

Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları **European Employment Strategy and Active Labor Market Policy**

Rahim TAGHİZADEH

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Bölümü Doktora Öğrencisi, rahim_taghizadeh@yahoo.com

Özet

Bu çalışmanın amacı, bir politika kaynağı olarak Avrupa İstihdam Stratejisi'nin, AB'ne üye devletlerin ulusal istihdam politikaları üzerinde yarattığı etkilerini, aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) çerçevesinde analiz etmektir. Aktif işgücü piyasası politikalarına dayanarak Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) AB vatandaşlarının nitelikli eğitim ve yetiştirme ve diğer aktifleştirme programları yoluyla istihdam edilme şanslarını artırmak, girişimciliği özendirmek, değişen iş çevresine uyumu artırmak ve fırsat eşitliğini sağlamak hedefleri doğrultusunda politikalar üreterek üye ülkeler arasında bu programların uygulanmasını desteklemektedir. Siyasal, sosyal ve ekonomik hedefleri bulunan AİPP, özellikle Lüksemburg sürecinden bu yana AİS'nin merkezinde yer almaktadır. Aktivasyon paradigması kapsamında üye devletler bu tür programları işsizlikle mücadelede ön planda tutmaları Birlik tarafından teşvik edilmektedir. AİS bir yandan yeni AİPP programlarının tanıtılma imkânını sağlamakta diğer yandan açık koordinasyon

yöntemi gibi politika kaynaklar ve üye ülkeleri daha aktif harcamalara teşvik ederek bu politikaların yayılmasına etkili olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, Aktivasyon, Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi.

ABSTRACT

Analysis of the impacts of European Employment Strategy (EES) as a source of influence for member state national employment policies with regard to activating paradigm and Active Labor Market Policy (ALMPs) is the aim of this paper. Based on the ALMPs, the EES encourages member states to activate EU citizens through quality education and training and other activation programs to improve their chances of employment, entrepreneurship, compliance with the changing business environment and provide equal opportunity policies in line with the objectives of producing member countries and support the implementation of these programs. The ALMPs with political, social and economic objectives, especially since the Luxembourg process, has become the main element of EES. The EES encourages the member states to utilize the activation policies to combat unemployment. Therefore, the ESS provides on one hand the possibility of exploiting new ALMPs programs, and on the other hand, via open method of coordination encourages the member states to allocate more active policy expenditure that results in the diffusion of these policies.

Key Words: Active Labor Market Policy, Activating, European Employment Strategy.

1. GİRİŞ

Aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) siyasal, sosyal ve ekonomik hedefleri içinde barındırmaktadır. İstihdam ve gelir düzeyinin yükseltilmesi AİPP'nın ekonomik amacını oluşturmaktadır. Özellikle uzun süreli işsizler için işsizlik süresinin azaltılması, işgücünün hareketini kolaylaştırmak, emeğin beceri ve niteliğini geliştirerek beşeri sermayenin gelişmesi ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişimlere uyum sağlamasını kolaylaştırmak bu politikaların temel taşı oluşturmaktadır (Betcherman, Olivas ve Dar, 2004: 5-7). Bu hedefler, farklı mekanizmalar ve programlar ile gerçekleştirilmektedir. Talep merkezli olan politikalarla doğrudan kamu işlerinde istihdam fırsatlarının yaratılması veya işgücü arzını hedefleyen eğitim programları ile iş arayanların becerilerini geliştirmek istihdam ve ücret üzerinde pozitif etkiler yaratmaktadır. İşe yerleştirme hizmetleri yoluyla ise, işgücü piyasasında açık işlerin iş arayan bireyler tarafından doldurulması sağlanmaktadır (Betcherman, Dar, Luinstra ve Ogawa, 1999).

AB İstihdam Stratejisi (Aİs), işsizlikle mücadelede ve istihdam yaratmada AİPP'nı önemli bir araç olarak görmektedir (Leschke, 2011: 145). AİPP'na dayanarak Avrupa İstihdam Stratejisi AB vatandaşlarının nitelikli eğitim ve yetiştirme ve diğer aktifleştirme programları yoluyla istihdam edilme şanslarını artırmak, girişimciliği özendirme, değişen iş çevresine uyumu artırmak ve fırsat eşitliğini sağlamak hedefleri doğrultusunda politikalar

üretmek üzere üye ülkeleri işsizlikle mücadelede bu politikalara teşvik etmektedir. Bu istihdam stratejisi çerçevesinde üye ülkeler birbirinden "öğrenme" mekanizması içinde ve "aktif" refah devleti anlayışı yaklaşımı doğrultusunda aktif politikalara daha ağırlık veren yeni programları uygulamaya başlamışlardır (Ennals, 2004: 6). Örneğin, 2002 yılında Almanya'da kabul edilen işsizlik politikasının yeniden düzenlenmesinde, Danimarka, Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde daha önceden yapılan araştırmalara ve çalışmalara sıklıkla atıfta bulunulması öğrenme yoluyla yayılma mekanizmasının göstergesidir (Bonoli, 2010: 9).

Raveaud'a göre (2007: 412) AİS'ni üç perspektiften araştırılabilir; Birincisi, AİS'ni "açık koordinasyon" yönteminde bir "prosedür" olarak görmek, ikincisi, AİS ulusal eylem politikalarını etkilemek için bir kaynak yaklaşımı ve üçüncüsü ise, AİS bir tartışma konusu olarak ele alınmaktadır. Bu çalışmada ikinci perspektiften yola çıkarak, AİS bir politika kaynağı olarak AB üye devletleri ulusal istihdam politikaları ve dolayısıyla aktivasyon paradigması üzerinde yarattığı etkiler değerlendirilmekte, ve bu değerlendirme kapsamında AİS ile AİPP bağlantıları irdelenmektedir.

Bu çalışma giriş ve sonuç dışında iki ana başlık taşıyacak şekilde tasarlanmıştır. İlk ana başlıkta AİPP kavramı, tarihsel gelişimi, ve işgücü piyasasında nasıl işlediği tartışılacaktır. İkinci ana başlıkta AİS'nin kökenleri,

kapsamı ve gelişimi ele alınarak bu stratejinin gelişimi ve AİS içinde AİPP konumu ve işleyişi değerlendirilecektir.

2. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

2.1. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Gelişimi

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) aktif işgücü piyasası politikalarını, "işgücü piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmeye ve daha etkin bir işgücü piyasasını teşvik etmeye yönelik aktivasyon önlemleri" olarak tanımlamaktadır (OECD, 1993: 39). Koning vd. (2003), bu politikaları "refah için çalışma" (welfare-to-work) olarak tanımlamaktadır.

Çoğu araştırmacılar, İsveç'te başlayan ve Rehn-Meidner modeli adıyla bilinen AİPP'nın doğuşu konusunda hemfikirlidir. 1951 yılında iktisat kökenli iki sendikacı, Gösta Rehn ve Rudolph Meidner, tarafından ileri sürülen bu politikalar, "ücret dağılımında eşitlik, sürdürülebilirlik, tam istihdam ve İsveç sanayisinin modernleşmesi" gibi amaçları içerisinde barındırmaktadır (Swenson, 2004: 17-18; Armingeon, 2007: 906; Bonoli, 2010: 15). İsveç modelinde, AİPP başlangıçta "aktif insan gücü politikası" (active manpower policy) olarak tanımlanmıştır (Weishaupt, 2011: 73). Ancak, aktif işgücü piyasası müdahalelerinin tamamen II. Dünya savaşı sonrası dönemde gerçekleşen bir fenomen olduğu da söylenemez. Sanayileşmiş toplumlar, 1960'lı "insan gücü devrimi"nden önceki dönemlerde

de işsizlikle mücadele kapsamında aktif önlemlere başvurmuşlardır. II. Dünya savaşı öncesi, Avrupa düzeyinde gençler ve diğer "özel" gruplar için insangücü politikalarından faydalanmak politikacılar tarafından tavsiye edilmiştir (Weishaupt, 2011: 101-102).

