

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞE KARŞI UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

Mehmet DURUEL*

ÖZET

İşsizlik konusu AB ülkelerinde son yılların en önemli ekonomik ve sosyal problemlerinden birisidir. İşsizlik süresinin uzaması, bireyleri psikolojik, ekonomik ve sosyal yönlerden olumsuz yönde etkilemekte ve bir dizi toplumsal problemi beraberinde getirmektedir.

Sosyal ve ekonomik yansımaları olan uzun dönemli işsizlik sorunu, özellikle 1980'li yıllarda AB'nin önemli bir problemi haline gelmiştir. Bu yıllardan itibaren problemin tanımlanması ve nedenlerine ilişkin bir dizi çalışma yapılmıştır. İşgücü piyasası özelliklerinin farklılığı istihdam politikalarının da farklılaşmasına neden olmuştur. Ancak AB düzeyinde de geniş uygulama alanı bulan politikalar geliştirilmiştir. Uygulamada pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına doğru bir geçiş yaşandığı gözlenmektedir. Bu bağlamda işsizlere vasıf kazandıracak ve işgücü piyasasına entegre edecek, işsizliğin cazibesini sınırlayacak politikalar önem kazanmıştır.

Bu çalışmasının amacı uzun dönemli işsizliğin AB ülkelerindeki karakteristik özelliklerini ortaya koymak ve bu problemin çözümüne ilişkin AB'de üretilen istihdam politikalarının etkinliğini araştırmaktır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde AB'nde uzun dönemli işsizliğin tanımlanması, gelişimi ve karakteristik özellikleri ele alınmaktadır. İkinci bölümde AB'nde uzun dönemli işsizliğin nedenleri araştırılmaktadır. Üçüncü ve son bölümde ise uzun dönemli işsizliğe karşı AB'nde uygulanan istihdam politikaları etraflıca incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, istihdam, işsizlik, istihdam politikaları, uzun dönemli işsizlik.

ABSTRACT

Unemployment problem is the most important economical and social issue in EU countries in recent years. Prolongation of unemployment duration affects the individuals negatively and brings about some societal problems.

The long term unemployment issue which has social and economical effects became a crucial matter specifically in 80's in EU. In order to define the unemployment issue and its reasons a number of studies has been done since the problem occurs. The diversification of labor force market specifications caused the employment policies to diversify as well. However, a number of policies has been developed which has a wide range of application in EU level. In application, it is possible to observe a transition from passive employment policies to active employment policies. Consequently, the policies that provides qualification to unemployed people and integrates the unemployed people to labor force market and limits the attractiveness of unemployment.

The aim of this study is to define the characteristic specifications of long term unemployment in EU countries and search through the efficacy of employing policies which has been produced to solve this issue. The study consists of three chapters. In the first chapter, definition of the long term unemployment, development and characteristic specifications of the issue are undertaken. The second chapter searches through with the reasons of long term unemployment. The third and the last chapter widely deals with the policies which are applied against the long term unemployment in EU countries.

Key Words: European Union, employment, unemployment, employment policies, long-term unemployment

GİRİŞ

İşsizlik, son yirmi yıldır gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin en önemli ekonomik ve sosyal problemi olarak kabul edilmektedir. İşsizlik süresinin uzaması, bireyler üzerinde meydana getirdiği psikolojik ve ekonomik kaygıların yanı sıra işsizlerin topluma ve sosyo-ekonomik düzene olan güvenlerini kaybetmelerine neden olmaktadır. Uzun bir işsizlik sürecinden sonra tekrar işe başlayan insanların var olan niteliklerinden büyük ölçüde uzaklaştıkları, çalışma isteklerinin kırıldığı, daha tedirgin, özgüvenden yoksun ve derin bir sosyal izolasyona maruz kaldıklarını ortaya koyan araştırmalar yapılmıştır. Uzun süre işsiz kalan kişiler, kendilerine ve yakın çevrelerine verdikleri zarar kadar herkes tarafından yüklenilen bir sosyal maliyete de konu olmaktadır. Uzun dönemli işsizliğin özellikle gençlerde başıboşluk, alkol, uyuşturucu gibi kötü alışkanlıkların yanı sıra suç işleme ve terör eylemlerine karışma eğilimlerini beslediği yönünde tespitler yapılmaktadır.

* Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi Reyhanlı MYO.

Bu çalışmanın amacı uzun dönemli işsizliğin AB ülkelerinde karakteristik özelliklerini ortaya koymak ve bu problemin çözümüne ilişkin AB'de üretilen istihdam politikalarının sonuçlarını araştırmaktır.

AB ülkelerinde 1945-1970 dönemindeki gibi refah politikalarının belirlenmesinde geniş özgürlük alanı kalmamıştır. Oysa, altın çağ olarak adlandırılan II. Dünya Savaşı sonrası dönem, makro ekonomik politikaların, sosyal politikaların ve konumuz açısından önemli olan işgücü piyasası düzenlemelerinin temelini oluşturduğu siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam ve güçlü sosyal güvenceler ile özdeşleşmiştir. 1970 sonrasında siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam, güçlü sosyal güvenceler ve ulusal dayanışma üzerine kurulu model köklü değişim geçirirken, sermaye ile işgücü arasındaki tarihsel uzlaşma sarsılmış, tam istihdam, sosyal koruma ve eşitsizliğin azaltılması hedeflerinin gerçekleştirilmesi son derece zorlaşmıştır.

Bu dönemin kapanmasının nedenleri arasında hiç şüphesiz 1970'lerde yaşanan petrol krizleri büyük rol oynamıştır. Petrol fiyatlarında beklenmedik hızlı artış, yaygın bir ekonomik durgunluk yaratırken, yükselen üretim maliyetleri ve faiz oranları mali krizlere neden olmuş ve istihdam-işsizlik olguları temel ekonomik ve sosyal sorunlar olarak karşımıza çıkmıştır.

1980 sonrasında sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, mali ve para politikaları açısından ülkeleri daha da büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır. Bu süreçte istihdamı etkileyen unsurlar hızlanan teknolojik gelişme, düşük ve orta vasıflı imalat sanayi işlerinin azalması ve yoğunlaşan uluslararası ticaret ve rekabettir. Kuşkusuz sanayi ötesi dönüşüm ve küreselleşme de istihdamı etkileyen bu unsurların etkileşimini hızlandırmıştır.

Bütün bu gelişmeler çerçevesinde AB üyesi ülkelerde işsizlik oranları yükselirken işsizlik süresi de dramatik bir biçimde uzamıştır. İşsizlik süresinin uzaması ve uzun dönemli işsizlik problemine seyirci kalınmasının beraberinde çok ciddi sosyal, ekonomik ve psikolojik sorunları getirebileceği endişesi, üye ülkelerin tamamında ortaya çıkmıştır. Birlik genelinde uzun dönemli işsizlik problemine çözüm arayışları kapsamında bir dizi istihdam politikası tasarlanmış ve uygulamaya sokulmuştur.

Avrupa Birliği'nde istihdam konusu, Birlik politikalarının temel taşlarından birisini teşkil etmektedir. Birliğin kuruluşundan bugüne kadar imzalanan anlaşmaların yaklaşık tamamında istihdam konusu ön planda yer almıştır. Halklarına müreffeh bir hayat standardı getirmek isteyen AB üyesi ülkelerde sosyal politika tedbirleri genel politikalar içerisindeki önceliğini sürekli korumuştur.

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİK

1.1. Uzun Dönemli İşsizliğin Tanımlanması

Uzun dönemli işsizliğin tanımlanması hususunda farklı görüşler ve farklı ölçüm metotları bulunmaktadır. Bununla beraber bu konuda başvurulacak en gerçekçi ve en güvenilir tanımlama Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün yaptığı tanımlamadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün işgücü piyasası ve istihdama ilişkin yayınladığı birçok araştırma ve raporda uzun dönemli işsizlik; insanların işsiz kalma süresi esas alınarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmalara göre bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar "uzun dönemli işsiz" olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun 1984 yılında gerçekleştirdiği "Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadele Programı"nda da uzun dönemli işsizlik; bir yıl ve daha fazla uzun süre işsiz kalanları tanımlamaktadır.¹

ILO'nun uzun dönemli işsizleri bir yıl veya daha fazla süredir işsiz kalanlar olarak tanımlaması ILO üyesi bütün ülkelere kabul edilmiştir. Avrupa Birliği istatistik ofisi EUROSTAT, bütün yayın çalışmalarında uzun dönemli işsizlik kavramını tanımlarken bir yıllık işsizlik süresini esas almıştır. Söz konusu kurum 1970'lerden bu yana işgücü piyasasına ilişkin analizlerde işsizlik ve istihdamın temel göstergeleri arasında uzun dönemli işsizlik oranını da belirleyici bir faktör olarak kabul etmiştir. Aynı durum AB üyesi ülkelerin ulusal istatistik ofislerinin çalışmalarında da görülmektedir. Diğer taraftan Ekonomik Kalkınma ve Ticaret İşbirliği Örgütü (OECD) de aynı kriterleri benimsemekte ve uzun dönemli işsizlik kavramını işgücü piyasası içerisinde bir yıl veya daha fazla bir süreyi içeren işsizlik olarak kabul etmektedir.

İşsiz kalınan sürenin analiz ve değerlendirmelerde bir kriter olarak ele alınması da işsizliğin boyutlarını belirleyebilmek bakımından son

¹ Sexton, J.J., Long-Term Unemployment, EEC, Brussels, Luxembourg, 1988, p.5.

derece anlamlıdır. Çünkü işsiz kalınan süre uzadıkça işsizlik problemi yapısal bir hal almakta ve işsiz kalınan sürenin uzunluğu paralelinde çözümü güçleşmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği genelinde geliştirilen bütün istihdam zirvelerinde ve uygulanması planlanan bütün istihdam politikalarında işsizlik süresinin bir yıla varmadan önce çözümlenmesi gereği üzerinde önemle durulmaktadır. İşsizlik süresinin bir yılı aşmasından sonra insanların morallerinin bozulduğu, iş bulma konusunda ümitsizliğe kapıldıkları, tembelliğe alıştıkları, istihdam edilebilirlik açısından mevcut niteliklerini kaybettikleri, yeni bir işe uyum sağlamada güçlük çektikleri ve sosyal dışlanma hissine kapıldıkları yönünde sonuçlar ortaya koyan ciddi çalışmalar yapılmıştır. Böyle bir durumda işsizleri iş dünyasına yeniden entegre etmek hem daha fazla bir süreyi almakta hem de çok yüksek maliyetlere katlanılmasını gerekli kılmaktadır.

1.2. Uzun Dönemli İşsizlik İstatistikleri

Uzun dönemli işsizliğe ilişkin istatistikler her üye ülkede uygulanan yıllık işgücü araştırmalarına dayanmaktadır. Anket verilerinin sorulardaki farklılıklara rağmen Avrupa Birliği'nde en iyi karşılaştırılabilir sonuçları verdiği ifade edilmektedir. Genellikle ulusal uygulamaların ihtiyaçlarına göre düzenlenen alternatif veri kaynakları, esasında resmi istihdam kurumlarında bulunan işsizlik kayıtlarından alınmaktadır. Diğer bir kaynak belirli periyotlarla yapılan "Hane halkı İşgücü Anketleri"dir. Anket değerlendirmelerine esas olacak zaman dilimi hususunda titizlik gösterilse de üye ülkeler arasında başka alanlardaki farklılıklar karşılaştırılabilirlik bakımından ciddi sıkıntılara neden olmaktadır. Önceleri Birlik genelinde farklı ülkelerde farklı niteliklere sahip veri serileri kullanılmakta idi. Örneğin İngiltere'de farklı niteliklere sahip anket serileri uygulanmış; bu durum değerlendirme ve karşılaştırılabilirlik bakımından bir dizi karışıklığa neden olmuştur. Benzer şekilde bazı ölçüm sistemleri kişinin işsizlik periyodunda hastalık, eğitim, kısa süreli iş gibi faktörleri göz ardı etmektedir. Bu durumda örneğin hasta olan bir kişi hastalığı esnasında ankete tabi tutulduğunda işsiz sayılabilecek, kısa bir süre sonra işe başladığında bu durumu istatistiklere çok daha geç yansıtacaktır. Böylesi durumlar istatistiklerin güvenilirliğini zedelemektedir. Burada önemli olan nokta, incelenecek konuya esas teşkil edecek hususları vurgulamaktır. 1986 yılından itibaren AB genelinde başlatılan ve eş

zamanlı olarak yürütülen "Labor Force Survey" (İşgücü Anketleri) güvenilir ve standart veriler elde etmeyi kolaylaştırmaktadır.²

1.3. Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğin Gelişimi

1970'lerden itibaren Avrupa Birliği üyesi ülkelerde toplam işsizlikte meydana gelen artışlar şüphesiz uzun dönemli işsizliğin de başlangıcını oluşturmuştur. Ancak uzun dönemli işsizlik ciddi anlamda 1980'lerden sonra hissedilmeye başlanmıştır. 1980'lerden önce toplam işsizlikle beraber uzun dönemli işsizlik de varlığını göstermiş olmasına rağmen gerek bu dönemde bu işsizlik türünün Avrupa Birliği üyesi ülkeler için yabancı olması gerekse istatistiki bilgi eksikliği nedeniyle ciddi anlamda ön plana çıkmamıştır. 1980'li yıllardan sonra işsizliğin bir anlamda yapısal bir hal alması ve bu yapının süresi itibarıyla gittikçe uzaması yetkililerin dikkatini çekmiş ve uzun dönemli işsizliğin ciddi anlamda çözümlenmesi gereken bir problem olarak algılanması gündeme gelmiştir.³

Avrupa Birliği ülkelerinde işsizliğin en önemli özelliklerinden birisi uzun dönemli bir yapıya sahip olmasıdır. Öyle ki birlik genelinde işsizlerin yaklaşık yarısının bir yıl ve daha uzun bir süreden beri iş aradıkları bilinmektedir. Bunların belli bir kısmı bir müddet sonra ümitlerini kaybetmekte ve "cesareti kırılmış işsizler" konumuna düşmektedirler. Sayıları gittikçe artmakta olan uzun dönemli işsizler, kendilerini giderek daha kararsız bir ortamda bulmakta ve iş piyasalarına tekrar adım atmakta oldukça büyük güçlük çekmektedirler.⁴

1980'li yıllarda Toplulukta uzun dönemli işsizliğin toplam işsizlik içindeki oranı yıldan yıla artış göstermiştir. Yeni işlerin yaratılmasındaki eksiklikler, yapısal ve teknolojik gelişmelerin etkisi (şehirlerde uzun dönemli işsizliğin arttığı görülmektedir), istihdam ve sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemli işsizlerin yeniden istihdamı konusunda yeterli derecede destekleyici olmaması gibi faktörler bu dönemde uzun

² Social Europe, Policy Measures for Combating Long – Term Unemployment in the European Community Since the 1984 Council Resolution, Luxembourg, 1988, p. 9.

