers*, No: 3905.

Eichhorst, W. ve Rinne, U. (2014). Promoting Youth Employment through Activation Strategies, ILO, *Employment Working Paper*, No: 163.

Escudero, V. ve Lopez Mourelo, E. (2015). The Youth Guarantee Program in Europe: Features, Implementation and Challenges, *ILO Research Department Working Paper*, No: 4.

Esping-Andersen, G. (1999). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, UK: Polity Press.

Freeman, R. B. ve Wise, D. A. (1982). The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences, NBER, *University of Chicago Press*, 1-16.

Görlich, D., Stepanok, I. ve Al-Hussami, F. (2013). Youth Unemployment in Europe and the World: Causes, Consequences and Solutions, IFW, *Kiel Policy Brief*, No: 59.

IEG (2013). *World Bank and IFC Support for Youth Employment Programs*, Washington DC: World Bank.

ILO (2015a). *Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling up investments in decent jobs for youth*, Geneva.

ILO (2015b). *World Employment and Social Outlook Trends 2015*, Geneva.

Immervoll, H. ve Scarpetta, S. (2012). Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches, *IZA Journal of Labour Policy*, 1(9), 1-20.

Immervoll, H. (2012). Activation Policies in OECD Countries: An Overview of Current Approaches, *The World Bank Social Protection & Labor Policy Note*.

ILO (2013). Youth Guarantees: A Response to the Youth Employment Crisis?, *Employment Policy Brief*.

Kluge, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labour Market Programs, *Labour Economics*, 17, 904-918.

Kluge, J. (2014). Active Labour Market Policies with a Focus on Youth, *Working Paper prepared for the European Training Foundation*.

Martin, J. P. (2014). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, *IZA Policy Paper*, No: 84.

Mroz, T. A. ve Savage, T. H., (2006). The Long-Term Effects of Youth Unemployment, *The Journal of Human Resources*, 41(2), 259-293.

O'Higgins, N. (2001). Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective, *ILO*, Geneva.

O'Higgins, N. (2010). The Impact of the Economic and Financial Crisis on Youth Employment: Measures for Labour Market Recovery in the European Union, Canada and the United States, ILO, *Employment Working Paper*, No: 70.

OECD (2013). *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing.

Ryan, P. (2001). The School-to-WorkTransition: A Cross National Perspective, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, 34-92.

Venn, D. (2012). Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.131, OECD Publishing.

Vogel, P. (2015). Generation Jobless? Turning the Youth Unemployment Crisis into Opportunity, *Palgrave Macmillan*.

World Bank (2012). *World Development Report 2013: Jobs*, Washington D.C.