Gösta Rehn, 1950'lerdeki bir yazısında AİPP'nin temel amacını "*sanayi ihtiyaçlarını karşılamak için işgücününün adaptasyonu yönünde devamlı artan çabalar*" olarak ifade etmektedir (Swenson, 2004: 18). 1957 yılında hükümet resmen, yeni aktif insangücü politikalarının geliştirmesi, mevcut programların güçlendirilmesi ve işgücü piyasası harcamalarının iki katına çıkarılmasını amaçlayan, Rehn-Meidner modelini kabul etmiştir. Bu dönemde çalışanların eğitimi ve hareketliliği, İsveç "aktif" refah rejiminin temelini oluşturmuştur (Weishaupt, 2011: 84).

Bonoli'nin de ifade ettiği gibi AİPP'nin tarihsel gelişimini üç farklı dönem kapsamında değerlendirmek mümkündür. Birincisi, 1950 ve 1960'lı yıllar arasında, işgücü eksikliğini gidermek ve hızla gelişen sanayinin uygun vasıflı işgücü ihtiyaçlarını sağlamak amacıyla AİPP uygulamalarının gelişmesine tanık olunmaktadır. Bu dönemde AİPP'nin temel amacı beşeri sermaye kaynaklarına yatırım yapmaktır (Bonoli, 2010: 14). Başka bir ifade ile 1950'ler döneminde, "tüm işler ve endüstrilere hitap eden birleştirilmiş bir insangücü programı yoktur". "Gerçek insangücü devrimi" -yani kapsamlı AİPP'nin kullanımı- aslında 1960'lı yıllarda Batı Avrupa ülkelerinde "aktif

insangücü politikaları" düşüncesinin OECD tarafından yayılmasıyla gerçekleşmiştir (Weishaupt, 2011: 83).

İkinci dönem ise, 1973-1975 yıllar arasında ortaya çıkan petrol şoklarını takip eden dönemdir. En belirgin özelliği yüksek işsizliğin olduğu bu dönemde, çoğu ülkelerin AİPP uygulamalarındaki temel amacı, işsizlerin işgücü piyasasına yeniden girişlerini sağlamaktan ziyade, işsizleri "meşgul etmek" ve işsizlerin işsizlik döneminde "beşeri sermayelerinde ortaya çıkan azalışı" önlemektir. Kriz sonrası yıllarda, özellikle 1980'li yıllar ve 1990'lı yılların başında, "*meşgul etmek*" AİPP'nin en önemli işlevlerinden sayılmaktadır (Bonoli, 2010: 19).

AİİP gelişiminde son dönem ise, 1990'ların ortasından itibaren günümüze kadar uzanan dönemdir. Bu dönemde, aktif politikaların en önemli amacı işgücüne dâhil olmayan bireyler ile işsizlerin işgücü piyasasına yeniden girişlerini teşvik etmek ve kolaylaştırmak olmuştur. Bonoli, bu dönemi "*aktivasyon dönüşü*" olarak adlandırmaktadır. Bu dönemdeki AİPP yeni rolü, daha çok "çalışma teşvikleri" ve "istihdam yardımları" üzerinden gelişmiştir. Bu yaklaşım daha sonra diğer ülkeleri de kapsayacak şekilde hız kazanmıştır. Örneğin, İngiltere AİPP kapsamında özellikle 2005 yılından itibaren istihdam yardımları üzerinde odaklanmıştır (Bonoli, 2010: 20-21). Bu dönemde iş arayanları teşvik etmek ve daha aktif hale getirerek iş bulmalarını

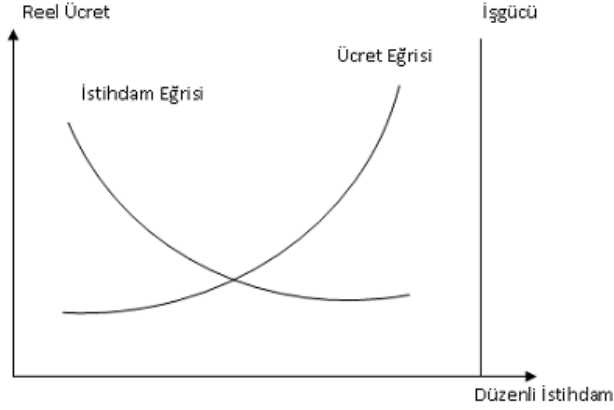
ve/veya istihdam edilebilirliklerini iyileştirmek aktivasyon stratejisinin özünü oluşturmaktadır (OECD, 2007: 208).

2.2. Kuramsal Tartışmalar

AİPP, işgücü piyasası ve istihdam üzerinde çeşitli etkileri bulunmaktadır, kimi etkiler öngörülmüş; kimi etkiler ise öngörülmemiş etkiler olarak bilinmektedir. Bu politikaların işgücü piyasalarındaki işleyişini kavramak için bu bölümde Layard ve diğerleri (1991), OECD (1993), Calmfors (1994) ve daha sonra Calmfors ve diğerleri (2002) de geliştirdikleri *Layard-Nickell* modelinden yola çıkarak AİPP ücret ve istihdam dengesi üzerinde etkileri tartışılmaktadır.

Şekil 1 de görüldüğü gibi işgücü piyasası dengesinin değişimini göstermektedir. Yukarıya doğru eğimli olan eğri ücret seti (*wage-setting Schedule*) eğrisidir ve yüksek istihdamın yüksek düzeyde reel ücretlere sebep olacağını açıklamaktadır. Aşağıya doğru eğilimi eğri ise reel ücretle negatif ilişkisi bulunan "istihdam eğrisi" (*employment Schedule*) olarak geleneksel işgücü talep eğrisine işaret etmektedir. Buradaki istihdam, devamlı ve düzenli istihdamı açıklamaktadır. Toplam istihdam düzeyi, çeşitli programlar vasıtasıyla yaratılan işlere düzenli istihdamın eklenmesinden oluşmaktadır.

Şekil 1. İşgücü Piyasasında Ücret ve İstihdam Dengesi.



AİPP'nin asıl etkisi işgücü piyasalarında tam anlamda yer almak için aktif desteklerin sağlanmasıdır. Dolayısıyla bu tür politikaların amacında sadece işsizler değil, belki daha iyi iş bulma arzusu ile iş arayan çalışanlar da yer almaktadır (Auer vd., 2005). Kuramsal tartışmalar kapsamında aktif işgücü piyasası politikalarının değişik etkileri ortaya çıkmaktadır. OECD (1993), i) Beveridge-Eğrisi üzerinde etki, ii) Verimlilik etkisi, iii) İşgücü arzı üzerinde etki, iv) İkame etkisi; ve v) Dışlama etkisi olarak beş kategoriye ayırmaktadır. Calmfors ve arkadaşları ise, araştırmalarında bu sınıflandırmayı 6 etki kategorisinde toplamışlardır; 1) Eşleştirme süreci üzerine etkisi 2) İşler için rekabet üzerindeki etkisi, 3) İş arayanların verimliliği üzerindeki etkisi, 4) Sektörler arasında işgücünün dağılımı üzerindeki etkisi, 5) düzenli işgücü

talebi üzerinde direkt dışlama etkisi ve 6) Ücret belirlemede yansıtma (accommodation) etkisi (Calmfors, Forslund ve Hemström, 2002: 15-16).