³ OECD, Employment Outlook 1995, Paris, p. 19.

⁴ Sedat Murat, "AB Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı", Nusret Ekin'e Armağan, TÜHİS Yayını, 2000, s. 343.

dönemli işsizliğin temel nedenlerini teşkil etmiştir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren güçlü ekonomi politikaları uygulanmasına rağmen işsizlik oldukça az yavaşlamıştır. Bu dönemde işsizlik oranları azalmıştır fakat uzun dönemli işsizlik oranları toplam işsizlerin %50'si üzerinde seyretmeye devam etmiştir.

Tablo 1: AB Ülkelerinde Uzun Dönemli İşsizlik Oranı (1994-2005)

	1994	2002	2003	2004	2005
Almanya	44.3	47.9	50.0	51.8	54.0
Avusturya	18.4	19.2	24.5	27.6	25.3
Belçika	58.3	49.6	46.3	49.6	51.6
Danimarka	32.1	19.7	19.9	22.6	25.9
Finlandiya	-	24.4	24.7	23.4	24.9
Fransa	38.5	33.8	42.9	41.6	42.5
Hollanda	49.4	26.7	29.2	32.5	40.1
İngiltere	45.4	22.9	22.8	21.4	22.4
İrlanda	64.3	29.4	35.5	34.3	34.3
İspanya	56.2	40.2	39.8	37.7	32.6
İsveç	25.7	21.0	17.8	18.9	-
İtalya	61.5	59.2	58.2	49.7	52.2
Lüksemburg	29.6	27.4	24.9	20.8	26.3
Portekiz	43.4	35.5	32.8	43.2	48.6
Yunanistan	50.5	52.7	56.3	54.8	53.7
AB-15	48.4	41.1	43.4	42.4	44.3
Çek Cumhuriyeti*	-	-	-	-	53.0
Estonya*	-	-	-	-	53.4
Kıbrıs*	-	-	-	-	25.5
Letonya*	-	-	-	-	46.0
Litvanya*	-	-	-	-	52.5
Macaristan	-	-	-	-	45.0
Malta*	-	-	-	-	46.4
Polonya*	-	-	-	-	57.7
Slovakya*	-	-	-	-	71.9
Slovenya*	-	-	-	-	47.3
AB-25*	-	-	-	-	45.0

Kaynak: OECD Employment Outlook 2006, Paris, 2006, p.267.

* Yeni AB Üyesi Ülkelerine ait veriler:

<http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/08DBC637-7DCE-4B83-99FF-B8DEACED1D17/0/aminterlanginteren.pdf> (15.01.2007)

Yukarıdaki tabloda AB'de uzun dönemli işsizlik konusunda yaşanan son gelişmeleri yansıtan veriler mevcuttur. Karşılaştırmaya imkan tanımak için 1994 yılına ait veriler de tabloya dahil edilmiştir. Tabloda dikkati çeken noktalardan birincisi AB-15 ülkelerinde 1994 yılından itibaren uzun dönemli işsizliğin sürekli bir düşüş eğilimi sergilemesidir. Bu ülkelerde 1994 yılında %48.4 olan ortalama uzun dönemli işsizlik oranı, tedrici olarak düşüş göstermiş; 2002 yılında %41.1'e kadar düşmüş ve 2005 yılında %44.3 olarak gerçekleşmiştir. Bu süreçte uzun dönemli işsizlik konusunda üye ülkelerin genelinde iyileşmeler yaşanmasına rağmen bazı ülkelerde sıkıntılar da yaşanmıştır. Örneğin Almanya'da 1994 yılında %44.3 olan uzun dönemli işsizlik oranı 2005 yılında %54'e kadar yükselmiştir. Benzer deneyimleri Yunanistan ve Portekiz gibi ülkeler de yaşamışlardır.

AB'ne son genişleme ile katılan ülkelerin çoğunda uzun dönemli işsizlik ciddi bir problem olarak ortada durmaktadır. Özellikle Slovakya'da toplam işsizlerin %70'inden fazlası uzun dönemli işsiz durumdadır. Nitekim yeni katılan ülkeler dahil edildiğinde AB'nin (AB-25) uzun dönemli işsizlik ortalaması %45 civarında gerçekleşmektedir. Bu durum özellikle yeni üyelere üzerinde önemle durulması gereken bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

1.4. Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğin Genel Özellikleri

Uzun dönemli işsizlik, etkilediği gruplar bakımından incelendiğinde problemin yapısının anlaşılmasını sağlayacak önemli ipuçları elde edilebilmektedir. Bu ipuçları bir yandan gerçekçi değerlendirmeler yapmayı olanaklı kılarken, bir yandan da doğru teşhisler sonucunda isabetli istihdam politikalarının ortaya konmasına yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda uzun dönemli işsizliğin cinsiyet, yaş grupları ve eğitim bakımından incelenmesi yararlı olacaktır.

AB genelinde erkeklere göre kadınların uzun dönemli işsizlik probleminden daha çok etkilendikleri gözlenmektedir. Kadınların özellikle ev işleri, çocuk bakımı, doğum, vs. nedenlerle sık sık iş piyasasının dışında kaldıkları, dolayısıyla sağlıklı ve sürekli bir iş imkanı elde edemedikleri, bu nedenle bir kez işsiz kaldıktan sonra bu işsizlik durumunun sürekli hale geldiği yönünde değerlendirmeler

yapılmaktadır. Bu değerlendirmelere göre kadınlar uzun dönemli işsizlikten daha çok etkilenmektedir ve bu normal bir süreçtir.

Kadınlar daha düşük maaş ve değişken çalışma saatlerini kabul etmeye eğilimlidirler. Buna karşın kadın iş başvuruları işveren tarafından ayırıma (dışlanmaya) maruz bırakılabilir. İşverenler özellikle doğum, çocuk bakımı gibi nedenlerle kadınların işlerinden uzak kalacağı ve verimliliklerinin düşeceği gerekçeleri ile kadınları tercih etmeme eğiliminde olabilmektedirler. Erkeklerle karşılaştırıldığında kadınlar arasında uzun dönemli işsizliğin boyutları aile sorumluluklarının kadınların üzerinde olmasından da etkilenmektedir. Kadınların özellikle çocuk bakımı yüzünden iş piyasasından uzak kalması firmaların kadınlar üzerine yeteneklerini artırmayı amaçlayan yatırım yapma isteklerini azaltmakta ve bu faktörler kadınların uzun süre işsiz kalma riskini artırmaktadır.⁵

AB'de uzun dönemli işsizliğin kadınlardan daha çok erkekleri etkilediği ülkeler de vardır. Özellikle İsveç, İrlanda, İngiltere gibi ülkelerde uzun dönemli işsizliğin kadınlara oranla erkekleri daha çok etkilediği bilinmektedir. Uzun dönemli işsizlik bakımından bazı ülkelerde kadınlar, bazı ülkelerde ise erkekler avantajlıdır. İngiltere ve İrlanda'da kadınların uzun dönemli işsizlik bakımından avantajlı olma durumu esnek çalışma uygulamaları, geniş miktarda kısmi zamanlı (part-time) çalışma ve kadınların iş kabul etmede daha istekli davranmaları şeklinde açıklanmaktadır. İspanya ve Yunanistan'da ise erkekler uzun dönemli işsizlik bakımından daha avantajlıdır. Bu ülkelerde sıkı bir şekilde düzenlenen iş piyasası ve kadınların aile sorumluluğunu üstlenmesi onların profesyonel kariyer yapmalarını sınırlamaktadır. Bu durum kadınların uzun dönemli işsizlikten daha çok etkilenmesine neden olmaktadır.

⁵ EC, Implementing The European Employment Strategy: The Challenges of Integrating Young People into Labor Market, Long – Term Unemployment and Equal Opportunities, Luxembourg, 1999, p.22.

Tablo 2: AB Ülkelerinde Cinsiyete Göre Uzun Dönemli İşsizlik Oranı

	1994		2002		2003		2004		2005	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Almanya	41.2	47.2	46.0	50.3	48.3	52.3	50.5	53.7	53.8	54.4
Avusturya	18.4	18.5	16.4	23.3	25.0	23.9	28.6	26.5	25.7	24.9
Belçika	53.4	62.6	45.9	53.6	44.8	48.2	50.4	48.8	50.4	52.7
Danimarka	31.9	32.4	17.2	22.4	21.8	17.9	22.5	22.7	29.7	22.7
Finlandiya	-	-	27.3	21.2	27.7	21.4	25.3	21.4	27.9	21.9
Fransa	37.4	39.5	32.2	35.2	43.0	42.8	41.5	41.8	41.8	43.2
Hollanda	50.0	48.7	26.9	26.4	29.8	28.4	36.0	28.8	44.7	35.0
İngiltere	51.2	33.9	26.7	17.1	26.4	17.1	25.0	16.4	26.2	16.9
İrlanda	68.5	57.4	36.1	18.0	41.2	25.9	40.8	22.3	42.4	21.1
İspanya	49.5	63.0	34.3	44.5	34.3	43.9	33.2	41.1	28.2	36.0
İsveç	29.1	20.5	23.1	18.2	19.6	15.3	20.9	16.4	-	-
İtalya	59.6	63.3	58.2	60.1	57.5	58.9	47.3	52.0	50.5	53.8
Lüksemburg	33.8	24.6	28.6	26.5	33.2	17.4	21.8	20.2	33.6	20.3
Portekiz	42.3	44.3	34.7	36.2	31.3	34.1	43.8	42.6	47.1	49.9
Yunanistan	41.3	57.2	47.4	56.1	48.9	60.9	47.2	59.7	43.1	59.6
AB - 15	46.9	50.0	39.6	43.4	42.1	44.8	41.6	43.3	40.9	44.8
Çek Cumhuriyeti*	-	-	-	-	-	-	-	-	52.1	53.7
Estonya*	-	-	-	-	-	-	-	-	48.2	59.9
Kıbrıs*	-	-	-	-	-	-	-	-	19.3	27.0
Letonya*	-	-	-	-	-	-	-	-	48.8	42.8
Litvanya*	-	-	-	-	-	-	-	-	51.3	53.6
Macaristan	-	-	-	-	-	-	-	-	46.6	43.4
Malta*	-	-	-	-	-	-	-	-	52.8	36.0
Polonya*	-	-	-	-	-	-	-	-	56.1	59.3
Slovakya*	-	-	-	-	-	-	-	-	72.3	71.5
Slovenya*	-	-	-	-	-	-	-	-	48.4	46.3
AB - 25*	-	-	-	-	-	-	-	-	44.5	45.5

Kaynak: OECD Employment Outlook 2006, Paris, 2006, p.268-269.

* Yeni AB Üyesi Ülkelerine ait veriler:

<http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/08DBC637-7DCE-4B83-99FF-B8DEACED1D17/0/aminterlanginteren.pdf> (15.01.2007)

AB üyesi bazı ülkelerde uzun dönemli işsizlik problemi gençler arasında daha çok yoğunlaşmıştır. Doğal olarak hiç iş tecrübesi olmayan genç insanlar uzun dönemli işsizlik bakımından en fazla riskte olanlardır. Yaşlılar arasında uzun dönemli işsizlik önceleri sanayide

çalışmış daha sonra işini kaybetmiş ve bir diğer iş bulmada zorlananlar arasında yoğun bir şekilde görülmektedir. Diğer yaş grupları ile karşılaştırıldıklarında genç insanların uzun dönemli işsizlik riski ile daha az karşılaşacağı şeklinde bir inanış vardır. Genç insanlar daha düşük maaşa sahiptir çünkü tecrübeleri azdır ve gençler işsizlik sigortasından henüz yararlanamazlar. Buna ilaveten gençler iş piyasasında daha yüksek mobiliteye (seyyaliyete) sahiptirler. Yani işsizlik durumlarında çok daha rahat hareket yeteneğine sahiptirler. Gerekirse buldukları bölgeden veya ülkeden çok daha rahat ayrılabilirler. Yani manevra kabiliyetleri daha yüksektir. Henüz kökleşmiş yerleşik bir hayat tarzları yoktur. Ayrıca gençler geçici işleri ve kısmi zamanlı (part-time) çalışmayı kolaylıkla kabul ederler. Bu durum onların iş piyasasında daha rahat iş bulmalarını sağlar. Ayrıca yaşlılara kıyasla gençler vasıflarını artırmak ya da yenilemek amacı ile eğitim için iş piyasasından bir süre ayrılabilir ve daha güçlü, yetenekli, vasıflı bir şekilde dönebilirler.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde uzun dönemli işsizlerin eğitim durumları incelendiğinde eğitim seviyesi ile işsizlik süresinin uzunluğu arasında ters bir orantı olduğu görülmektedir. Yani eğitim seviyesi yükseldikçe işsizlik süresi düşmekte, buna karşın eğitim seviyesi düştükçe işsizlik süresi uzamaktadır.

Yüksek eğitime sahip insanların düşük eğitime sahip insanlara kıyasla uzun dönemli işsizlik bakımından daha az risk taşıdığı ileri sürülmektedir. Yüksek eğitim seviyesine sahip insanlar arasında uzun dönemli işsizliğin daha düşük olacağı hipotezi üye ülkelerin yaklaşık yarısı için doğrudur. Uzun dönemli işsizlik riski ile en fazla karşı karşıya kalan kişiler düşük eğitimli genç işsizlerdir.⁶

Ekonomik hayatta meydana gelen sürekli ve köklü değişim, çalışma hayatını da büyük ölçüde etkilemiş bulunmaktadır. Çağımızda istihdam edilebilmenin en önde gelen koşullarından birisi yüksek seviyede eğitim sahibi olmaktır. Teknolojide, üretim ve yönetim süreçlerinde yaşanan gelişmeler yüksek nitelikli, çağın keskin rekabet

koşullarına ayak uydurabilen işgücü ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu durumda düşük ve orta seviyede eğitime sahip olan işgücü büyük ölçüde işsiz kalmakta ve bu işsizlik süresi her geçen gün uzamaktadır. Diğer taraftan yüksek eğitim seviyesine sahip işgücü çağımızda işverenlerin talep ettiği işgücü profiline daha yakın olduğu için ya da en azından talep edilen özellikleri elde etmeye daha yatkın olduğu için muhtemelen diğer gruplara kıyasla daha kısa bir işsizlik süreci yaşayacaklardır.