Bu çalışmada da AİPP işgücü piyasasında doğrudan ve dolaylı yollardan yaratabilecek etkileri başlıca altı maddede özetlenmektedir.

i) İşe Yerleştirme Etkisi: işe yerleşme sürecini kolaylaştırması geleneksel mantığa göre AİPP'nın işgücü piyasası üzerinde başta gelen fonksiyonlarındadır. Bu, danışmanlık hizmetleri ve mesleki eğitim gibi önlemler yoluyla işsizlik sürelerini kısaltması; bireylerin daha kısa sürede iş bulmalarını sağlamasıdır (Calmfors, 1994: 13). Başka bir deyişle AİP programların geleneksel güdüsü olarak –özellikle kamu hizmetleri ve yeniden eğitim programları- eşleştirme sürecinin etkisini arttırmaktadır; Yani işsizlik oranında ve açık kontenjanlarda düşüş sebebi ile işsizlik düzeyi ile açık işler arasındaki ilişkiyi gösteren *Beveridge eğrisi* içeriye doğru hareket ediyor (OECD, 1993).

Teorik olarak, AİPP iş arayanlar ile boş işleri bir araya getirerek yapısal işsizliğin azalmasına yardım eder (Dar ve Tzannatos, 1999) dolayısıyla etkin işe yerleştirme süreci sonucunda istihdam eğrisi sağa doğru hareket ederken hem istihdam düzeyi hem ücret düzeyinde artış meydana gelir. Diğer yandan, işe yerleştirme sürecinin etkinliğinin artması sonucunda, ücret eğrisi sağa doğru hareket eder ve reel ücretlerde azalma meydana gelir.

AİPP eşleşme üzerindeki net etkisi, zıt yönde hareket eden *kilitleme etkisi* (locking-in effect) ve *uygulama etkisinin* (treatment effects) büyüklüğüne bağlıdır. Kilitleme etkisi, iş arayan bireylerin aktifleşme programlarına katılım sürecinde daha az iş arama fırsatlarına ve dolayısıyla istihdam üzerinde negatif etkiye işaret etmektedir (Calmfors, 1994).

ii) İşler Üzerinde Rekabet Etkisi: AİPP programları katılımcıların rekabet edebilirliğini arttırarak mevcut işler üzerinde rekabetin artmasına sebep olabilirler. Bu etki farklı mekanizmalar yoluyla gerçekleşebilir. AİPP programlarına katılım, iş arayanların daha aktif bir şekilde iş arama için motivasyonlarını güçlendirebilir (Calmfors, vd., 2002). Ayrıca, AİPP programları işgücü niteliğini koruyarak veya yükselterek verimlilik artışlarıyla dışarıdakilerin (outsider) rekabet düzeyinde artışlar sağlayabilir. Aynı zamanda, bu programlara katılım süresi, işverenlerce iş deneyimi yerine ikame edilebilir (Calmfors, 1994: 17).

iii) Verimlilik Etkisi: AİPP programlarının olumlu etkilerinden biri işgücü nitelik ve beceri artışları yoluyla verimliliğinin artmasıdır. Verimlilikteki iyileşmeler sonucunda işgücü marjinal üretim hasılası değeri ve işgücü talebinde artışlar gerçekleşmektedir (Betcherman, vd., 1999). *Emek verimliliğini arttırılması* mesleki eğitim ya da iş başında eğitim yollarından sağlanmaktadır. Ancak verimlilik artışları iş arayanlar nezdinde *koruma ücreti* (reservation wages) düzeyinin yükselmesine sebep olabilmektedir. Bu

durumun gerçekleşmesi halinde, ücret eğrisi yukarıya doğru hareket eder ve böylece istihdam üzerinde meydana gelen pozitif etkiyi telafi edebilir (Calmfors, et al, 2002). Açıkıtır ki ücret eğrisinin yukarıya doğru hareketinin istihdam eğrisinin sağa doğru hareketinden fazla olması durumunda net istihdam miktarında düşüş yaşanabilir.

iv) İkame Etkisi, Etkinlik Kaybı Etkisi, Dışlama ve İşten Çıkarılma Etkisi:

AİPP önlemlerinden bazıları, örneğin istihdam sübvansiyonları ile iş yaratma programları, istihdam halindeki işçinin bu programlardan yararlanan işçi ile ikame edilmesi sonucunu (*substitution effects*) doğurabilir ki, bu da AİPP etkinliğinin ortadan kalkmasıyla sonuçlanabilir. İkame etkisi, belli bir işçi kategorisine yaratılan işlerin ne ölçüde diğer kategoriler tarafından işgal edilmesi anlamına gelmektedir; zira bu durumda nisbi ücret maliyetleri değişmektedir (Calmfors, 1994). Bu etki sonucunda işgücü talep eğrisi sola doğru hareket ederek *düzenli* istihdam üzerinde negatif etki yaratmaktadır. Dolayısıyla, ikame etkisinin yoğun olduğu emek piyasalarında aktif politikalar istihdamın artmasına değil, işsizliğin kompozisyonun değişmesine neden olmaktadır. Sübvansiyonlar durumunda, kısa dönem istihdam üzerinde net etki sıfır olabilir; bu etki daha çok özel sektöre uygulanan sübvansiyon programlarında ortaya çıkmaktadır (Hujer, et al. 2004).

AİPP programlarını oluşturulurken hedef grupların yanlış belirlenmesi durumunda etkinlik kaybı etkisinden (*deadweight loss effects*) söz edilebilir. Bu

durumda, AİPP programlarının sonuçları bu programların uygulanmadığı durumdan farklılık yaratmayacaktır. Dolayısıyla bu etki, işgücü piyasası işleyişinde kaynakların gereksiz yerde kullanmasına işaret etmektedir (Calmfors, et al, 2002).

v) İşgücü Bölüşümü Üzerinde Etki: AİPP programları farklı sektörler arasında işgücünün dağılımı üzerinde etki yaratabilmektedir. Aslında, AİPP öneren Rehn-Meinder modelinin temelinde de, İsveç ekonomisinde işgücünün verimliliği daha düşük olduğu sektörlerden daha yüksek verimli sektörlerle transferini eğitim ve diğer önlemler ile kolaylaştırmak yer almaktadır (Calmfors, 1994).

vi) Ücret Eğrisi Üzerinde Yansıtma Etkileri: İşsizlerin refahını etkilediği için AİPP programlarına katılmak ücret eğrisi üzerinde bazı istenmeyen etkiler yaratabilmektedir (Calmfors, vd., 2002). İşsizlerin refahlarının yükselmesi AİPP programlarının amaçları arasında yer almaktadır. AİPP programlarına katılım, katılımcı iş arayan bireyler için daha yüksek ücret beklentisi beraberinde getirebilmektedir. Zira bu durumda iş arayanlar işsizlik yardımları ile alacakları ücretler arasında kıyaslama yapmaktadır (Calmfors, 1994).

AİPP programları etkileri konusunda yukarıdaki sınıflandırma, bu politikaların işgücü arz ve talebinin farklı kanallar yoluyla etkilediğini göstermektedir. Bu etkiler bazen aynı yönde hareket etmekte, bazense zıt

yönde hareketlerinden dolayı istihdam ve/veya ücret üzerinde sonuç belirsiz olabilmektedir.

2.3. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Bileşenleri

AİPP'nın temelinde, üç ana unsur bulunmaktadır (OECD, 1993): i) İş yaratma programları, iş sübvansiyonları ve benzer programlarla işgücü arzının hareketliliğini sağlamak; ii) Eğitim ve benzeri programlarla istihdama ilişkin niteliklerin geliştirilmesi; ve iii) İstihdam hizmetleri, eşleştirme ve danışmanlık hizmetleriyle işgücü piyasasının etkinliğini artırmak.

Bu amaçlardan hareketle AİPP birçok önlem ve uygulamayı içermektedir. Bunların bir bölümü işgücünün talebini arttırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik "önleyici" önlemler, diğer bir bölümü ise yeniden eğitim ve işgücü hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği "sınırlandırıcı" önlemlerdir. Bu politikaların hedefinde öncelikle işsizler yer almaktadır. Ancak, daha sonra iş aramayan "aktif olmayan" kişileri "aktifleştirmek" de bu programların siyasal önceliği haline gelmiştir (European Commission, 2006: 4).

Aktif işgücü piyasası programlarını kavramaya yönelik daha çok Dünya Bankası'nın kullandığı bir diğer sınıflandırma da programları, emek arzını artıran programlar (mesleki eğitim gibi), emek talebini artıran programlar (kamusal işler ve sübvansiyonlar gibi) ve emek piyasasına işlerlik kazandıran programlar (istihdam hizmetleri gibi) şeklinde üçe ayırmaktır (Betcherman,

et al, 2004: i). Ancak, bu çalışmada, i)İş Arama yardımları ve istihdam hizmetleri, ii) Mesleki eğitim, iii) Ücret ve istihdam sübvansiyonu, iv) Mikro girişimcilerin geliştirilmesi/kendi işini kurma yardımları, ve v)Kamu çalışma programları sınıflandırmasından yola çıkarak, ayrıntılı bir şekilde aktif programlar açıklanmaktadır.

İş arama yardımları ve istihdam hizmetleri:İş arama yardımları, işsizlere işgücü piyasası hakkında bilgi veya finansal teşvikler sağlayarak, iş arama ve bulma sürecini kolaylaştırmayı ve işsizlik süresini kısaltmayı hedeflemektedir. Kamu iş bulma kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen bu programlar kapsamında işgücü piyasasının arz yanını koordine ederek, işgücü piyasasına ve boş işlere ilişkin bilgilerin sağlanmasına öncelik verilmektedir (Kapar, 2005). Bu programlar genelde katılımcıların program sonrası istihdamı ve gelir düzeyleri üzerinde pozitif etkiye sahiptir. Maliyet bakımından da diğer programlara göre maliyet-fayda oranı daha yüksek görünmektedir (Betcherman, et al. 2004: ii).

Mesleki eğitim: İşsizlikle mücadelede izlenen önemli AİP politikalarından bir diğeri ise, işyerinde ve kimi zaman işyeri dışındaki eğitim kuruluşlarıyla da işbirliğine gidilerek gerçekleştirilen mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeylerini yükselterek istihdam edilebilirliklerini arttırmaktır. Eğitim sadece bireylerin becerilerini arttırarak işsizliği azaltmamakta, onların piyasalar arasında daha hareketli

hale gelmelerini de sağlayarak yapısal işsizliğin de azaltılmasına katkıda bulunmaktadır (Biçerli, 2005: 8-9). Mesleki vasıf kazandırarak veya var olan vasıfları geliştirerek işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik bu programlar, hedef grupları bakımından, i) uzun süreli işsiz olanları, ii) toplu olarak işten çıkarılanları, iii) genç işsizleri ve iv) engellileri kapsamaktadır.

Ücret ve istihdam sübvansiyonu: Ücret ve istihdam sübvansiyonu uygulamasında, hükümetler özel sektör işverenlerine program kanalıyla desteklendiği duyurulan/belgelenen işçileri işe alma karşılığında ücretin belirli bir kısmını karşılamakta veya bu işverenlerin ödeyecekleri vergi ve primlerde indirim yapmaktadırlar. "Sosyal dışlanmayı" azaltmak ve işsizlerin çalışma hayatıyla bağlarını yeniden kurmayı hedefleyen bu programların amacında özellikle uzun süreli işsizler, dezavantajlı bölgeler (örneğin işsizliğin yüksek olduğu bölgeler) ve gençler yer almaktadır (Dar ve Tzannatos, 1999: 28).

İşgücü piyasasında iş bulma şansı çok zayıf olan işsizleri istihdam edecek işverenlerin işgücü maliyetlerini düşürmenin en yaygın biçimi sosyal güvenlik prim oranlarının ve diğer ücret dışı işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir.

Mikro girişimcilerin geliştirilmesi/kendi işini kurma yardımları: Özel sektörü teşvik programları kapsamında uygulanan bir başka önlem kendi adına çalışacaklara sağlanan teşviklerdir. Başka bir ifade ile bu programlar

işsizlere kendi işlerini kurmaları için yardımcı olmaya çalışan (belirli bir süre gelir güvencesi de getiren) programları kapsamaktadır.

Girişimciliğin teşvik edilmesi, özellikle 1990'lı yıllarda işsizlik oranlarının yüksek olduğu Avrupa ülkelerinde istihdam politikalarının önemli bir parçası haline gelmiştir. İşsizlerin kendi işlerini kurmalarının teşvik edilmesi, bu amaçla teknik yardım ve düşük faizli kredi sağlanması, belirli bir süre boyunca danışmanlık hizmeti ve girişimcilik eğitimi verilmesi, yeni bir işletme kurabilmek için gerekli prosedürün daha kısa bir sürede tamamlanmasının sağlanması, girişimciliği engelleyen hukuki ve idari düzenlemelerin, özellikle küçük ve orta boy işletmeler açısından önemli bir sorun teşkil eden muhasebe ve vergi prosedürlerinin basitleştirilmesi, girişimcilik kültürünün oluşturulması girişimciliğin teşvik edilmesine yönelik önlemler arasında sayılabilir (Uşen, 2007: 79).

Kamu çalışma programları:Geçmişini oldukça eskiye dayanan kamu çalışma programları, ekonomik gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Bu programlar, genellikle merkezi ve yerel yönetimlerde, kar amacı gütmeyen kuruluşlarda ve topluma hizmet götürme amacıyla uygulamaya konan programlardır. İşgücü piyasasının talep yanını düzenleyen bu programlar, işsizlerin kamuda yaratılan işlerde geçici süre ile istihdam edilmesine dayanır. Yaratılan işler genellikle altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekânların bakım ve onarımı, sağlık ve refah

hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardadır (Dar ve Tzannatos, 1999: 17). İş yaratmaya yönelik bu programların temel özellikler olarak şunlar belirtilebilir: a) programlar daha çok gençlere ve uzun süreli işsizlere yönelik olmaktadır; b) Daha çok yerel yönetimlerde ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda iş olanağı sağlanmaktadır; c) işe yerleştirenlere genellikle geçerli ücret düzeyinden bir ödeme yapılmaktadır; d) programlar üç ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde uygulanmakta ve geçicilik taşımaktadır; e) programların finansmanı büyük ölçüde işgücü piyasasını düzenleyen kuruluşlarca karşılanmaktadır (Koray, 1992: 86).

Kamu çalışma programlarında yaratılan işlerin iş deneyimi, çalışma koşulları ve niteliği bakımından, düzenli işlerle benzer nitelikler taşımaması yaygın bir kaygıdır. Bu nedenle kamu iş ve işçilerin eşleşmelerini hızlandıran hizmetleri sunarak işsizliği azaltmayı amaçlamaktadır (Biçerli, 2005: 8-9).

3.AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ ve AİPP

1970'li yıllarda, işgücü piyasalarında ekonomik durgunluklardan kaynaklanan ve ortaya çıkan olumsuz koşullar, esnek üretim ve istihdam biçimleri, atipik çalışma biçimleri ve küreselleşme gibi olaylar sonucunda refah devleti dönüşümüyle pasif ve koruyucu önlemlerden aktif önlemlere başlayan geçiş, 1990'lı yıllarda aktivasyon paradigması kapsamında hem OECD hem de AB'nin çabalarıyla hızlanmaktadır. O dönemde sosyal bütünleşmeyi

ekonomik bütünleşmeye bağlayan Avrupalılaşıma anlayışı, sosyal politikaya ikincil bir rol tanırken, gerçekleşen antlaşmalarda işgücü piyasası ile ilgili sosyal güvenlik, çalışma koşulları, göçmen işçiler ve işçilerin serbest dolaşımı gibi çok sınırlı hükümlere yer verildiği dikkat çekmektedir. Ekonomik bütünleşmenin sosyal bütünleşmeyi beraberinde getiremediği ortaya çıkınca, 1990'lı yılların başından itibaren Avrupa da ortak bir sosyal politika oluşumu çabaları güçlenmiştir.