İstihdamın sektörel yapısında ortaya çıkan değişimler de uzun dönemli işsizlik ile eğitim arasında bir ilişki olduğuna işaret etmektedir. 1970'li yıllardan itibaren ekonomik kalkınma düzeyi yüksek olan bütün ülkelerde olduğu gibi AB üyesi ülkelerde de istihdamın yapısı endüstri sektöründen hizmetler sektörüne doğru kaymaya başlamıştır. Önceleri üretim ve istihdamın ağırlık noktasını teşkil eden sanayi sektöründe meydana gelen iş kayıpları hizmetler sektöründe yaratılan işlerle telafi edilmiştir. Çağımızda özellikle bilgiye dayalı hizmetler sektörü, kol gücünden çok beyin gücünü ön plana alan, sorgulayan, inisiyatif kullanabilen, üretim ve yönetim sürecinin her kademesinde bilgisi ve katkısı olan işgücü talep etmektedir. Bu özellikler de ancak yüksek eğitim seviyesi ile elde edilebilmektedir. Bu bağlamda orta ve düşük eğitim seviyesine sahip işgücünün istihdam alanı gittikçe daralmakta, uzun dönemli işsizler içerisindeki payları ise artmaktadır.

Sonuç olarak bütün üye ülkelerde düşük eğitim seviyesine ve istihdam edilebilirlik bakımından düşük vasıf ve niteliklere sahip olanlar uzun dönemli işsizlikten çok daha fazla etkilenmektedirler. Bu durum kısmen düşük okullaşmadan kısmen de kişilerin belirsiz, vasıf gerektirmeyen işlere meyletmesinden kaynaklanmaktadır. Daha az vasıf gerektiren işler uzun dönemli işsizliğe sürüklenmeyi kolaylaştırmaktadır. Daha da kötüsü bir insan bir kere bu iki faktör dolayısıyla işsiz kaldığı zaman "dezavantajın kötü döngüsü" başlamakta ve bu durum bir çok üye ülkede danışmanlık tedbirlerinin eksikliği, göreceli eğitim ve öğretim eksikliği ile daha da kötü bir hal almaktadır.⁷

⁶ Thomas Kieselbach, Long-term Unemployment among Young People in Europe, <http://www.nuff.ox.ac.uk/projects/uw/wclw/papers/restrict/Kieselbach.pdf> (22.12.2006)

⁷ Social Europe; Policy Measures for Combating Long-Term Unemployment..., pp.8-9.

2. UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİK SEVİYESİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

2.1. Toplam İşsizlik Oranlarında Artış

İşsizlik ile uzun dönemli işsizlik arasında pozitif bir ilişki olmasına rağmen bu ilişki bütün AB ülkelerinde sistematik değildir ve zaman içerisinde değişkenlik arz etmektedir. AB'nde toplam işsizlik oranının yüksek olmasına rağmen uzun dönemli işsizlik oranlarının düşük olduğu ülkeler vardır. Bunun yanında toplam işsizliğin yükseldiği dönemlerde uzun dönemli işsizliğin de düştüğüne tanık olunmaktadır.

Ekonomik büyüme ve istihdamda olumlu gelişmelerin yaşandığı 1980'lerde hem toplam işsizlik oranı hem de uzun dönemli işsizlik oranı düşüş göstermiştir. 1990'larda ise ekonomik büyümede meydana gelen duraklama ve gerilemeler istihdama da yansımış ve istihdam oranlarında gerilemelere bunun yanında işsizlik oranlarında yükselmelere neden olmuştur. Ancak 1980'lerden farklı olarak 1990'larda toplam işsizlik oranı artarken uzun dönemli işsizlik oranı nisbi olarak daha düşük olmuştur. 1990'larda toplam işsizliğin uzun dönemli işsizlikten daha fazla artmasının nedenleri arasında iki Almanya'nın birleşmesinin olduğu da ileri sürülmektedir.⁸

AB genelinde işsizlik oranları düştüğü zaman uzun dönemli işsizlerin yüksek oranını koruması veya iyileşmeye daha geç tepki vermesi iş piyasasının işleyişi, uzun dönemli işsizlerin iş piyasasına çok daha geç entegre olması ya da iş piyasasına dahil olma konusundaki isteksiz davranmaları ve işverenlerin uzun dönemli işsizlere negatif bakışı ile açıklanmaktadır. İleri sürüldüğüne göre emek piyasasında meydana gelen sürekli değişimler uzun dönemli işsizlerin istihdam edilebilirliklerini büyük ölçüde kısıtlamaktadır. Diğer taraftan yüksek işsizlik yardım ve ödenekleri uzun dönemli işsizleri tembelliğe sürüklemekte iş arama konusunda çaba harcamalarını önlemektedir. Uzun dönemli işsizler devlet tarafından verilen işsizlik ödenekleri ile asgari bir yaşam düzeyine razı olmaktadır. İşverenler de yetenek ve becerilerini büyük ölçüde kaybetmiş durumdaki uzun dönemli işsizleri işe alma konusunda çekimser davranmaktadırlar. Bu nedenlerle işsizlik

⁸ EC, Joint Employment Report 1997, Brussels,1997, p.17.

oranlarındaki bir iyileşme uzun dönemli işsizliğe çok daha geç ve sınırlı ölçüde yansımaktadır.

1992'de meydana gelen ekonomik durgunluk emek piyasalarını büyük ölçüde etkilemiş ve AB genelinde işsizlik oranları 1985'lerdeki oranların üzerine çıkmıştır. 1997'ye gelindiğinde AB'de işsizlik ortalaması %10.7 olarak gerçekleşmiştir. 1997'de uzun dönemli işsizliğin işgücüne oranı %5.2, toplam işsizlere oranı ise %49 olmuştur. Dikkati çeken ilk nokta 1985'ten 1997'ye kadarki süreçte işsizlik oranlarında belirgin dalgalanmalara yaşanırken uzun dönemli işsizlik oranları neredeyse sabit kalmıştır. Bu 12 yıllık sürede uzun dönemli işsizlerin işgücüne oranı %5'ler, toplam işsizler içerisindeki payı ise %50'ler civarında seyretmiştir. Uzun dönemli işsizlik konusunda 1990'lara nazaran iyileşmeler yaşanmıştır. Belçika ve İtalya'da uzun dönemli işsizlik oranları %60'ın üzerindeki düzeyini korumaya devam etmiştir. Üye ülkelerin çoğunda 1990'lı yıllarda uzun dönemli işsizlik oranları %50'lerde seyretmiştir.⁹

Özetle rakamlar uzun dönemli işsizlik ile işsizlik arasında belirgin ilişkiler olduğunu ortaya koymaktadır. İşsizlik oranları yükselirken uzun dönemli işsizlik oranları da yükselmekte, ancak işsizlik oranları düşerken uzun dönemli işsizlik oranları daha geç ve daha az düşmektedir. Bu durum bütün üye ülkeler için geçerli değildir. İşsizlik oranları ile uzun dönemli işsizlik oranları arasında paralellik olan ülkeler de mevcuttur. Ancak genel olarak bakıldığında bu ülkelerin gerek işsizlik, gerekse uzun dönemli işsizlik bakımından AB ortalamasının altında olduğu görülmektedir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka bu tezi doğrulayan örnek ülkelerdir.

2.2. Büyüme, Teknolojik Gelişmeler ve Küresel Rekabet

1980'li yılların başında dünya çapında meydana gelen şiddetli ekonomik durgunluk ve devrimsel nitelik taşıyan bilgi teknolojisinin yayılmasının uzun dönemli işsizliğin iki temel nedeni olduğu ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi üye ülkelerde imalat yapısında şiddetli bir emek sarsıntısına neden olmuştur. Bu aşamada sadece az vasıf gerektiren işler değil üretici firmaların işlerini taşeronlara

⁹ A.g.e.,p.22.

devretmesiyle vasıf gerektiren işler de yok olmuştur. İstihdamın sektörel yapısı da değişmiş sanayi sektöründe yoğun bir iş kaybı söz konusu olurken hizmetler sektörü bütün üye ülkelerde istihdamın yoğunlaştığı sektör olmuştur.¹⁰

Ekonomideki gerileme derinleştikçe iş bulma ümidi azalmakta, işsizlik ve işsizlik içerisinde uzun dönemli işsizlik oranları artmaktadır. Ekonomide canlanma dönemlerinde, talep artışı firmaların üretimlerini artırmalarına neden olur. Üretimi artırma çabaları beraberinde yeni işçi talebini de getirir. Bu durumda toplam işsizlik oranları uzun dönemli işsizlik oranlarından daha hızlı bir biçimde düşer. Dikkat çekici bir nokta kısa dönemli işsizlikten uzun dönemli işsizliğe olan akış düşmesine rağmen uzun dönemli işsizlik oranı bir süre daha artmaya devam eder. Bunun temel nedenlerinden birisi firma tercihlerinden kaynaklanmaktadır. Firmalar işçi alımında uzun dönemli işsizleri değil iş dünyasına yeni girenleri ya da kısa dönemli işsizleri tercih etmektedirler. Çünkü uzun süre işini kaybetmiş olanların iş dünyası ile bağlantılarının kopduğu, bireysel yeteneklerini kaybettikleri ve bu nedenle firmaya yararlı olamayacakları düşünülmektedir. Uzun dönemli işsizlikten çıkışın kaybedilen yeteneklerin tekrar kazanılması ya da değişen iş dünyasının ihtiyaç duyduğu yeni niteliklerin kazanılması ile mümkün olacağı ileri sürülmektedir.¹¹

Uzun dönemli işsizliğin bütün üye ülkelerde yoğun olarak hissedilmesinin bir diğer nedeni teknolojik gelişmeler olmuştur. Teknolojik gelişmeler bir yandan ekonominin emek gereksinimine sahip bütün sektörlerinde üretim seviyesinin düşmesine diğer yandan mevcut işlerin eğitimsel içeriğinin önem kazanmasına ve işgücünün vasıf seviyesinin yükseltilmesi gerekliliğine neden olmuştur.¹² Böylece üye ülkelerde işin miktarı ve kalitesi tamamen değişmiştir. Böylesi bir durum uzun dönemli işsizlerin mevcut vasıflarıyla ekonomilere hiçbir katkıları olamayacağı konusunda yoğun tartışmaları gündeme taşımıştır. Tartışmalar daha çok yapısal bir hal alan uzun dönemli işsizlik probleminin bu koşullarda nasıl çözümleneceği konusunda olmuştur.

¹⁰ Social Europe; Policy Measures for Combating Long - Term Unemployment..., p. 13.

¹¹ EC, Implementing The European Employment Strategy..., p. 92.

¹² EC, Benchmarking Policies for the Prevention and Reduction of Long - Term Unemployment, Brussels, 1997, p. 34.

1980'lerin sonlarına doğru uzun dönemli işsizliğin düşüşünü takiben 1990'ların başında birçok üye ülkede uzun dönemli işsizlik oranlarında bir yükselme yaşanmıştır. Uzun dönemli işsizlik oranlarındaki bu yükselmenin temel sebebinin bu dönemlerde yaşanan ekonomik durgunluğun olduğu ileri sürülmektedir. 1991-1992 yıllarında ekonomide bazı yapısal faktörlerin olumsuz sonuçlarından dolayı Avrupa Birliği'nde işsizlik oranı %8'lere çıkmıştır. Bu işsizlerin yaklaşık yarısının uzun dönemli işsiz olması işsizlik probleminin ciddiyetinin ve temelinde yapısal faktörlerin varlığının bir göstergesi olmuştur.¹³

Avrupa Birliği ülkelerinde uzun yıllar boyunca ekonomik büyüme ortalama olarak yılda %2 civarında gerçekleşmiştir. 1983 -1995 yılları arasında hem büyüme hem de istihdam güçlü bir biçimde artmıştır. Bu dönem süresince uzun dönemli işsizlik oranları genel işsizlik oranlarıyla uyumlu olmuştur. Ancak toplam işsizlik oranları 1985'de düşmeye başlamış, uzun dönemli işsizlik oranları değişmemiş aksine artma eğilimine girmiştir. Uzun dönemli işsizlik oranlarındaki düşüş belirtileri 1986 yılının sonlarına doğru görülmüştür. Bu noktadan sonra 1990'a kadar hem toplam işsizlik oranları hem de uzun dönemli işsizlik oranları düşmeye başlamıştır. 1990'dan sonra toplam işsizlik oranlarında bir yükselme yaşanmasına rağmen uzun dönemli işsizlik oranları düşmeye devam etmiştir. Özetlemek gerekirse 1983-1995 yılları arasındaki 12 yıllık periyotta elde edilen bulgular göstermiştir ki uzun dönemli işsizlik problemini çözmek için istihdamda sürekli bir büyümeye ihtiyaç vardır. Ayrıca şu da tespit edilmiştir ki herhangi bir zaman diliminde toplam işsizlik oranları uzun dönemli işsizlik konusunda yeterli ve doğru göstergeler veremeyebilir.¹⁴

Uzun dönemli işsizliği etkileyen en önemli faktörlerden birisi teknolojik gelişmelerdir. Teknolojik gelişmeler hızla değişmekte ve çalışanların mevcut niteliklerini ve becerilerini eskitmektedir. İşini sürdürebilmek ya da yeni bir işe girebilmek için teknolojik gelişmelere ayak uydurabilecek nitelik ve becerilere sahip olmak gerekmektedir. Bu da sürekli eğitimi ve yenilenmeyi zorunlu kılmaktadır. Teknolojik gelişmelerde artan ilerleme ve uluslararası rekabet, iş piyasasının da uyumunu ve esnekliğini gerektirmektedir. Düzenli bir eğitim sistemi ile

¹³ EC, Growth, Competitiveness and Employment, Luxembourg, 1994, p. 41.

¹⁴ EC, Implementing The European Employment Strategy... p. 89.

uzun dönemli işsizlere, sürekli bir değişim ve esneklik talep eden iş dünyasında istihdam edilme şansı verilebilir. Avrupa Birliği'ne üye ülkeler daha az yetenek ve bilgi gerektiren işlerin ve firmaların azalışı, buna karşın daha çok bilgi ve yetenek gerektiren firmaların artışı ile karşı karşıyadır. Çalışanların sürekli eğitimi ile yeni değişikliklere ve teknolojilere adapte olmaları sağlanarak bunların istihdam edilebilirliğinin artırılması amaçlanmaktadır.¹⁵

2.3. İşverenlerin Roller ve İş Piyasasına Entegrasyon Yolundaki Engeller

Aktif istihdam stratejilerinin rasyonel amaçları tartışılırken işverenlerin de istihdam stratejileri konusunda takındıkları tavır son derece önemlidir. Çünkü uzun dönemli işsizlerin iş bulma çabaları ve bu amaçla uygulanan istihdam politikalarının etkinliği için işverenlerin rolü kritiktir. İşverenlerin davranışları konusunda yapılan çalışmalar bu alanda somut ipuçları vermektedir. İşverenler iş açığı olduğunda ve bu işlere başvuru olduğunda başvuranlara işsiz kalma süresini de soran bir form doldurtmaktadırlar. Bu başvuru formundaki bilgilere göre işverenlerin özellikle uzun dönemli işsizleri daha düşük ücret koşullarında işe alma eğiliminde oldukları tespit edilmiştir.¹⁶

İşverenlerin bakış açısıyla uzun süre işsiz kalıp tekrar iş için aday olanlar uzun süre işsiz kaldıklarından dolayı iş davranış ve yeteneklerini kaybetmiş durumdadırlar ve bu durumları hem işletmeye hem de diğer işçilere zarar verebilir. Bu nedenle uzun dönemli işsizler, işverenlerce pek kabul görmemekte ya da düşük standartlardaki işlerde tercih edilmektedir.

İş arayanların motivasyon ve davranışlarının yanı sıra işverenlerin uzun süre işsiz kalanlara karşı davranış ve bakış açılarını düzeltmenin ve iyileştirmenin yararlı olacağına inanılmaktadır. Bu nedenle uzun dönemli işsizlerin istihdamı konusunda işverenler devlet tarafından çeşitli özendirme önlemleri ile desteklenmektedir.¹⁷

¹⁵ EC, EC, Fighting Long-Term Unemployment, Employment and Social Affairs, Luxembourg, 1998, p. 39.

¹⁶ EC, Benchmarking Policies for the Prevention Long - Term Unemployment..., p. 53.

¹⁷ EC, Implementing The European Employment Strategy..., p. 92.

AB genelinde yapılan bir dizi çalışma uzun dönemli işsizlerin iş ararken karşılaştıkları engelleri ortaya koymuştur. En fazla uzun dönemli işsizleri etkileyen bu engelleri şu şekilde özetlemek mümkündür:¹⁸ İş bulmanın kolay olmadığı tarım ve endüstri sektörlerinde istihdam düşüşlerinin yaşanması bu alanlarda en aktif iş arayanlar bile iş bulmakta ciddi sıkıntılar yaşamaktadırlar. İş olsa bile birçok uzun dönemli işsiz, işe alınmak için gerekli niteliklere sahip olmadığından, gerekli nitelikleri elde etmek için beceri yoksunluğundan ya da geçerliliğini yitirmiş niteliklere sahip olunmasından kaynaklanan nedenlerle işsiz kalmaktadır. Uzun dönemli işsizler işverenler tarafından en az tercih edilen adaylardır. Bu anlamda kişisel özelliklerine bakılmaksızın uzun dönemli işsizlere yönelik bir tür ayrımcılık uygulanmaktadır. Uzun dönemli işsizlerin bir kısmı sosyal sorunlardan ve sakatlık, alkol bağımlılığı, evsizlik gibi işsizliğin sebebi olduğu kadar sonucu da olabilen, üstelik iş sahibi olma veya iş sahibi olma yolunda eğitim alma yolunda mühim engel teşkil eden sosyal politika yetersizliklerinden dolayı sıkıntı yaşamaktadırlar. Son olarak uzun dönemli işsizlerin büyük bir kısmı iş olanakları hakkında gerekli bilgiden ve güvenden yoksun durumdadırlar. Bu da iş bulmayı zorlaştırmakta ve işsizlik süresini uzatmaktadır.

Bu engeller uzun dönemli işsizleri ciddi anlamda etkileyen esaslı faktörlerdir ve bunların üstesinden gelmek için uzun dönemli işsizlere yönelik dikkate değer çabalar gerektirmektedir. Bununla birlikte uzun dönemli işsizliği hedef alan ulusal programlar bu tür geniş kapsamlı sosyal meseleleri nadiren ele alabilmektedirler. Ayrımcılık sorunu, ya düşünce değiştirme kampanyalarıyla ya da işverenlere finansal teşvikler sağlamak suretiyle aşılabılır. Böylece işverenlerin uzun dönemli işsizleri işe alma konusundaki çekingenlikleri de ortadan kaldırılabilecektir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UZUN DÖNEMLİ İŞSİZLİĞİ ÖNLEMENE YÖNELİK İSTİHDAM POLİTİKALARI

1970'li yıllar, işsizliğin bütün dünyada yaygınlaştığı yıllar olmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü 1970'li yılları işsizlikle mücadele on yılı ilan etmesine, bu konuda çeşitli araştırmalar yaptırarak üye ülkeler için istihdamı artırıcı politikalar önermesine karşın soruna ne 1970'li yıllarda, ne

¹⁸ EC, Employment in Europe 1992, Luxembourg, 1993, p. 177.

de 1980'li yıllarda çözüm getirilememiştir.¹⁹ Bu çerçevede AB üyesi ülkelerde geniş kapsamlı istihdam politikaları geliştirilmiştir.

İşsizlik sorununa ilişkin önlemler birkaç türlü sınıflandırılmaktadır. İlk olarak, istihdam yaratmaya yönelik "aktif politika ve önlemler" ile işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik "pasif politika ve önlemler" olarak ayrılmaktadır. İkinci olarak da, işgücü talebini arttırmaya yönelik ve işsizliği önleyici önlemler, yeniden eğitim, erken emeklilik, işgücü hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı önlemler ve işsizliği tazmin edici önlemler olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre 1970'li yıllarda tüm AB ülkelerinde kaynaklar daha çok pasif istihdam politikası için ayrılmıştır.²⁰

Uzun dönemli işsizlik 1980'lerde yükselince bu probleme karşı bütün üye ülkeler geniş çaplı fakat farklı yapılarda programlar geliştirmiş ve uygulamaya sokmuşlardır. Temelde bu programlarda iki amaç üzerinde durulmuştur. Bunlardan birincisi uzun dönemli işsizliğin önlenmesi ya da yeniden eğitim yoluyla emek mobilitesinin kolaylaştırılması yollarıyla işsiz kalma süresinin kısaltılması, ikincisi ise farklı stratejilerle uzun dönemli işsizlik oranlarının düşürülmesidir. Uzun dönemli işsizliği önleme stratejileri şu şekilde özetlenebilir:²¹

- Eğitim stratejileri yoluyla uzun süre işsiz kalanların yeteneklerinin, niteliklerinin artırılması, güncelleştirilmesi.
- Kariyer ve iş seçeneklerinde rehberlik ve danışmanlık-bilgilendirme hizmetlerinin geliştirilmesi.
- Özel sektör şirketlerinin uzun süredir işsiz kalanları istihdam etmeleri için desteklenmesi, teşvik edilmesi.
- Yerel yönetimler aracılığıyla iş yaratma programları uygulamaları. Bu anlamda uzun süre işsiz kalanların sosyal

¹⁹ Gülten Kutal, "Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası (Sabahaddin Zaim'e Armağan), 1994/B-3 C-1-4, İstanbul 1996, s. 27.

²⁰ Meryem Koray, "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları-II" İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, S. 87, İstanbul, Ocak 1991, ss. 9-10.

²¹ EC, Employment in Europe 1990, Luxembourg, 1991, p. 152.

hizmetlerde ya da çevre düzenlemesi gibi hizmetlerde çalıştırılması planlanmaktadır.

- Uzun süre işsiz kalanların kendi işlerini kurmalarına yardımcı olunması ya da ticaretle uğraşmaları-İlgilenmeleri için onlara maddi yardım yapılması.

Aralık 1984'de Avrupa Toplulukları Komisyonu, Toplulukta uzun dönemli işsizlikle mücadele konusunda bir resolüzyon üzerinde anlaşmaya varmıştır. Bu resolüzyon dahilinde Komisyon, probleme ilişkin daha ayrıntılı incelemelerde bulunulmasını ve uzun süreden beri işsiz olan kimselerin yeniden istihdam piyasasına katılımlarının sağlanmasını amaçlamıştır. Komisyon tarafından konuya verilen önem sebebiyle sunulan memorandumda da hükümetlerin etkinliğinin artırılması, üye ülkeler arasında işbirliğinin geliştirilerek bilgi ve deneyim alışverişinin sağlanması ve Toplulukta istihdamın geliştirilmesine ilişkin mali kaynakların artırılması öngörülmüştür.²²

Resolüzyon, öncelikle tüm üye devletler için genel ilkeler getirmektedir. Uzun dönemli işsizliğin ekonomik başarıyı sağlayacak genel bir politika olmaksızın önlenemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca şu önlemlerin de alınması gerekmektedir: Konuya ilişkin bilgilerin artırılması, yeni işlerin yaratılması konusunda çabalarda bulunulması, işgücü piyasasında esnekliğin artırılması, eğitim sistem ve programlarının geliştirilmesi, çalışma saati ve uygulamalarının gözden geçirilmesi. İkinci olarak üye devletler, kendi politikaları, sorumlulukları ve sosyal taraflarının sahip olduğu özellikler dahilinde milli önlemler almaya davet edilmişlerdir. Örneğin; işe alma konusunda işçi ve işveren kesimleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi, gerekli bilgilerin zamanında temin edilmesinden emin olunması, istihdam hizmetlerinin uzun süre işsiz kalabilecek olanları ayırt edebilecek düzeyde olması, uzun dönemli işsizlerin yeniden eğitimden geçirilmelerinin sağlanması, çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesinde ortaya çıkan engellerin üstesinden gelinmesi. Üçüncü olarak, Komisyon, Konsey tarafından Topluluk düzeyinde faaliyetlerde bulunmaya ve gerektiğinde bu konuda teklifler sunmaya davet edilmiştir. Önerilen konular arasında; uzun dönemli işsizliğe ilişkin bir çalışmanın yapılması, üye devletlerin bu konuda

²² TİSK; Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, Ankara, 1989, s. 90.

oluşturduğu politikaların geliştirilmesi, Avrupa Sosyal Fonu'ndan yardım alınması, belli bir süre işsiz kalınmasından sonra eğitim ve yeniden eğitimin temini, hükümetler ve sanayiciler tarafından alınan önlemler konusunda bir araştırma yapılması yer almaktadır.²³

1980'li yıllardan günümüze gelinceye kadar uzun dönemli işsizlere yönelik olarak istihdam politikalarında bir dizi değişim yaşanmıştır. Talep yanlı istihdam stratejilerinden arz yanlı stratejilere bir geçiş gözlenmektedir. Bu anlamda doğrudan iş yaratma politikalarının öneminde azalış; dolaylı iş yaratma politikalarının öneminde artış olmuştur. Uzun dönemli işsizler arasında bireysel iş arayanların özelliklerine göre yeni istihdam politikaları geliştirilmektedir. Bu Uzun dönemli işsizlerin yetenek ve becerilerine göre kendilerine yeni nitelikler kazandırılmakta ve yeni iş dünyasına ayak uydurmaları hedeflenmektedir. Bu politikada en önemli unsur mesleki eğitim olmuştur. Arz yanlı politikalarda danışma ve iş araştırma desteğine ve bunlarla ilgili politikalara daha fazla önem verilmiştir.²⁴ Uzun dönemli işsizlik konusunda topluluğun ortak deneyimlerine büyüyen bir ilgi vardır. Temel insiyatifler topluluğun ortak iş piyasasına ve sosyal ekonomiye dayandırılmaktadır.

AB Komisyonu'nun işsizlikle mücadele amacıyla önerdiği önlemler arasında; Avrupa Birliği genelinde çalışma sürelerinin kısaltılması, isteğe bağlı kısmi çalışmanın (part-time) yaygınlaştırılması, fazla çalışma uygulamalarından kaçınma, istihdam yaratacak kamu yatırımlarının artırılması ve özel yatırımların teşviki, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ve yöresel teşebbüslerin teşviki ve bunların kooperatiflerle işbirliği imkanlarının araştırılması ve benzeri önlemler bulunmaktadır.²⁵ Diğer taraftan gençleri kendi işlerini kurmaya teşvik edici, böylece ekonomik hayata ücretli statüsünde değil, kendi hesabına bağımsız çalışan statüsünde hatta zamanla işveren statüsünde katılmayı destekleyici önlemlere yer ve önem verildiğini görmekteyiz. Bunun yanında üye devletler işsizlikten etkilenen grupları uzun süreli iş akitleri ile istihdam edecek işverenlere, işlerini genişletmelerine yardım etmek amacıyla bağış ve hibelerde bulunmaktadır. Daha köklü olarak gençlerin mesleki eğitimlerini örgün ve yaygın eğitim yöntemleriyle geliştirmelerine fırsat hazırlamakta, gençlere

²³ A.g.e.,s.95.

²⁴ EC, Implementing The European Employment Strategy..., p. 102.

²⁵ EC, The European Employment Strategy, The Investing in People, Employment and Social Fund, Belgium, Brusells, 2000, p. 14.

eğitimlerini tamamladıktan sonra iş deneyimi verecek, okulla iş hayatı arasında bir köprü görevi üstlenecek "workshop"lar açmaktadır. Ayrıca esnek iş sözleşmeleri ile işsizlikten en fazla etkilenen gruplara sürekli bir iş bulana kadar geçici işler bulunması, mevcut işlerin işsizler arasında bölüştürülmesi, sakat, uzun dönemli işsiz, genç ve kadın işsizler gibi bazı işsiz gruplarını istihdam eden işverenlerin sosyal güvenlik primlerinden belirli bir süre için muaf tutulması gibi önlemler alınmaktadır.²⁶

Bugün için AB'de uzun dönemli işsizliğe karşı en etkili ve en çok uygulanan istihdam politikaları aşağıda ayrıntıları ile ele alınacaktır.

3.1. Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede Mesleki Eğitim Politikaları

Avrupa Birliği ülkelerinde işsizliğin önlenmesi ve özellikle işini uzun süre kaybetmiş kişilerin iş piyasasına yeniden kazandırılması hususunda en etkili politika eğitim ve yeniden eğitimidir. Nitekim hemen bütün üye ülkelerde eğitim istihdam politikalarının birincil ayağını teşkil etmektedir. Avrupa Birliği'nin sosyal politikaya ilişkin tüm görüşmelerde ve zirve toplantılarda eğitim konusu birinci planda yer almıştır. Avrupa Birliği'ni kuran Roma Anlaşması'nda kişilerin istihdam edilebilirliğini artıracak eğitim faaliyetlerine üye ülkelerin önem vermesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Avrupa Sosyal Fonu'nun kuruluş amaçları arasında da mesleki eğitimin önemli bir payı vardır. Nitekim söz konusu fon aracılığı ile gençlerin ve özellikle uzun dönemli işsizlerin iş gücü piyasasına yeniden entegre edilmesini sağlamak amacıyla yüksek düzeylerde kaynak ayrılmıştır.

1984 yılından sonra eğitim ve mesleki eğitim politikaları tüm AB üyesi ülkelerde uygulanmaktadır. İstihdam edilebilirliğin nitelikli ve vasıflı olmaktan geçtiği görüşü geniş kabul görmekte ve AB Komisyonu'nun istihdama ilişkin olarak hazırladığı "Yeşil Kitap" ve "Beyaz Kitap"ta "eğitim-verimlilik-istihdam" arasında güçlü bir bağ kurulmaktadır.²⁷

²⁶ Gülten Kutsal, "Avrupa Ülkelerinde Genç İşsizliği Sorunu ve Uygulanan Başlıca İstihdam Politikaları", İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri, İİBK, Ankara, 1992, s. 67.

²⁷ Nusret Ekin, Küresel Bilgi Çağında Eğitim Verimlilik İstihdam, İTO Yayını, İstanbul, 1997, s. 14.