1990'lı yıllar itibariyle, AB kademeli olarak üye devletlerin ulusal işgücü piyasası politikalarını ve sosyal politikasını izlemek ve yönlendirmek için kendi kapasitesini geliştirmeye başlamıştır (Weishaupt ve Lack, 2011: 11). 1997 yılına gelene kadar, işgücü ve istihdam politikaları alanında işçilerin serbest dolaşımını öngören anlaşmaları hariç Topluluk organları değil, üye ülkeler yetkili kılınmıştır (Tekin, 2008: 186). Avrupa Birliği seviyesinde istihdam konusunun ciddi biçimde incelenme süreci Jacques Delors başkanlığındaki çalışma grubunun 1993 yılında yayınlanan "Büyüme, Rekabet Gücü, İstihdam" başlıklı Beyaz Kitap ile başlamıştır (TİSK, 2006: 20). Beyaz kitap, istihdam konusunda uyumlu bir Avrupa yaklaşımının geliştirilmesine temel oluşturacak ideolojik, politik ve analitik bir temel oluşturmuştur. Beyaz kitaptan esinlenerek 1994'de Essen Stratejide insan kaynaklarının gelişmesi, üretken istihdama destek verilmesi, işgücü piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması ve iyileştirilmesi, girişimciliğin teşvik

edilmesi, genç ve uzun dönemli işsizlerin ve kadınların işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılması hedefleri belirlenmiştir (Ataman, 2010: 19).

Özellikle 1990'lı yıllarda ortaya çıkan işsizlik sorunu ve diğer yandan refah devleti anlayışında gerçekleşen dönüşümler AB'nin istihdam konusunda girişimini hızlandıran etkenlerdendir. Avrupa'da işsizlik ve istihdam sorunu 1970'li yıllarda ekonomilerin tam istihdam seviyesinden uzaklaşması ile gündeme oturmuştur. 1960'larda %2 olan istihdam artışı, 1990'larda %0,5'e düşmüştür. İşgücü piyasalarında ortaya çıkan değişimler, refah devletleri üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. İşsizlik oranlarındaki artışlar, bir yandan sosyal korumaya olan gereksinimi artırırken, diğer yandan işsizlik sigortası gibi pasif programlar kaynakları üzerinde baskıya neden olmuştur. İşsizliğin uzun dönemli yapısal bir sorun haline gelmesi, ortaya çıkan baskısını etkisini daha da güçlendirmektedir (Öztürk, 2011: 103). Çalışmayı teşvik eden ve sosyal korumayı işgücü piyasalarında yer alma şartına bağlayan, "aktif yurttaşlık" anlayışı kapsamında uygulanan aktivasyon politikaları yeni refah devleti anlayışının en önemli karakteristiği olarak ortaya çıkmaktadır (Jensen ve Pfaau-Effinger, 2005). Çalışma ve refah arasında kurulan bu ilişki, refah devletlerinin, koruma anlayışından çalışma anlayışına (welfare to workfare) evriminin temel simgesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Dingeldey, 2004: 4; Gökbayrak, 2010: 57). İş arayanları teşvik etmek ve daha aktif hale getirerek

iş bulmalarını ve/veya istihdam edilebilirliklerini iyileştirmek aktivasyon stratejisinin özünü oluşturmaktadır.

Pasif politikalarından aktif işgücü piyasası politikalarına geçiş, en azından Lüksemburg yönergelerinden beri AİS'nin temelini oluşturmakta ve aktivasyon paradigmasının Lizbon zirvesinden bu yana merkezi bir konumda olduğu görülmektedir (European Parliament, 2006: 1).

1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile Kurucu Antlaşmaya "*istihdam*" başlığının ilave edilmesi "*Avrupa İstihdam Stratejisi*"nin oluşmasını sağlamıştır. Amsterdam Antlaşmasınının 125. ve 126. Maddelerinde istihdam yaratmanın ortak bir endişe olduğuna vurgu yapılarak, üye ülkelerin AB ile koordineli istihdam stratejileri izleyecekleri, özellikle mesleki eğitimin teşviki ve iş piyasalarının yeni ekonomik koşullara göre modernleştirilmesi konularında işbirliği yapacakları belirtilmiştir (European Union, 1997).

Amsterdam zirvesinden kısa bir süre sonra, Lüksemburg Zirvesinde (Jobs Summit 1997) "Avrupa İstihdam Stratejisi" ortaya çıkmıştır. "Lüksemburg süreci" olarak da bilinen AİS, üye devletlerin istihdam politikalarında önceliklerini belirlenmesini sağlayan bir araçtır (Goetschy, 2001; Ataman, 2011). Lüksemburg İstihdam Zirvesi'nin düzenlendiği dönemde işgücü piyasasının yapısına yönelik göstergeler istihdam oranlarındaki artışın çok yavaş seyrettiği, uzun dönemli işsizliğin ve genç işsizliğin önemli sorunları teşkil ettiğini ortaya koymaktadır (TİSK, 2006: 26).

Tablo 1. AİS'nin Kurumsal Bileşenleri (Lüksemburg Süreci).

<p>İstihdam Yönergeleri (EGL): Komisyonun bir teklifine göre, Avrupa Konseyi üye devletlerin istihdam politikalarındaki ortak öncelikler için yıllık istihdam kılavuzları oluşturur.</p> <p>Ulusal Eylem Planları (NAPs): Her üye istihdam kılavuzlarının ulusal uygulamalara nasıl yansıdığını anlatan Ulusal Eylem Planları hazırlar;</p> <p>Ortak İstihdam Raporu: Komisyon ve Konsey birlikte Ulusal Eylem Planlarını değerlendirir ve Avrupa konseyine bir Ortak İstihdam Raporu sunar. Komisyon aynı zamanda sonraki yılın istihdam kılavuzlarını revize ederek yeni öneriler hazırlar;</p> <p>Tavsiyeler: Konsey nitelikli çoğunlukla, Komisyonun önerisi üzerine bazı ülkelere yönelik özel tavsiyelerde de bulunabilir.</p>
--

Kaynak: Weishaupt, 2011: 162.

Lüksemburg zirvesiyle istihdam alanında "yakınsama süreci" başlatılmış ve bu süreçte Üye Devletler için -tablo 1'de görüldüğü gibi- uygulama kriterleri oluşturulmuştur. Lüksemburg süreci ile tüm üye ülkelerde "İstihdam Rehberleri" esas alınarak, İstihdam Ulusal Eylem Planları'(NAP) nın hazırlanması ve izlenmesi yükümlülüğü hayata geçirilmiştir. Lüksemburg Zirvesinde, AİS'nin amacı Üye Devletleri bazı ortak amaç ve hedefler çerçevesinde bir araya getirmek olarak belirlenmiştir. Bu zirvede, AB'nin yıllık istihdam yönergeleri dört temel ayağa dayandırılmıştır (Goetschy, 2001: 402).

2000 yılı Mart ayında toplanan Lizbon Avrupa Konseyi, AİS'nin ilk "yenilenmesini" (up-grade) yapmıştır (Weishaupt ve Lack, 2011: 13). Lizbon'da Avrupa Birliğinin, 2010 yılına kadar, "daha fazla ve daha kaliteli işlerin yaratılması, daha fazla sosyal uyum yoluyla, dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi olma hedefi" kararlaştırılmıştır (Raveaud, 2007: 411).