AB'nde istihdam yaratmaya yönelik aktif politikalar birçok değişik uygulama göstermekle birlikte, "İşyerinde Eğitim Programları", "İş Yaratma Programları", "İş ve Eğitim Karışımı Programlar" ve "İş Kurmaya Yardım Programları" olmak üzere dört temel grup içinde toplanabilmektedir. Bu sınıflama içinde Birlik ülkelerinde çeşitli uygulamalar yer almaktadır. Ancak uygulanan programlarda "iş ve eğitim" amacı birlikte düşünülmektedir. İş yaratmayı içeren programların temel özellikleri arasında; daha çok gençlere ve uzun dönemli işsizlere öncelik tanınması, bölgesel ve yerel yönetimler ile kar amacı gütmeyen kuruluşlarda iş olanağı sağlanmaya çalışılması gibi noktalar yer almaktadır. Sağlanan işlerde genellikle geçerli ücret düzeyinde ücret ödenmesine dikkat edilmektedir.²⁸

Avrupa Birliği'nde Komisyon tarafından üye ülkelerin eğitim hizmetlerinin geliştirilmesine ilişkin programlar; yoksullukla savaş, cahilliğin önlenmesi kadın ve erkek arasında fırsat eşitliğinin sağlanması, ileri mesleki eğitim konusunda sanayi ile üniversiteler arasında işbirliği ve sakatların sosyal yönden topluma entegre olması konu başlıkları altında uygulamaya konmuştur.²⁹

Uzun dönemli işsizler için eğitim politikaları, birçok yardım programının merkezini oluşturmaktadır. Geniş bir yelpazeye sahip olan eğitim programları temelde mesleki eğitim ve istihdam edilebilme eğitimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mesleki eğitim daha çok inşaat, geleneksel el sanatları becerisi ve çevresel yönetim gibi alanlara ilişkindir. İstihdam edilebilirlik eğitimi ise tecrübesiz, yarı tecrübeli kişiler için temel eğitimi kapsamaktadır.

Bazı eğitim program ve projeleri çok ulusludur. Bu program ve projeler eğitimin yanı sıra danışma ve iş tecrübesi sağlamayı amaçlamaktadır. Bunların birçoğu uzun dönemli işsizler için temel eğitimi, daha ileri eğitim programlarının uygulanabilirliğini sağlamak için gerekli görmektedirler. Araştırmalar, uzun dönemli bir işsiz eğitim programları yoluyla tekrar işe döndürmenin birçok faktöre bağlı olduğunu göstermiştir. Bu faktörler; Becerinin ne ölçüde öğretildiği ve öğretilen becerinin yöresel iş piyasası ile uyuma durumu, eğitim programlarında iş tecrübesi kazandırılıp kazandırılmaması, eğitim

programı sonucunda kursiyere iş bulma konusunda yardımcı olunup olunmaması, kursiyerlerin motivasyonu şeklinde sıralanabilir. Motivasyon kursiyerlere ödenen para ile doğrudan ilgilidir. Düşük miktarda ücret veren eğitim programlarında kursiyerlerin kursu bırakma oranlarının hayli yüksek olduğu gözlemlenmiştir.³⁰

Sosyal taraflar (eğitim faaliyetlerini destekleyen kamu, özel veya sivil toplum kuruluşları) ve yüksek öğretim kurumları arasında yapılan anlaşmalar uzun dönemli işsizlerin tekrar istihdam edilebilmelerine imkan tanıyacak yetenek ve niteliklerin ancak eğitim yoluyla sağlanabileceğine işaret etmektedir.

3.2. Danışmanlık ve İş Aramada Yardım Hizmetleri

Uzun dönemli işsizlerin iş bulabilmelerine yardımcı olmak için danışma hizmetlerinin önemi oldukça artmıştır. Örneğin AB Komisyonu, 1990'da tüm uzun dönemli işsizlere danışma ve mülakat için erişim sağlamıştır. Danışma hizmetleri pratik bilgileri, iş hakkında yönlendirmeyi ve iş başvuru teknik ve yöntemleri gibi konuları kapsamaktadır. Ayrıca uzun dönemli işsiz kalmış insanların kişisel (moral bozukluğu, toplumdan soyutlanma, iş bulma konusunda kendine güvensizlik, evsizlik, alkol ve uyuşturucu bağımlılığı) ve maddi (gelir desteği) sorunlarına çözüm bulma gibi konuları içermektedir.

Danışmanlık hizmetlerinin maksimum düzeyde verimli ve etkili olabilmesi için diğer istihdam politikaları ile bütünleşik bir biçimde verilmesi gerekmektedir. Özellikle uygulanacak istihdam politikalarının başlangıç aşamasında danışmanlık hizmetlerinin verilmesi çok daha etkili olmaktadır. Örneğin uygun bir iş eğitimi kursu veya iş tecrübesi kazandırma programı ile birlikte uygulandığında danışmanlık hizmetleri hem çok daha etkili ve faydalı olmakta hem de bu politikalarının başarı şansını artırmaktadır.³¹

Uzun dönemli işsizlere yönelik olarak düzenlenen "Yeniden Başlama" kursları danışmanlık hizmetleri için iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu kurslar 1-6 hafta süren seminerler biçiminde olup uzun süre işsiz kalmış insanların kendilerine güvenlerini arttırmayı, iş arama

²⁸ Koray, AT Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri ve İstihdam Politikaları-II, s.10.

²⁹ TISK, Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, Ankara, 1989, s. 92.

³⁰ EC, Employment in Europe 1992, p. 185.

³¹ EC, Fighting Long-Term Unemployment, p. 56.

metotları konusunda bilgilendirme ve tavsiyeleri ve kurslara katılanlara uygun meslekleri tanıtmaya ve eğitimi kapsamaktadır. Bu tür programlar, birçok üye ülkede farklı isimler altında uygulanmaktadır. İngiltere'de "İşsizlik Programı", Danimarka'da "Yaratıcılık Kursları", İrlanda'da "İş Arama Kursları" bu programlara örnek olarak verilebilir. Yine Almanya'da 1969 yılından beri uygulanan "Employment Promotion Act" programı uzun dönemli işsizlere her üç ayda bir kişisel danışmanlık hizmet vermeyi öngörmektedir. Bu tür kursların ana amacı uzun dönemli işsizlere eğitim seçeneklerini tanıtmaya ve bireylerin güvenlerini arttırmaktır. Programlar, iş arama kabiliyetleri, işverenlerle temas kurma, benzer yaş grubu, benzer ilgileri olan ve benzer sorunları olan insanları bir araya getirme üzerinde yoğunlaşmışlardır.

Uzun dönemli işsizlere yönelik olarak yürütülen danışmanlık hizmetleri uygulamaları bu politikaların birçok önemli özelliğini ön plana çıkarmıştır, bu özellikler şu şekilde özetlenebilir;

- Programlar gönüllü olmalıdır. Zorunlu programlar bireylerin istekliliğini ve arzularını kırmakta, ters etki yapmaktadır.
- Programlar işsizlerin özel hayatlarını dikkate almalı ve kişisel olmalıdır.
- Programlar yardımı hızlı ve etkin bir şekilde sunacak tarzda organize edilmelidir. İnsanlar tavsiye ve yardıma ihtiyaç duyduklarında en kısa zamanda bu programlara ulaşabilmeli ve karar verme işlemi en hızlı bir şekilde yerine getirilmelidir. Randevu için beklemek zaten son derece hassas durumda olan uzun dönemli işsizlerde kızgınlık ve küskünlük yaratır.
- Başvuruda bulunan bireyler gerektiğinde daha uzman kuruluşlara rahatlıkla ulaşabilmelidirler.
- Danışmanlık hizmetlerinden yararlanmak isteyen kişi ile bu hizmeti verecek kişi arasında kültürel, etnik bir yakınlık bulunmalıdır.³²

³² EC, Employment in Europe 1992, p.184.

3.3. Geçici İş Programları

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde uygulanmakta olan çok sayıda geçici iş programı bulunmaktadır. Bu programlar daha çok özel geçici iş acenteleri yoluyla uygulanmaktadır. Fransa "Intermediare", "İş Havuzları", "özel sektör işe yerleştirme acenteleri" bu uygulamalara örnek olarak verilebilir.

AB düzeyinde evde iş imkanı sağlayan çalışmalar geçici iş programları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Evde iş sağlayan geçici iş programları işsizlik ile iş dünyası arasında köprü oluşturmaktadır. Bu yolla uzun dönemli işsizlerin kendilerine güveni sağlanmakta, moralleri düzeltilmekte ve iş dünyasına dahil edilmeleri kolaylaştırılmaktadır. Bunun yanında düşük de olsa belirli bir ücret ödenmesi işsizlik ödenekleri dışında uzun dönemli işsizlerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak bir mahiyet taşımaktadır. Diğer programlar yoluyla kişisel sorunlardan dolayı bir yere yerleştirilmesi zor olan uzun dönemli işsizler kar amacı gütmeyen aktivitelerle iş dünyasına hazırlanmaktadır. Bu yolla da uzun dönemli işsizler hem bir iş sahibi olmakta, hem kişisel sorunlarından uzaklaştırılmakta hem de topluma yararlı birey olma psikolojisini geri kazanmaktadır.

Örneğin Fransa'da "The Arbechtchellef" ve "The Association Social Pourles Jeunes in Luxembourg" uzun dönemli işsizlerin geçici istihdamı ile sürekli istihdam arasında köprü görevi üstlenmektedir. "INTEG" (Almanya) ve "Le Chenelet" (Fransa) özel sorunları olan uzun dönemli işsizlere sürekli iş sağlamayı amaçlamaktadır. Hollanda'da iş havuzları "EXODO" ve İspanya'da "Fondacion Engrunes" yukarıdaki fonksiyonlardan her ikisini de görmektedirler. Yani hem geçici işler yoluyla uzun dönemli işsizleri iş dünyasına ve sürekli istihdam imkanlarına hazırlamakta, hem de özel sorunları olan uzun dönemli işsizler için sürekli istihdam imkanlarını araştırmaktadırlar.³³

Hollanda'da 1984'ten sonra "Gençlik Gelişim-İş Programı" isminde bir program yürürlüğe konmuştur. Program 25 yaş altında olup en az iki yıl süredir işsiz olan gençleri hedeflemiştir. Program çerçevesinde uzun dönemli işsizlere kar amacı gütmeyen istihdam

³³ A.e.,p.86.

acenteleri tarafından geçici bir iş temin edilmiştir.³⁴ Nisan 1987'de "Genç İnsanlar İçin Geçici Yöresel İstihdam İnsiyatifi" kurulmuştur. Bu program çerçevesinde belediyeler ve yardım organizasyonları uzun dönemli işsizlere geçici iş önerilerinde bulunmanın yanında eğitim faaliyetlerine de yardımcı olmaktadır. Bu program aslında daha sonraki yıllarda uygulamaya sokulan "Gençlik İstihdam Garanti Programı"nın başlangıcını teşkil etmiştir.

3.4. Kendi İşini ve Kooperatif Kurmayı Destekleyen Yardımlar

AB üyesi birçok ülkede uzun dönemli işsizler kooperatifler kurma konusunda teşvik edilmektedir. Örneğin Belçika hükümeti ve Avrupa Sosyal Fonu tarafından desteklenen kooperatif projeleri, pazarlama ve çevresel aktiviteler konusunda rehberlik çalışmaları yürütmektedirler. Buna benzer bir dizi kooperatif projesi desteklenmekte ve bunun sonucu olarak hem uzun dönemli işsizlere iş yaratılmakta (bir anlamda uzun dönemli işsizlerin kooperatifler yoluyla kendi işlerini kurmaları sağlanmakta) hem de yatırım ve üretim yoluyla milli hasılaya katkıda bulunmaktadır. Sonuçta bu projeler sayesinde uzun dönemli işsizlerin maddi ve sosyal maliyeti bertaraf edilmekte buna ilaveten kamu harcamaları bakımından negatif bir unsurdan bir artı değer yaratılmaktadır.³⁵

Uzun dönemli işsizlerin kendi işlerini kurarak bağımsız faaliyet göstermelerini içeren finansal yardımlara yönelik programların en fazla uygulandığı ülkeler İngiltere, Fransa, Yunanistan ve İrlanda'dır. Çoğunlukla işsizlik tazminatı sisteminin bir uzantısı görünümünde olan bu yardımlar bazı ülkelerde (Belçika, İspanya, Lüksemburg, Portekiz gibi) toplam işsizlik tazminatı ya da belli bir süre için sübvansiyon ya da kredi ödenmesi şeklinde uygulamaktadır. Danimarka'da ise kendi işini kurmak isteyen işsizlere, kuracakları işle ilgili özel eğitim imkanı sağlanmaktadır. Bu konuda yapılan uygulamalar sonucu, Fransa'da ve İngiltere'de finansal yardımdan yararlanan kişilerin %50-60'ı faaliyetlerini sürdürebilmişlerdir. Yapılan istatistiklere göre İngiltere'de bu yolla kurulan firma sahiplerinin %15'inin, söz konusu yardım

yapılmaksızın bir iş kuramayacakları tespit edilmiştir. İşsiz kesime uygulanan bu tür destekleme politikalarının, işgücü piyasasında oluşturduğu olumlu etkilerin yanı sıra, genel anlamda ticaret ve küçük sanayii de geliştirdiği belirlenmiştir.³⁶

Kooperatif programları çok sağlıklı ve uygun olmasına rağmen bu programların uygulanabilirliği güçlü ve farklı bir disiplin gerektirir. Ayrıca mali imkanlar bu projelerin hareket alanını sınırlandırmaktadır. Örneğin İspanya'da Barcelona yakınlarında eski mahkumların kurduğu EXODO kooperatif programı maddi imkanları çok kısıtlı olduğu için sınırlı sayıda işsize eğitim ve destek verebilmiştir. Destek verdiği insanların %86'sı uzun dönemli işsizdir. Buna rağmen EXODO toplam gelirinin ancak %10'u kadar sübvansiyonu dört ayrı kaynaktan almaktadır ve bu sübvansiyon kaynakları arasında koordinasyonu tam olarak sağlayamamaktadır. Bu da kuruluşun etkinliğini büyük ölçüde düşürmektedir.³⁷

İtalya'da The Terra Nostra kooperatifi 1978 yılında uzun dönemli işsizler tarafından kurulmuştur. Kooperatif bünyesinde bir otel ve sığır yetiştiren bir besi çiftliği bulunmaktadır. Proje kapsamında yöresel olarak otelcilik ve otel işletmeciliği eğitimi verilmektedir. Bu kooperatif yerleşmiş bir yatırım olarak uzun dönemli işsizlere sosyal imkanlar sunmanın yanında değişik inşaat projeleri yoluyla da iş yaratmaktadır.³⁸

3.5. Esnek Çalışma ve Yeni Çalışma Modelleri

Avrupa Birliği'nde işsizliğin geniş boyutlara varması ve işsizlik süresinin her geçen gün uzaması üye ülkeleri iş piyasasının yeniden yapılanması hususunda yeni arayışlara itmiştir. Önceki bölümlerde belirtildiği gibi işsizliğin temel nedenleri arasında rekabet gücü, verimlilik ve büyüme gibi temel faktörlerde yaşanan sıkıntılar yer almaktadır. Bu faktörlerin olumlu bir sürece geçirilmesi gereği tüm üye ülkelerde "esneklik" konusunu gündeme getirmiştir. İleri sürüldüğüne göre ABD ve Japonya gibi kalkınmış ülkelerde istihdam seviyesinin yüksek, buna karşın işsizlik oranının düşük ve işsizlik süresinin kısa olmasının temel nedeni bu ülkelerde iş piyasasının daha esnek bir

³⁴ Social Europe, Policy Measures for Combating Long-Term Unemployment..., p. 44.

³⁵ EC, Employment in Europe 1992, p. 188.

³⁶ İKV, AT Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları, İstanbul, 1992, s.70.

³⁷ EC, Employment in Europe 1992,p.187.

³⁸ Italy 2001 National Action Plan for Employment, May 2001,p.44.

yapıya sahip olması, standart dışı istihdam biçimlerinin yaygın olması, işe alma ve işten çıkarma önündeki engellerin daha az olmasıdır.³⁹

Çalışma hayatında esneklik değişik biçimlerde tanımlanmaktadır. Bir görüşe göre hızla globalleşen dünyada değişen ekonomik ve sosyal şartlara, hızla gelişen teknolojiye ve uluslararası rekabet şartlarına işletmelerin ayak uydurabilmeleri için sosyal tarafların çalışma tür ve koşullarını istedikleri gibi belirleyebilme serbestisidir.⁴⁰ Esneklik uygulamaları kapsamında iş sürelerinin kısaltılması, kısmi zamanlı ve geçicici çalışmanın özendirilmesi, kısmi dönemli iş akitlerinin yaygınlaştırılması gibi tedbirler uygulanmaktadır.⁴¹

Seksenli ve doksanlı yıllarda Avrupa'da istihdamın genel durumu ve özellikle uzun dönemli işsizlik bakımından AB düzenli olarak istihdam biçimlerinin esnekleştirilmesini ve pazarın ve sosyal politikanın çeşitli kurumlarının ekonomik koşullara uyum sağlamasını salık vermiştir. Örneğin 19 Aralık 1984 tarihli uzun dönemli işsizlikle mücadele ile ilgili karar yeni istihdam yaratılması ile bağ kurarak işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin artırılmasını salık vermiştir.⁴²

Avrupa Birliği, 90'lı yılların başlarından itibaren işgücü piyasalarına hakim olan uzun dönemli işsizlik, genç işsizliği, yetersiz istihdam seviyesi ve fırsat eşitsizliği sorunlarını çözenin çarelerini aramaktadır. Esneklik, AB'de bu problemlerin çözümü için yeni bir istihdam politikası olarak algılanmıştır.⁴³ Esnek çalışma şekillerinin yaygınlaşması çalışanlara iş dışında daha fazla zaman kazandırması, işe ve iş yerine bağımlılığını azaltarak kişisel işlere fırsat vermesi, başta kadınlar ve öğrenciler olmak üzere iş dışında yükümlülüğü olanlara imkan sağlamasıyla önem kazanmıştır.⁴⁴

³⁹ EC, The European Employment Strategy..., p. 29.

⁴⁰ A. Can Tuncay, "Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleştirme Semineri", Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler: Esneklik, ÇMİS Yayını, Ankara, 1995, s. 58.

⁴¹ TİSK, AB İstihdam Paketi, Yayın No.217., Ankara, 2002, s. 5.

⁴² Zeki Erdut, "Avrupa Birliği'nde İstihdam Politikası ve Türkiye", Yeni Türkiye, Ankara, Kasım-Aralık 2000 - AB Özel Sayısı - II, s. 989.

⁴³ Oğul Zenginoğlu, "Esneklik ve Sosyal Politika: Avrupa Birliği'nde Uyumsuzların Uyum Arayışı", TİSK İşveren Dergisi, Cilt: 40, S: 6, Mart 2002, s. 9.

⁴⁴ Mustafa Aykaç, "Esneklik ve Çalışma Hayatı", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası (Sabahaddin Zaim'e Armağan), 1994/B-3 C-1-4, İstanbul 1996, s. 121.

AB'de kronikleşen uzun dönemli işsizlikle mücadele için firmalar düzeyinde yeni iş organizasyonlara gidilmeli, çalışma hayatı, öğrenim ve işbaşındaki eğitim arasındaki üçlü ilişkiye önem verilmelidir. Burada esneklik anahtar kavramdır. Ancak çalışana güven vermeyen esneklik işletmelerin rekabet gücünü azaltabilir. Güvenli esneklik (flexisecurity) uygulamalarına gidilmelidir. İş saatlerinde esneklik dikkatle organize edilirse yeni iş imkanları yaratabilir. Esneklik her ne kadar ulusal düzeyde uygulanıyorsa da bunu Avrupa çapında yaymak gerekmektedir. Burada sosyal tarafların katılımları ve sorumluluk almaları şarttır. Esnek çalışma modellerinin kabulü yeni iş imkanları yaratılmasında esnek emeklilik programlarının kabulünü gerekli kılmaktadır. Esnek çalışma modelleri için sosyal güvenlik programlarının re-organizasyonu da gereklidir.⁴⁵

Teknolojik gelişmeler, uluslararası rekabet ve yaygın işsizlik çalışma sürelerini ve çalışma biçimlerini yetersiz hale getirmiştir. Çalışma sürelerinde esneklik arayışlarının nedenleri; işsizliğin azaltılması ve istihdamın teşviki, işletmelerin rekabet gücünün korunması ve artırılması, çalışanlara zamanlarını diledikleri gibi düzenleme imkanının tanınması teknolojik gelişmeler ve bunların endüstriye uygulanması şeklinde açıklanmaktadır.⁴⁶

Esneklik hem çalışma sürelerinde hem de istihdam türlerinde uygulama alanı bulan geniş perspektifli bir kavramdır. Sonuçta her iki durumda temel amaçlar arasında başta işsizliğin ve işsizlik süresinin düşürülmesi olmak üzere firmaların rekabet gücünün yükseltilmesi, teknolojik gelişmelere uyum sağlanması, istihdam seviyesinin yükseltilmesi gibi unsurlar yer almaktadır. Genel bir değerlendirme yapıldığında Avrupa Birliği ülkelerinde 1980'li yıllardan günümüze kadar çalışma hayatında yapılan reformlar sonucunda hayata geçirilen esneklik uygulamaları daha çok iş sürelerinde ve atipik ya da standart dışı istihdam biçimlerinin uygulanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi Avrupa Birliği'nde istihdam politikasının işleyişine ilişkin uygulamalar "ikame etme ilkesi" gereği üye ülkelerin insiyatifine bırakılmaktadır. Bu anlamda uzun dönemli işsizliğin önlenmesi

⁴⁵ A. Can Tuncay, ÇMİS; Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Ölüdeniz - Fethiye, 16-19 Mayıs 1997, ÇMİS Yayını, Ankara, 1997, s. 128.

⁴⁶ Tuncay, Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleştirme..., s. 59.

politikaları kapsamında üye ülkelerin uyguladığı esneklik çalışmalarını da farklılık arz etmektedir.

Uzun yıllar Avrupa Sosyal Modeli ve onun içerdiği çeşitli aşırılıklar ve katılıklar içinde yaşayan Avrupa ülkeleri küresel çağda rekabet gücü kazanmanın ve işsizliği azaltmanın başta gelen yollarından birinin çalışma hayatına esneklik kazandırmak olduğunu daha iyi kavramaktadırlar. Bu anlayış çerçevesinde hemen hemen bütün AB üyesi ülkelerde esneklik unsurları içeren çalışma yasalarının yürürlüğe konduğu ya da bu yolda çalışmalar yapıldığı görülmektedir.

Almanya'da işsizlikle mücadele amacıyla Çalışma Paketi tarafından 1998'de kurulan "Benchmarking Araştırma Grubu" nun gerçekleştirdiği araştırmanın geniş yankıları olmuştur. 1999 yılında aralarında Almanya'nın da bulunduğu seçilmiş 18 OECD ülkesini kıyaslayarak ücret oluşumundan eğitim sistemine uzanan bir konu yelpazesi içinde, Almanya iş piyasası için veriler elde etmekle görevlendirilen çalışma grubu, ortaya koyduğu sonuçlar ve önerilerle Almanya'nın kıyaslamada geride kaldığını vurgulamakta, bir dizi zorunlu ve acil reform önerisinde bulunmaktadır. Önerilerin başında Alman iş piyasasının esnekleştirilmesi gereğinden söz edilmekte, sosyal korumalı iş sahibi "içeridekiler" ile işsiz "dışarıdakiler" arasındaki bölünmüşlüğe dikkat çekmektedir. Bunun giderilmesi için yaşam boyu eğitim, işveren üzerindeki yasal mali yüklerin azaltılması, daha aktif istihdam politikaları, çalışanların sermaye ve kar ortaklığı gibi öneriler yanında, Almanya için birer tabu niteliğindeki edimlere de değinilerek, gereğinden fazla iş güvencesi sağlayan düzenlemelerin gevşetilmesi ve çalışma zamanlarında liberalleşme gereği önemle vurgulanmaktadır. İş güvencesi düzenlemelerinin katılığına ilişkin kıyaslamada 18 ülke arasında dördüncü sırada yer alan Almanya için Benchmarking Grubu'nun değerlendirmesi aynen şöyledir: "Almanya diğer ülkelere kıyasla oldukça katı iş güvencesi düzenlemelerine sahiptir. Bu durum, yeni istihdam yaratmayı engelleyen ve işsizlerin beklenen işsizlik süresini uzatan bir unsurdur".⁴⁷

Almanya'da 16 Ağustos 2002'de açıklanan işgücü ile ilgili "Hartz Raporu" işgücü piyasasına esneklik kazandıracak çok sayıda öneriye yer

vermektedir. Raporda iş merkezlerinin kurulması, Federal Çalışma Ofisi'nin yeniden yapılandırılması, geçici çalışmaya ilişkin kuralların esnekleştirilmesi ve ülkenin başka bölgelerinde iş kabul etmeyen işçilerin işsizlik ödeneklerinde kesinti yapılması öngörülmektedir. İtalya'da hükümet, işçi ve işveren kesimleri 5 Temmuz 2002'de uzlaşmaya vararak "İtalya İçin Anlaşma" başlıklı kararları imzalamışlardır. Uzlaşma üç temele dayanmaktadır. Bunlardan birincisi çalışma hayatında esnekliğin sağlanması, ikincisi sosyal haklara (özellikle işsizlik sigortası ödeneklerine) ilişkin kapsamın yeniden düzenlenmesi ve üçüncüsü gelir vergisinin ve işletmeler üzerindeki vergi yükünün azaltılmasıdır. Bu uzlaşmanın İtalya çalışma hayatında son 30 yılın en büyük reformu olduğu belirtilmektedir. İş gücü piyasasında esneklik sağlayan bu yasa değişikliklerinin özellikle genç işsizlere ve uzun dönemli işsizlere yeni iş imkanları yaratacağı beklenmektedir.⁴⁸

3.6. İstihdam Maliyetlerinin Düşürülmesi

AB üyesi ülkelerin birçoğu bazı özel grupların işgücü maliyetini düşürmek için işveren sosyal güvenlik katkı paylarında indirim giderek tedbir almıştır. Bu tür uygulamalar 1993'ten beri Fransa ve Belçika'da, 1996'dan beri Hollanda'da yoğun bir şekilde uygulanmaktadır. Hollanda 1999'da asgari ücretle çalışanların toplam işgücü maliyetlerini %12-13'e kadar azaltmıştır. Fransa'da 1/4, Belçika'da 1/5 ve Hollanda'da 1/6 olmak üzere tüm çalışanların büyük bir bölümü bu program kapsamına alınmıştır. Fransız planının kapsamı, işletmelerin haftada 35 saatlik çalışma süresini benimsemelerini cesaretlendirmek amacıyla 1999 yılında, çalışanların kazançlarını asgari ücretin 1.8 katına kadar karşılayacak şekilde genişletmiş ve indirim oranlarını yükseltmiştir. İngiltere de 1999 yılında düşük ücretlerdeki işveren katkı oranlarını azaltmıştır.⁴⁹

OECD ülkeleri arasında yapılan bir araştırmada birçok sosyal nitelikli harcamanın işçi ve işveren tarafından ödenen sosyal güvenlik katkılarıyla finanse edildiği ifade edilmektedir. Bu durumun işgücü

⁴⁷ Mustafa Yaşar Tınar "İşsizlik ve Esneklik Ekseninde İş Güvencesi", TİSK İşveren Dergisi, C: XL, S: 6, Mart 2002, s. 27.

⁴⁸ TİSK, "İtalya İçin Anlaşma İmzalandı", TİSK İşveren Dergisi, C: XL, S. 11, Ağustos 2002, s. 31.

⁴⁹ TİSK, OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasası Alanındaki Son Gelişmeler ve Yapısal Reformlar, TİSK Yayını, Ankara, 2000, s. 12.

maliyetleri üzerinde yarattığı olumsuz etki nedeniyle özellikle kısa vadede istihdam seviyesinin düştüğü, işsizlik oranlarının ve işsizlik süresinin yükseldiği tespit edilmiştir. Bu nedenle söz konusu harcamaların ücretler üzerinden yapılan kesintiler yerine diğer vergi kaynakları ile karşılanmasının istihdam üzerindeki olumsuz etkileri azaltacağı savunulmaktadır.

UNICE işgücü maliyetlerinin işsizlik üzerindeki etkilerinin asgariye indirgenmesi amacıyla bir dizi tedbirin alınması gerektiğini ifade etmektedir. Bu tedbirler arasında mali düzenlemeler ve sosyal güvenlikle ilgili yasalar, işletmelerin ücret dışı işgücü maliyetlerini azaltmak amacıyla gözden geçirilmeli; ancak bu düzenlemeler part-time ya da diğer esnek çalışma türleri aleyhine olmamalıdır. Mali düzenlemeler ve sosyal güvenliğe ilişkin yasalar, gençlerin istihdamının arttırılması ve uzun dönemli işsizliğin önlenmesi konusunda teşvikler getirmelidir. Enformel sektörün çekiciliğini azaltacak tedbirler alınmalıdır. Sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıklar, ülkeler arasında işgücü hareketliliğini (mobilitesini) engellememelidir.⁵⁰

İşgücü piyasasında diğer değişikliklere paralel bir tedbir olarak İspanya ve İtalya'da işveren sosyal güvenlik katkıları azaltılmıştır. 1997 İspanyol reformuyla getirilen yeni daimi sözleşmelerin yaygınlaşmasını özendirmek amacıyla bu sözleşmelere bağlı çalışanların işveren sosyal güvenlik katkıları geçici olarak iki yıl için indirilmiş, daha sonra bu süre üç yıla uzatılmıştır.