Lizbon stratejisi, "insanlar üzerinde yatırımlar ile Avrupa sosyal modelinin modernleşmesi ve bir aktif refah modelinin inşası" amacını taşımaktadır (Goetschy, 2001: 407). Lizbon stratejisinde, AİPP yoluyla işgücünün beceri ve eğitim düzeyinin yükselmesinin, Avrupa refah devletlerinde daha çok büyüme ve istihdamın sağlanmasını garanti edeceği görüşü ön planda tutulmuştur (European Commission, 2004: 8). Lizbon Gündeminde sayısal amaçların yanında nitel amaçlar da yer almaktadır; bu kapsamda 1990'lı yıllarda politika oluşturanların amacında olan istihdamı arttırmak için iş yaratma stratejisi yerine sadece iş yaratmak değil belki "iyi işler" yaratmak anlayışı üstünlük kazanmıştır (Weishaupt ve Lack, 2011: 14; Weishaupt, 2011).

2003'de başlatılan istihdam için beyin fırtınasında Lizbon stratejisinde belirlenen hedefler gözden geçirilmiş ve 2010 yılına kadar %70 olan toplam istihdam oranı hedefi terk edilmiştir. Zira 2003 yılı itibariyle % 64,3 olan istihdam oranı ara hedef olan 2005'deki %67'ye ulaşmamıştır. Bahar 2005

Avrupa Konseyi zirvesinde -Muhafazakâr ve Sosyal Demokratların galip olduğu dönemde- üye devletlerin başkanları yeniden Lizbon stratejisini yeniden gündeme getirmiştir. Komisyonun yeni başkanı José Manuel Durão Barroso tamamen olmasa da genellikle Kok raporları tavsiyeleri çerçevesinde AİS'ni yeni mimarisini yapmaya başlamıştır. Komisyon "büyüme" ve "istihdam" hedefleri için 2005-2008 ve 2008-2010 "bütünleşmiş ilkeleri" belirlemiş ve yeni sistemde, istihdam politikası ile ekonomi politikaları arasında eşgüdüm sağlanmış ve her iki politika içinde kılavuz ilkeler tespit edilmiştir (Tekin, 2008: 199-206; Weishaupt ve Lack, 2011: 16).

2009 sonlarına doğru, Lizbon stratejisinin devamı ve AİS'ne düşen roller için Üye Devletler ve Komisyon yeni tartışmalar başlanmıştır. Çok geniş tartışmalar ve danışmanlıklar sonucunda 17 Mart 2010 tarihinde AB Komisyonu başkanı "2020 İstihdam Stratejisi"ni açıklamış ve AB üyesi devlet başkanları 17 Haziran 2010 tarihinde yeni stratejiyi onaylamışlardır. 2020 Avrupa Stratejisi "akıllı büyüme" (bilgiye dayalı), "sürdürülebilir büyüme" (örneğin etkin kaynak kullanan, yeşil ve daha rekabet edebilir büyüme) ve "içerilmiş büyüme" (yüksek istihdam düzeyi ve sosyal uyum) olarak üç öncelik belirlemektedir (Weishaupt ve Lack, 2011: 24). Avrupa, daha çok bilgi ve inovasyona dayalı bir ekonomi yaratarak büyümeyi gerçekleştirecektir (Ataman, 2010: 95).

Avrupa 2020 stratejisi, belirlediği akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme öncelikleri kapsamında istihdam, eğitim, sosyal içerme, Ar-Ge ve iklim ve enerji konularında birbirini destekleyen 5 "AB Ana Hedef" (EU Headline Targets) belirlemiştir. Sözü edilen bu hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla 10 "Bütünleşmiş Yönerge" (Integrated Guidelines) ve 7 girişimin "Bayrak Gemisi Girişimler-Flagship Initiatives" hayata geçirilmesi öngörülmektedir. Bu girişimler "Yenilikçilik Birliği", "Hareket Halinde Gençlik", "Avrupa için Dijital Gündem", "Kaynakları Verimli Kullanan Avrupa", "Küreselleşme Çağı için Sanayi Politikası", "Yeni Beceri ve İşler için Gündem" ve "Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu"dur. Beş Hedeften üçü doğrudan işgücü piyasası, beceriler ve sosyal politikalar ile ilgilidir ki bütünleşmiş ilkelerin dördü bu kapsamda yer almaktadır (ABGS, 2010).

Böylece AİS'nın gelişim sürecinin gözden geçirildiğinde, öncelikle AİS kapsamında yeni uygulamalar tanıtılmış; istihdam edebilirliği arttırmak amacıyla, özellikle eğitim programlarına ağırlık verilmiş, aktivasyon paradigması doğrultusunda pasif politikalardan aktif politikalara geçişte bu tür programlara katılım teşvik edilmiş, girişimcilik özendirilmiş ve özürllüler gibi dezavantajlı gruplara yönelik politikalar benimsenmiştir.

Başlangıçta "aktif" işgücü piyasası politikalarının, hepsi olmasa bile önemli bir kısmı gençler ve uzun süreli işsizler gibi küçük ve sınırlı sayıda grupları içererek şekilde uygulanmıştır. Başka bir ifade ile 1950'ler döneminde, "tüm

işler ve endüstrilere hitap eden birleştirilmiş bir insangücü programı yoktur"(Weishaupt, 2011: 83). AİS'nin oluşumu ve gelişimi sürecini incelediğimizde hem hedef grupları açısından hem program açısından kapsam genişliği görülmektedir. Dolayısıyla, bir politika kaynağı yaklaşımıyla baktığımız AİS, üye devletler için aktivasyon paradigmasının oluşumu doğrultusunda aktif politikaları desteklemektedir. Bu bağlantıyla ilgili üye devletler pasif anlayışından aktif anlayışına geçiş sürecini hızlandırmak amacıyla yeni reformları ortaya koymuşlardır. Bunun en belirgin örneği Britanya'da gerçekleşen *yeni yol* ya da *üçüncü yol* reformlarıdır.

AİS ile AİPP arasında diğer bir bağlantı, politika transferi çerçevesinde ele alınmaktadır. AİPP'nin yayılmasında ve yayılma sürecinin hızlanmasında OECD ile birlikte AB'nin de önemli katkıları olmuştur (Armingeon, 2007: 909; Goetschy, 2001). Avrupa Birliği de 1997 yılında gerçekleşen Amsterdam Anlaşmasında istihdam başlığı altında istihdam politikalarıyla aynı şekilde ilgilenmiştir. AB üye devletlerin kurumsal, ekonomik ve tarihsel çeşitliliklerine dikkat edildiğinde bu alanda politika transferinin çok zor olduğu görülmektedir. Üye ülkeler arasında belirli işgücü piyasası hedeflerinin kabul edilmesi AB düzeyinde politika yakınsamasına katkı sağlamaktadır. Bu da "Açık Koordinasyon Yöntemi" ile gerçekleşmektedir (European Parliament, 2006: 4-5). Açık koordinasyon yöntemi, aktif işgücü piyasası politikaları alanında üye devletler arasında karşılıklı öğrenme

mekanizmasını içinde barındırmaktadır (Rie ve Marx, 2011: 9). Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY), üye devletlerin ulusal sosyal politika uygulamalarındaki deneyimlerini ortak çıkarlar için paylaşmasıdır. Diğer bir deyişle, yeni yönetim biçimi de olarak da bilinen AKY, en iyi uygulamaların üye devletler arasındaki paylaşımıdır (Threlfall, 2007: 278). Amaç Avrupa Birliğini derinleştirmek, uyum ve işbirliği yaratmaktır. Yöntem, subsidiarite (ikame etme etkisi), yakınsama, hedeflere göre yönetim, ülke gözetimi ve bütünleştirilmiş yaklaşım olarak bilinen ilkelere dayanmaktadır.