İtalya'da 1997 reformu, atipik çalışanların toplam işgücü maliyetlerinde %15'den fazla indirimler uygulayarak bu sözleşmelerin bazı kategorileri için işveren katkı oranlarını üçte ikiye kadar düşürmüştür.

Fransa hükümeti işverenler üzerindeki sosyal yüklerin hafifletilmesi üzerinde yoğun bir çalışma başlatmıştır. Bu kapsamda hükümet, asgari ücretin 1.5 katına kadar kazanç elde eden çalışanlar için işverenler tarafından ödenen sosyal güvenlik katkılarını aşamalı olarak üstlenmeyi planlamaktadır. Ayrıca hükümet, geçici bir süre için de olsa işverenlerin yeni istihdam ettikleri personelin sosyal güvenlik

⁵⁰ TİSK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusunda Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye, TİSK Yayını., Ankara 1995, s. 14.

primlerinden muaf tutulmalarını öngörmektedir. Bunun yanında işsizliğin giderilmesi ve ekonomik canlanmanın sağlanması amacıyla vergi dilimlerinin ve oranlarının düşürülmesi de planlanmaktadır.

3.7. Devlet Sübvansiyonları ve Çalışma Karşılığı Vergi İndirimleri

AB üyelerinin çoğu düşük ücretleri takviye amacıyla işbaşı ödemeleri ya da vergi indirimleri sistemleri getirilerek ya da var olan düzenlemeleri genişleterek düşük verimlilikle çalışan işçilerin istihdamını özendirme girişimlerinde bulunmuştur. Devlet sübvansiyonları sadece uzun dönemli işsizlere direkt para yardımlarını ya da uzun dönemli işsizleri istihdam eden işverenleri parasal argümanlarla desteklemekten ibaret değildir. Uzun dönemli işsizlerin kendi işlerini kurmaları esnasında karşılaşılabilecekleri riskleri bertaraf edecek ödemeler de sübvansiyon kapsamında değerlendirilmektedir. Bu tür programlarda kendi işini kurmak isteyen uzun dönemli işsizlere ya da bu işlemler için gereken giderlerin devletçe karşılanması ya da yatırım risklerinin telafi edilmesi amacıyla parasal destekler sağlanmaktadır.

İngiltere'de yürürlüğe konulan "İşsizlik Programı" çerçevesinde özel sektörde uzun dönemli genç işsizleri istihdam eden firmalara aldıkları her genç işçi başına haftada 60 Sterlin devlet desteği sağlanmaktadır. Öte yandan 25 yaşın üzerindeki uzun dönemli işsizleri istihdam eden işletmelere işçi başına haftada 75 Sterlin ödenmesi öngörülmektedir. Ancak bu ödemenin gerçekleştirilmesi için teklif edilen işin en az iki yıllık olması gerekmektedir. Programın bir diğer yönü de bu konuda işbirliğine yanaşmayan işsizlerin çeşitli yaptırımlarla cezalandırılmasıdır. Buna göre bu kişilere yapılan işsizlik, kira, sağlık yardımları gösterilen işe gitmemeleri halinde %50 azaltılacaktır.⁵¹

Hollanda'da "İş Dünyasına Entegre Olma Programı" uzun dönemli işsizleri istihdam eden işverenlere devlet sübvansiyonu verilmesini kapsamaktadır. Bu program çerçevesinde işverenler 12 ay ve daha fazla süre işsiz kalmış kişileri istihdam etmeleri durumunda 6 ay

⁵¹ Nusret Ekin, Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları, İTO Yayınlar, İstanbul, 2000, s. 344.

boyunca her ay için 1000 Gulden tutarında sübvansede edilmektedir. Hollanda'da uygulanan diğer bir program "Uzun Dönemli İşsizler İçin Program" dır. Bu program çerçevesinde ise işverenlerin uzun dönemli bir işsizi istihdam etmeleri durumunda belli bir süre için sosyal güvenlik vergilerinden muaf tutulmaktadır. (Bu vergilerin maaşın yaklaşık %20'si tutarında olduğu belirtilmektedir). Anlaşma haftada 15 saatlik bir çalışma süresini kapsamaktadır. Bu programa üç yılı aşkın süredir işsiz olan 21 yaşın üstündeki uzun dönemli işsizler dahil edilmektedir.⁵² Hollanda'da çalışmak, işsizler için daha çekici bir hale getirilmiştir. Uzun dönemli işsizleri istihdamında işverenin ödediği asgari ücretlerde hiçbir kesinti yapılmamakta ve hatta ücretin belli bir bölümü devlet tarafından ödenmektedir.

Belçika'da 1984 öncesi uzun dönemli işsizlere yönelik olarak uygulanan programlardan birisi "İş-Yap" projesidir. Bu proje ekonominin yapısındaki değişiklikler dolayısıyla işsiz kalanlara yardım etmeyi amaçlamıştır. Projenin kapsamını 2 yıl ve daha uzun süredir işsiz olan 40 yaş ve üstü düşük gelirli kişiler teşkil etmektedir. İş-Yap projesinin temel dayanağını ise proje kapsamına alınan uzun dönemli işsizleri istihdam eden işverenlerin sübvansede edilmesi oluşturmaktadır. Belçika'da 1985 yılından itibaren uzun dönemli işsizler için iş teşviki amaçlı iki ek tedbir daha uygulamaya sokulmuştur. Bunlardan birincisi 1986'nın sonlarına doğru uygulanmaya başlayan "Para Yardımı Sözleşmeli İşçiler Planı"dır. Bu plan yerel yönetimlere kayıtlı uzun dönemli işsizleri ticari olmaya aktivitelerde görevlendirme (istihdam etme) yetkisi tanımaktadır. Buna göre en az 6 aydır işsiz olanlar, 40 yaşın üstü düşük gelirli gruplar ve en az 6 ay ek işsizlik yardımı alanlar yerel yönetimlerce kar amacı olamayan sosyal hizmetlerde çalıştırılacaktır. Bu plan kapsamında yerel yönetimlere devlet tarafından her sene yaklaşık 40.000 Belçika Fransı ödeme yapıldığı, bunun yanında sosyal güvenlik kesintilerinde muafiyetler uygulandığı ileri sürülmektedir. 1987'de uygulamaya sokulan ikinci tedbir uzun dönemli işsizleri istihdam eden işverenlerin sosyal güvenlik katkılarının belirli ölçülerde azaltılmasını öngörmektedir. Bu program en az bir yıldır işsiz olan 18-25 yaş arasındaki uzun dönemli genç işsizleri, işsizlik

kayıtlarında en az iki yıldır işsiz görünenleri ve en az 6 aydır ek para yardımı alanları işe alan bütün işverenlere açık tutulmuştur:

3.8. İşsizlik Yardım Sistemlerinin Yeniden Düzenlenmesi

AB üyesi ülkelerde işsizlik sigortası, malüllük aylığı, hastalık yardımı ve erken emeklilikle ilgili düzenlemeler şeklindeki sosyal koruma sistemlerinin bireylerin yeniden işgücü piyasasına katılımları üzerinde olumsuz etki yaptığı ileri sürülmektedir. Bu nedenle bireylerin işgücü piyasasından tamamen ayrılma yaşı sürekli olarak düşmekte ve işsizlik yardımlarından yararlanma süresi uzamaktadır. Bireylere işsizliğe karşı temel bir gelir desteğinin sağlanması iş arama isteğini kırmakta böylelikle işsizlik süresi uzamakta ve uzun dönemli işsizlik yoğun bir şekilde etkisini sürdürmektedir.

AB Komisyonu tarafından yüksek düzeydeki uzun dönemli işsizlik oranının düşürülmesi için politikalar geliştirmek üzere hazırlanan planda işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi politikalar yerine mesleki eğitim, yeniden eğitim, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi şeklinde aktif işgücü piyasası politikalarının izlenmesi gerektiği belirtilmektedir. İşsizlik sigortası, aile yardımları gibi sosyal yardımlar bireyleri işsiz kalmaya teşvik ettiğinden bu tür düzenlemelerin gözden geçirilmesi öngörülmektedir. Bu husus, sadece sosyal güvenlik harcamalarının kontrol altına alınması bakımından değil, aynı zamanda işgücü potansiyelindeki kayıpların önlenmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu tür yardımların azaltılarak daha fazla çaba ve kaynağın bireylerin işgücü piyasasında aktif olmalarının ya da gelir getiren faaliyetlerde bulunmalarının teşvikine yönlendirilmesi gerektiği fikri benimsenmektedir.⁵³ Bu anlamda işsizlik yardımları konusunda özetle şu hususlara yer verilmesi gerektiği ifade edilmektedir:⁵⁴

- İşsizlik sigortası ve yardımları işsiz kimseler ve aileler için belirli bir süre mali destek sağlamalıdır. Ancak temelde bireyler aktif olarak iş aramaya teşvik edilmeli, çalışma ödüllendirilmelidir.

⁵² Social Europe, Policy Measures for Combating Long-Term Unemployment..., p. 44.

⁵³ TISK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar..., s.19.

⁵⁴ EC, Implementing The European Employment Strategy..., p.117.

- İşsizlik yardımları, çalışma ile elde edilebilecek normal gelirden önemli ölçüde düşük tutulmalıdır.
- İşsizlik yardımları, bireyleri aktif olarak iş aramaya ve çalışmaya teşvik etmek amacıyla belirli bir süreden sonra azaltılmalıdır.
- İşsiz bireylerin kamu istihdam kurumları tarafından teklif edilen uygun bir işi kabul etmemeleri durumunda kurum, sağlanan yardımları azaltma ya da durdurma imkanlarına sahip olmalıdır.
- Aktif işgücü piyasası politikalarına (örneğin eğitim programlarına) katılmayı reddeden bireylere sağlanan yardımlar azaltılmalı ya da durdurulmalıdır.
- Uzun dönemli işsizler için sosyal çalışma programlarının uygulandığı ülkelerde, işsizler çalışma hayatı ile bağlarının kopmaması amacıyla bu tür programlara katılmakla yükümlü tutulmalı; her zaman için düzenli bir işe girme imkanı tanınmalı; sağlanan ücret düzenli bir işte sağlanacak ücretten düşük, ancak işsizlik yardımlarından yüksek olmalıdır.

AB'de işsizlik yardımının süresi ve cömertliği 1990'lar boyunca değişmemekle birlikte, birçok üye ülkede işsizlik yardımlarını hak ediş şartlarının zorlaştırılması, bunun daha titiz bir biçimde uygulanmasına doğru bir trende geçildiğini göstermektedir. Uzun dönemli işsizliği azaltmada başarılı olan bazı AB ülkeleri bu alanda aşağıdaki tedbirleri almışlardır:

Danimarka'da, daha önce yapılan işe benzememesi nedeniyle, önerilen işi reddetme süresi giderek azaltılmış, uzun süredir işsiz kişilerin iş piyasası programlarına başvuruları yaygınlaştırılmış ve bunların kabulü zorunlu hale getirilmiştir. İşsizlik yardımı uygunluk kriterlerine çok daha fazla önem verilmiş ve bu kriterlerin karşılanmadığı durumlarda yaptırım uygulanması kesinleştirilmiştir. Danimarka, 1990'lı yılların başlarında işgücü piyasasına yönelik reformlarını yoğunlaştırmıştır. Reformlar en çok, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının zorlaştırılması ve çalışmanın teşvik edilmesini öngören tedbirlerle, işsizlik sigortasının olumsuz etkilerinin giderilmesine yönelik olmuştur. Ödenekten yararlanma süresinin genç

işsizler için önemli ölçüde azaltılması sonucu bu grup için işsizlik oranı %13'ten %5'e inmiştir.⁵⁵ İrlanda'da işi kabul etme ve iş arama kriterleri 1998'de kesin kurallara bağlanmıştır. Genç insanların dahi belirli bir işsizlik süresinden sonra görüşme için kamu istihdam kurumlarına gitmeleri gerekmektedir. Önerilen aracılığı kabul etmemek işsizlik yardımının kesilmesine neden olmaktadır. Bu ve diğer AB ülkelerindeki sıkı hak ediş kuralları özellikle genç işsizliğin ve uzun dönemli işsizliğin azalmasında önemli rol oynamıştır.⁵⁶

İspanya hükümeti çıkardığı yeni yasa ile resmi iş kurumu tarafından önerilen işin reddi halinde işsizlik ödeneğinin kademeli olarak kesilmesini öngörmektedir.⁵⁷

3.9. Girişimciliğin ve KOBİ'lerin Desteklenmesi

Avrupa Topluluğu, ekonomik büyüme ve istihdama katkısı nedeniyle yerel istihdam imkanlarının yaratılması konusuna büyük önem vermektedir. 1982 yılında, orta ve küçük boy işletmelerin, kooperatiflerin ve yerel girişimlerin iş yaratmadaki potansiyelini ortaya koymak üzere Topluluk ve OECD tarafından bir araştırma yapılmıştır. Topluluk, aynı zamanda bu konu ile ilgili toplantılar da düzenlemiştir. Avrupa Toplulukları Komisyonu, 18 OECD ülkesinin yer aldığı "Kooperatif Faaliyet Programı ve Yerel İstihdam Teşebbüsleri" konulu bir programa da katılmıştır.

Yerel İstihdam Teşebbüsleri, 15 kişinin istihdam edildiği küçük işletmelerin kurularak sürekli ve ek bir istihdam sağlanması amacına yöneliktir. Orta ve küçük boy işletmelerle, kooperatiflere yerel girişimlere ve geleneksel özellikte olmayan faaliyetlere yeni istihdam fırsatları içermeleri sebebiyle büyük önem verilmektedir.

Sosyal İşler Bakanlar Konseyi 7 Haziran 1989 tarihinde bir tavsiye kararı ile girişimciliğin ve KOBİ'lerin geliştirilmesini öngörmektedir. Bu anlamda istihdam politikalarında yerel istihdam teşebbüslerinin potansiyelinin tanınması ve bunlara ilişkin uygun yasal düzenlemelerin

⁵⁵ Esra Belen, "Gelişmiş Ülkelerde İşgücü Piyasası Reformları", TİSK İşveren Dergisi, C: XXXVII, S. 6, Mart 2000, s. 22.

⁵⁶ TİSK, OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasası Alanındaki Son Gelişmeler..., s.15.