AİS çerçevesinde üye ülkeler birbirinden "öğrenme" mekanizması içinde "aktif" refah devleti anlayışı yaklaşımı doğrultusunda aktif politikalara daha ağırlık vererek yeni reformlar başlamış bulunmaktadır. Dolayısıyla AİS, üye ülkelerde yapılan AİPP genişlenmesi ve gelişimi reformlarını yardım etmesi ve desteklemesini öngörmektedir (Ennals, 2004: 6). Örneğin, Britanya'da gerçekleşen reformların merkezinde, "Yeni Yol" ya da "Üçüncü Yol" olarak bilinene yaklaşım aktif işgücü politikaların temel unsurunu oluşturmaktadır. Bu yaklaşım kapsamında gençler; 25 yaş üzeri kişiler; 50 yaşın üzerindeki ve engelliler için istihdam edilebilirliği geliştiren çeşitli eğitim programları yer almaktadır (Ennals, 2004: 5).

Aktif işgücü piyasası politikaları AİS çerçevesinde kilit bir rol oynamaktadır (Rie ve Marx, 2011: 9). Bu rol AB düzeyinde devletler tarafından aktif

önlemlere yapılan "harcama çabaları" (spending effort) GSYİH'ya oranı göstergesiyle analiz edilebilir. 2008 yılında AB (27) genelinde AİPP kapsamında, 2002 sabit fiyatlarına göre, toplam 174,9 milyar Euro ve cari fiyatlara göre 200,6 milyar Euro, yani ortalama olarak bu ülkelerin GSYİH'nın % 1,6 oranında üye devletler tarafından harcama yapılmıştır.

AB üye ülkeler arasında aktif politikalara yapılan harcamalar, ülkeler arasındaki farklılıklar ve bezerlikleri ve harcamaların zaman içindeki değişimler incelendiğinde, özellikle 1997 sürecinden beri öncelikle aktif politikaların pasif politikalara nazaran ağırlık kazanmaları ve, üye ülkeler arasındaki tüm farklılıklara rağmen git gide aktif politikalar harcamaları oranlarında bir yakınsama eğiliminin ortaya çıkışı dikkat çekmektedir.

AİPP yapılan harcamalar 1994-2003 döneminde hem genel düzeyde bu harcamalardaki artışlar hem de AB (15) ülkelerarasında bir yakınsama eğilimi gözükmemektedir (Rie ve Marx, 2011: 9). Bununla birlikte, halen işgücü piyasası politikaları (İPP) harcamaları konusunda AB ülkeleri arasında farklılıklar görünmektedir; 2008 yılı itibariyle Belçika'da bu harcamalar ülkenin GSYİH'nın % 3,3'ünü kendisine ihtisas ederken, 27 üye devletin ön beşinde bu oran yüzde birin altında kalmaktadır.

İşgücü piyasası politikaları harcaması mevzusunda 1990'lı yıllarda Kuzey ülkeleri (Hollanda dahil) daha cömert, Kıta Avrupa ülkeleri ve İrlanda orta bir pozisyonda yer alırken, Akdeniz bölgesi ve İngiltere ise en az cömert

davranan ülkeler olarak bilinmektedir. Ancak, o zamandan beri bir yumuşak yakınsama trendi izlenmektedir. Belçika, Avusturya, İspanya ve İngiltere gibi daha az cömert ülkeler AİPP harcamalarını arttırırken, daha cömert harcamaları yapan ülkeler ise (örneğin, Almanya, Finlandiya, Fransa, İsveç ve Hollanda) AİPP harcamalarında kısıtlamalar yapmışlardır. AB üye ülkeler arasında AİPP harcamaları farklılıkları, Calsen'in de (2011) ifade ettiği gibi tek bir Avrupa refah devleti ve ayrıt edici Avrupa sosyal politika kimliği bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de Avrupa'da tek ir refah devleti rejimi bulunmamakta, yakınsamanın hızı ve biçimi her ülkede aynı değildir.

Gerçekten, Avrupa'da tek bir refah devleti olduğunu söylemek yanlıştır, zira AB üye ülkelerinde çok çeşitli sosyal politika düzenlemeleri bulunmaktadır. Armingeon (2007), yaptığı bir teknik araştırmada, OECD'nin "Job Study" projesinin aksine AB istihdam stratejisinin üye devletleri aktif politikalara yönelik harcamaların arttırılmasında başarılı olduğunu savunmaktadır. Başka bir deyişle, bu araştırmaya göre başarılı bir şekilde AİS üye devletleri pasif politikalar yerine daha aktif politikalara yönlendirilmesinde sistematik bir yükselme gözükmemektedir.

Ancak AİPP'nın AİS'i üzerinde tüm etkilerine rağmen bugünkü AB işsizlik oranları bu politikaların etkin işleyişi konusunda soru işaretleri bırakmaktadır. Diğer yandan bazı örnek çalışmalar AİS yetersiz olduğu

görüşünü de ortaya koymaktadır; örneğin İtalya'da yapılan "AİS'nin Etki Değerlendirmesi Taslak Raporu'nda İtalyan devleti yetkilileri ve sosyal taraflar ile yapılan görüşmeler bu ülkede tüm aktif politikalara ağırlığın verilmesi ve ad hoc komitesinin oluşturulmasına rağmen bu stratejinin istihdam sorununa büyük katkı sağlamadığını ifade edilmektedir. Bu sonucun AİS'nin arz yönlü politikalar kadar talep merkezli programlara ağırlık vermemesinden kaynaklandığı belirtilmektedir (Velluti, 2004).

SONUÇ

İstihdam yaratma ve yeniden istihdamı sağlamayı hedefleyen AİPP, iş yaratma, iş sübvansiyonları, eğitim ve istihdamla ilişkili niteliklerin geliştirilmesi, istihdam hizmetleri, eşleştirme ve danışmanlık hizmetleriyle işgücü piyasasının etkinliğini artıran hem arz yönlü hem istem taraflı programlardan oluşmaktadır. Bu tür uygulamalar çeşitli mekanizmalar yolu ile işgücü piyasasında istihdam edebilirliği ve işgücü hareketliliğini kolaylaştırarak, bir yandan istihdam yaratmada diğer yandan emeğin nitelik ve becerilerine sağladığı katkılar nedeniyle ücret ve gelir düzeyinde artışlar sağlamaktadır.

1997 yılına gelene kadar, işgücü ve istihdam politikaları alanında Topluluk organları değil, üye ülkeler yetkili kılınmış ancak işsizliğin ortak bir mesele haline gelmesiyle, Amsterdam Antlaşması ile Kurucu Antlaşmaya "*istihdam*"

başlığının ilave edilmesi "*Avrupa İstihdam Stratejisi*"nin oluşmasını sağlamıştır. AİS, refah devletinde gerçekleşen dönüşüm anlayıştan da etkilenerek ve işgücü piyasasında yeni somut hedefler belirterek, bir yandan o güne kadar sınırlı programlardan oluşan AİPP'na ilişkin yeni programlar tanıtmış; diğer yandan AKY ile üye devletleri aktif politika uygulamalarına teşvik etmiştir.

AİS ve AİPP arasında üç ana bağlantı noktası ön plana çıkmaktadır. AB Konseyi tarafından hazırlanan İstihdam İlkeleri Kılavuzlarında, uzun süreli işsizliğin önlenmesi; işsizlerin ve işgücüne katılmayanların emek piyasasına entegrasyonunun teşvik edilmesi için gerekli önleyici ve aktif tedbirlerin alınması hususunda üye ülkelere çağrı yapılmaktadır. AİS kapsamında ve bu çağrı doğrultusunda, üye ülkeler çeşitli aktif politika programlarına ağırlık vererek işgücü piyasasında yeni reformları başlatmışlar. AİS ile AİPP arasında diğer bir bağlantı, AİS'nin bu politikaların yayılması üzerinde öğrenme mekanizmasıyla yarattığı etkidir. Nitel araştırmalar da bu yayılma tezini desteklemektedirler. Bu araştırmalar, devletlerin işsizlikle mücadelede yeni çözümler aramak için diğer ülkelerin deneyimlerine başvurmalarını açıklamaktadır. Bu doğrultuda, Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında kayda değer çabalar gösterilmiş; ülkelerin bir birlerinden öğrenme çabaları Avrupa İstihdam Stratejisini de hızlandırmıştır. Başka bir ifade ile üye devletlerarasında karşılıklı öğrenme AB istihdam politikasının temel amacı

haline gelmiştir. Diğer yandan, AİS'i üye devletleri işgücü piyasası harcamalarında aktif politikalara ağırlık verilmesi konusunda teşvik etmektedir. Değişik refah rejimlerine sahip olan Avrupa ülkelerinde bu konuda halen farklılıklar bile olsa da zaman içinde bir yakınsama trendi dikkat çekmektedir.

AİPP bir yandan AİS'nin temelini oluştururken AİS'i de bu politikaların işsizlikle mücadele hususunda ön planda tutulmasını sağlamıştır. Ancak günümüz AB üye ülkeleri işgücü piyasalarındaki koşulları göz önünde bulundurduğumuz zaman bu politikaların etkinliğini konusunda şüpheler meydana gelmektedir.

KAYNAKÇA

ABGS, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2010). "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi", Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara:

http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/Sosyal%20Politika%20ve%20%C4%B0stihdam/avrupa_2020_stratejisi.pdf

ANDERSEN, J., GUILLEMARD, A. M., JENSEN, Per H. & PFAU-EFFINGER, B. (2005). "The Changing Face of Welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective", Bristol.

- ARMINGEON, K. (2007). "Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics", *Journal of European Public Policy*, 14:6, 905-932. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760701497923>.
- ATAMAN, B. C. (1999). "İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma: Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye", A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- AUER, P., EFENDIOĞLU, Ü., & LESCHKE, J. (2005). "Active Labour Market Policies Around The World: Coping With The Consequences of Globalization", International Labour Organization.
- AVRUPA ONSEYİ. (2010). "Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa", Türkçe baskı, Ankara.
- BETCHERMAN, G., DAR, A., & OLIVAS, K. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, Social Protection, World Bank.
- BETCHERMAN, G., DAR, A., LUINSTRA, A., & OGAWA, M. (2000). *Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia*, Social Protection, Discussion Papers, 5.
- BİÇERLİ, M. K. (2005). "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", *Çimento İşveren*, 6: 4-15.
- BONOLI, G. (2010). "The Political Economy of Active Labour Market Policy", Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, *REC-WP 01/2010*.

CALMFORS, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, OECD.

CALMFORS, L., FORSLUND, A., & HEMSTROM, M. (2002). Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences, IFAU.

ÇELİK, A. (2004). "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye'nin Uyum Süreci-1", Sendikal Notlar, 24: 30-55.

CONCIL OF THE EUROPEAN UNION. (1997). The 1998 Employment Guidelines, Council Resolution of 15 December.

CONCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2000). Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23-24 March.

CONCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2001). Presidency Conclusion, Stockholm European Council, 23-24 March.

DAR, A., & TZANNATOS, Z. (1999). Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations, Social Protection, World Bank.

DE KONING, J. (2001). "Aggregate Impact Analysis of Active Labour Market Policy: a Literature Review", International Journal of Manpower, 22:8, 707-735.

DE KONING, J., MOSLEY, H., & SCHIMID, G. (2001). "Introduction: Active Labour Market Policies, Social Exclusion and Transitional Labour Markets", Labour Market Policy

and Unemployment: Impact and Process Evaluation in Selected European Countries, Edward Elgar, London.

DINGELDEY, I. (2004). Welfare State Transformation Between "Workfare" and an Enabling State: New Goals and New Forms of Governance in Labour Market Policies, Presented at Espanet Conference.

ENNALS, R. (2004). "The European Employment Strategy: the UK in the European Union", PALMER, G., & EDWARDS, S. (Eds.). Reflections on the European Employment Strategy: How Relevant to the UK? New Policy Institute, 29-32.

EUROPEAN COMMISSION. (2010). Labour Market Policy—Expenditure and Participants. European Union, Luxemburg, doi:10.2785/38700

EUROPEAN COMMISSION. (Decembre 2005). Study of Effectiveness of ALMPs, Essen.

EUROPEAN PARLIAMENT. (2006). Active Labour Market Policies – Delivering, Lisbon. PE 382.181.

EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 20.6.2012.

GOETSCHY, J. (1999). "The European Employment Strategy: Genesis and Development", European Journal of Industrial Relations, 5(2), 117-137.

- GOETSCHY, J. (2001). "The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has It Reached its Cruising Speed?" *Industrial Relations Journal*, 32 (5), 401-418.
- GÖKBAYRAK, Ş. (2010). "Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları", Siyasal Kitabevi, Ankara.
- HUJER, R., BLIEN, U., CALIENDO, M., & ZEISS, C. (2002). Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany, A Dynamic Panel Approach Using Regional Data, IZA Discussion Papers.
- JENSEN, Per H. & PFAU-EFFINGER, B. (2005). "Active Citizenship: The New Face of Welfare", *The Changing Face of Welfare*, ANDERSEN, J., GUILLEMARD, A. M., JENSEN, Per H. & PFAU-EFFINGER, B. (Eds), The Policy Press, Bristol.
- KAPAR, R. (2005). "İşsizliğin Düzenlenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", İktisat Fakültesi Mecmuası-Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan, 55(1), 341-371, İstanbul.
- KORAY, M. (1992). "Günümüzde İşgücü piyasasının özellikleri Sorunları ve İstihdam Politikaları", *Amme İdaresi Dergisi*, 25(4), 77-96.
- LAYARD, R., NICKELL, S., & JAKMAN, R. (2001). "Unemployment: Macroeconomic Performance and The Labour Market", Oxford University Press, New York.

- LESCHKE, J. (2011). "Transition from Unemployment to Work and the Role of Active Labour Market Policies during the Lisbon Strategy Period and the Economic Crisis", *German Policy Studies*, 7(1), 135-170.
- NEDERGAARD, P. (2006). "Policy learning in the European Union", *Policy Studies*, 27(4), 311-323.
- OECD. (1993). *OECD Employment Outlook*, Chapter 2, OECD, Paris.
- OECD. (2007). *OECD Employment Outlook*, Chapter 5, OECD, Paris.
- RAVEAUD, G. (2007). "The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(2), 411-434.
- RIE, Van, T., & MARX, I. (2011). "The European Union at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishing Ltd.
- SWENSON, P. A. (2004). "Varieties Of Capitalist Interests: Power, Institutions, and the Regulatory Welfare State in the United States and Sweden", *Studies in American Political Development*, 18(1), 1-29.
- TEKİN, A. (2008). "Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları", *TİSK*, No: 291, Ankara.
- THRELFALL, M. (2007). "The Social Dimension of The European Union Innovative Methods for Advancing Integration", *Global Social Policy*, 7(3), 271-293.

TİSK. (2006). "Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri", TİSK Yayınları, Ankara.

UŞEN, Ş. (2007). "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", Çalışma ve Toplum, 13(2), 65-95.

VELLUTI, S. (2004). "A Critical evaluation of the European Employment Strategy as a Soft Low Approach", PALMER, G., & EDWARDS, S. (Eds.) Reflections on the European Employment Strategy: How Relevant to the UK? New Policy Institute, 16-22.

WEISHAUP, J. T. (2011). "From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe", Amsterdam University Press, Amsterdam.

WEISHAUP, J. T., & LACK, K. (2011). "The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo", German Policy Studies, 7(1), 9-44.