⁵⁷ TİSK; "İspanya İşsizlik Sigortasında Reforma Gidiyor", TİSK İşveren Dergisi, TİSK Yayını, Temmuz 2002, s.30.

getirilmesi, sosyal taraflar ve kamu otoriteleri arasında istihdam yaratılmasına ilişkin deneyimlerin değiş-tokuşu bakımından yakın işbirliğinin sağlanması, bu teşebbüslerin kamunun mali desteğinden yararlandırılmaları, yararlanma konusundaki formalitelerin basite indirilmesi, alternatif mali yardım kaynaklarının araştırılması ve bu konuda eğitim programlarının hazırlanması gibi öneriler geliştirilmiştir.⁵⁸

AB'de uzun dönemli işsizliğin önlenmesi konusunda KOBİ'lerden önemli ölçüde faydalanılması çalışmaları 1980'li yıllardan itibaren gündemdedir. İleri sürüldüğüne göre bu tür işletmelerin daha esnek yapıya sahip olma imkanları ve yeni istihdam yaratma kapasiteleri işsizliğin önlenmesi konusunda göz ardı edilemeyecek bir argüman olarak kullanılmalılarını gerekli kılmıştır. Nitekim Sosyal Avrupa zirvelerinin istihdama ilişkin bölümlerinde girişimciliğin geliştirilmesi ve bu anlamda KOBİ'lerin geliştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. 1997 Amsterdam Anlaşması ve bu anlaşmanın uzantısı niteliğindeki 2000 yılı Lizbon görüşmelerinde, ortak istihdam raporunda üye ülkelere istihdam seviyesinin artırılması konusunda tavsiye edilen dört değişkenden birisi girişimciliğin desteklenmesidir.

OECD, yeni istihdam imkanlarının yeni işyerlerinin artırılmasına bağlı olduğunu vurgulayarak, hükümetlerin girişimciliği, kendi hesabına çalışmayı teşvik etmeleri ve orta ve küçük ölçekli işletmeleri çeşitli yollarla desteklemeleri gerektiğini belirtmektedir.⁵⁹

Temelde işletme kurmayı ve yönetmeyi kolaylaştırmaya yönelik bu tedbirler KOBİ'ler üzerindeki idari yüklerin gözden geçirilmesi ve basitleştirilmesini öngörmektedir. Böylece ilave bir işçi istihdamının işletmelere getireceği sabit maliyetler önemli ölçüde azaltılmaya çalışılmakta, serbest çalışma tercihi yapan küçük işletmecilerin önündeki sosyal güvenlik engelleri kaldırılmakta ve serbest çalışmayı kolaylaştıracak tedbirler alınmaktadır. Bu çerçevede ayrıca risk sermayesi piyasalarını geliştirmek, böylece KOBİ'lerin finansmanla ilgili

⁵⁸ TISK; Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, ss. 90-91.

⁵⁹ TISK, OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar..., s. 21.

özel gereksinimleri karşılanmak istenmektedir. Bu amaçla ikincil bir sermaye piyasasının kurulması hedeflenmektedir.⁶⁰

3.10. Avrupa Birliği'nde Yeni İstihdam Stratejisi ve Uzun Dönemli İşsizliğe İlişkin Çözümler

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. Bunun sonucu 1996 yılında AB'de ortalama işsizlik oranının %10.8'e yükselmesiyle, soruna Birlik düzeyinde ortak politikalar aranması yönünde uzlaşmaya varılmıştır.

Avrupa İstihdam Stratejisi konusunda atılan ilk somut adım 1993 yılında yayınlanan ve Delors Belgesi olarak da bilinen "Beyaz Kitap"tır. Ardından Beyaz Kitap'tan esinlenerek 1994 yılında Esen Zirve'sinde istihdam stratejisine yönelik pratik çözümler getirilmiştir. Bu çözümler Avrupa Konseyi'nin 1995 yılındaki Madrid, 1996 yılındaki Floransa ve Dublin toplantılarında da kabul edilmiştir. 1997 Amsterdam Anlaşması'yla radikal bir gelişme yaşanmış ve Roma Anlaşması'na "istihdam" başlığı ile yeni maddeler eklenmiştir. Anlaşma, ekonomik büyüme ve istikrar gibi makro ekonomik önceliklerle istihdama aynı statüyü vermiş, yüksek düzeyde istihdamın yakalanmasına kilit öncelik olarak ön sıralara almıştır. Amsterdam Anlaşması'nın ardından yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde ilk istihdam politikası ilkeleri Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiştir. Mart 2000'de gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'nde ise Avrupa İstihdam Stratejisi'nin bu zamana kadarki sonuçları değerlendirilmiş ve 2010 yılı için somut istihdam hedefleri belirlenmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisini oluşturan bu süreci biraz daha yakından incelemek yararlı olacaktır.

Aralık 1994'te Essen'de düzenlenen konsey toplantısında, işgücü piyasasındaki belirli dezavantajlı gruplara verilecek öncelikler belirtilmiştir. Bu gruplar genç işsizler, uzun süredir işsiz olanlar ve işsiz kadınlardan oluşmaktadır.⁶¹ Daha sonra Madrid'de yapılan bir diğer zirve ile Essen'de tanımlanan Avrupa İstihdam stratejisi onaylanmış ve

⁶⁰ Ekin, Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları, ss. 338-339.

⁶¹ EC, Policies and the European Employment Strategy..., p. 4.

bu strateji daha da pekiştirilmiştir. Makro-ekonomik politikalar ve işgücü piyasası önlemleri arasındaki bütünlüğe önem verildiği açıkça gösterilmiştir. Madrid zirvesi (Aralık 1995) sonuç raporunda ve Floransa zirvesinin (Haziran 1996) geçici raporunda istihdam stratejisi şu 3 yapısal amaç ekseninde geliştirilmiştir. Bunlar; uzun dönemli işsizliğin önlenmesi, gençlerin iş hayatına entegrasyonu ve bütün istihdam politikalarının eşit fırsat oluşturucu şekilde düzenlenmesi şeklinde özetlenebilir.

16 ve 17 Haziran 1997 tarihli Avrupa Konseyi'nin ardından 2 Ekim 1997'de imzalanan Amsterdam Anlaşması'nın sonuca ulaştığı en önemli konulardan birisi işsizliğin önlenmesi ve bu konuda istihdam alanında alınması gereken önlemlere ilişkindir. Gerçekten 21 ve 22 Kasım 1997 tarihinde Lüksemburg'da toplanan istihdamla ilişkin olağanüstü Avrupa Konseyi, istihdamı desteklemek için belirlenen ana hatların 15 Aralık 1997 tarihinde Sosyal Konsey tarafından kabulü; üye devletler tarafından ulusal planların hazırlanması, Haziran 1998'de Cardiff Konseyi sırasında tartışılmış, istihdam politikalarının eşgüdümünün sağlanmasına ilişkin strateji 14 Ekim 1998 tarihli Komisyon raporuna konu oluşturmuş, 12 Aralık 1998 tarihinde Viyana Avrupa Konseyi sırasında Haziran 1999 sayısal hedeflerini saptayan bir "İstihdam İçin Avrupa Paketi" kabul edilmiştir.⁶² Tüm bu girişimler "Lüksemburg Süreci" olarak bilinir. Lüksemburg süreci ile, tüm üye ülkelerde İstihdam rehberleri esas alınarak, İstihdam Ulusal Eylem Planları' (NAP) nın hazırlanması ve izlenmesi yükümlülüğü hayata geçirilmiştir. Avrupa istihdam stratejisi aşağıda verilen dört eksene dayanmaktadır:⁶³

- *İstihdam Edilebilirliği Artırmak:* Kişilerin iş bulma becerisini artırmak ve işsizlerin ve uzun dönemli işsizlik tehdidi altında olan kişilerin mesleki eğitimlerinin sağlanarak iş bulmasını kolaylaştırmak;
- *Girişimcilik:* Girişimciliğe yönelik teşvikleri destekleyerek ve engelleri ortadan kaldırarak, daha fazla iş ve iyi iş anlamına gelen girişimciliği desteklemek;

⁶² Erdut, Avrupa Birliği'nde İstihdam Politikası ve Türkiye, s. 991.

⁶³ Necdet Kenar "AB Genelinde Ekonomi Politikalarının Koordinasyonunda İstihdam Politikaları", TİSK İşveren Dergisi, Cilt: 42, S: 1 Ekim 2003., s. 21.

- *Yaşam Boyu Öğrenim ve Uyumluluk:* Yaşam boyu öğrenimle ve iş organizasyonlarını modernleştirerek, iş yerleri ve çalışanların değişen piyasa koşullarına uyumlarını sağlamak;
- *Fırsat Eşitliği:* İşgücü piyasasında, özellikle kadınlar ve etnik azınlıklara yönelik ayrımcılığa karşı fırsat eşitliği sağlamak.

Her yıl hazırlanan istihdam rehberleri yukarıda sıralanan 4 temel eksen üzerine oturtulmaktadır. Kılavuz ilkelerin en önemli konularından birisi uzun dönemli işsizlik problemi ve bu problemin çözümlenmesi için izlenmesi gereken politikalar olmuştur. Buna göre yetişkin işsizlerin işsiz kalma süresi 12 aya ulaşmadan her işsiz yetişkine eğitim, yeniden eğitim, çalışma pratiği veya başka bir tedbir biçiminde fırsat sunulması sağlanmaktadır. Diğer yandan işsiz kalma süresi 6 aya ulaşmadan her işsiz gence böyle bir başlangıç fırsatı temin edilmektedir. Sonuçta 5 yıl içinde genç işsizlik oranının yarı yarıya azaltılması hesaplanmaktadır. Önemli bir kesimi uzun dönemli işsiz olan özürülülerin istihdam durumunun da böylece iyileştirilmesi hedeflenmekte ve okul hayatından çalışmaya hayatına geçiş kolaylaştırılmaktadır.⁶⁴

AB Komisyonu, Avrupa İstihdam Stratejisinin üye devletler tarafından uygulanmasını da denetleyecek bir mekanizma getirmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisine göre Konsey her yıl istihdam politikası önceliklerini belirleyecektir. Bunun sonucunda her üye devlet yıllık bir ulusal eylem planı hazırlayacak ve önceden tespit edilmiş ortak unsurların dikkate alındığını gösterecektir. Komisyon ve Konsey ulusal eylem planlarını inceleyerek bütünleştirilmiş bir rapor (Ortak İstihdam Raporu) hazırlayarak gelecek yıla ilişkin konuları belirleyecektir. Konsey, Komisyonun teklifi ile ülkeye özel tavsiyelerde bulunabilecektir.⁶⁵

Mart 2000'de gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'nde 2010 yılı için istihdam oranı genelde %70, kadınlarda ise %60 şeklinde somut olarak hedeflenmiştir. 2001'de yapılan Stockholom Zirvesi'nde ise Lizbon Zirvesinde belirlenen hedeflere iki yeni hedef eklenmiştir. Buna göre AB

⁶⁴ Ekin, Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları, s.359.

⁶⁵ Berrin Ceylan Ataman, "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu" TİSK İşveren Dergisi, Cilt:42, S:1 Ekim 2003., s. 35.

istihdam oranı 2005'e kadar %67'ye ve kadın istihdamı da %57'ye kadar yükseltilecektir ve yaşlı çalışanların istihdam oranı 2010 yılına kadar %50'ye ulaştırılacaktır.

Uzun dönemli işsizliğe ilişkin Avrupa Komisyonunca teklif edilen ve Konseyce 2003 yılı için kabul edilen hedefler şu şekilde özetlenebilir:⁶⁶ İşsizler ve işgücü dışındakiler için aktif politikaların uygulanması; bu bağlamda iş arayanların işsizliklerinin dördüncü ayından önce iş arama yardımı ve kariyer danışmanlığı gibi bir hizmetten mutlaka yararlandırılmaları gerekmektedir. Her üye devlet, genç bireylere işsizlik süresi altı ayı geçmeden istihdam edilebilmeleri için aktif bir önlem almaya mecburdur. Yetişkinler için bu süre azami bir yıldır.⁶⁷ Uzun dönemli olma eğilimleri en yüksek olan genç işsizlere, işsiz kaldıkları altı aylık süre dolmadan önce mutlaka bir işe başlamaları veya eğitim almaları sağlanmalıdır. Diğer işsizler için bu koşul on iki ay içinde sağlanmalıdır. 2010 yılına kadar, uzun dönemli işsizlerin %30'u bir işe başlamış veya eğitim almış olmalıdır.

SONUÇ

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde uzun dönemli işsizliğe karşı bir dizi istihdam politikası geliştirilmiştir. İstihdam politikası uygulamaları, belirli hedefler çerçevesinde üye ülkelerin insiyatifine bırakılmıştır. AB'nin böyle bir ilkeyi benimsemesinin temel nedenleri arasında uzun dönemli işsizliğin üye ülkeler arasında farklı nedenlerden dolayı farklı yapılarda ortaya çıkması ve bu problemin önlenmesi konusunda farklı stratejilerin izlenmesi zorunluluğudur.

Genel olarak AB'de uzun dönemli işsizliğin önlenmesi konusunda pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına doğru bir geçiş gözlemlenmektedir. Bu çerçevede insanların uzun dönemli işsizlik sınırına ulaşmadan aktif tedbirlerle işgücü piyasasına entegrasyonu üzerinde önemle durulmaktadır. Entegrasyon konusunda başvuru en önemli tedbirler arasında eğitim, mesleki eğitim ve yeniden eğitim, kendi işini kurma yardımları gibi tedbirler yer almaktadır.

⁶⁶ Kenar, AB Genelinde Ekonomi Politikalarının Koordinasyonunda İstihdam..., s.22.

⁶⁷ Miltiades Economides, "Avrupa İstihdam Stratejisi", Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam Semineri, Milli Eğitim Vakfı Yayını, Ankara, 2002, s.207.

Uzun dönemli işsizliğin önlenmesi konusunda AB'de gözlemlenen ikinci eğilim insanların çalışmaya teşvik edilmesi ve işsizliğin cazibesinin düşürülmesidir. Bu anlamda işsizlik yardım ve ödeneklerinin süre ve miktar bakımından asgari seviyeye çekilmesi, iş aramada danışmanlık yardımları ve istihdam sübvansiyonları gibi tedbirlere başvurulmaktadır.

AB'de uzun dönemli işsizliğin ve istihdamın artırılması konusunda yaşanan diğer trend işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, esnek iş kurallarının ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasıdır. Esneklik uygulamaları kapsamında iş sürelerinin kısaltılması, kısmi zamanlı ve geçicici çalışma türlerinin özendirilmesi, kısmi dönemli iş akitlerinin yaygınlaştırılması gibi tedbirlere başvurulmaktadır.

İstihdam edilebilirliğin nitelikli ve vasıflı olmaktan geçtiği görüşü geniş kabul görmekte ve AB İstihdam Stratejisinde "eğitim-verimlilik-istihdam" arasında güçlü bir bağ kurulmaktadır. Bu nedenle eğitim ve mesleki eğitim programları uzun dönemli işsizliğin önlenmesi konusunda anahtar bir rol oynamaktadır. Birçok AB ülkesinde eğitim programları sübvansiyon programları ile birlikte uygulanmaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren AB genelinde uzun dönemli işsizliğin önlenmesi konusunda başvuru en önemli tedbirlerden birisi de iş aramada danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi olmuştur. İş arama teknikleri, yetenek ve beceri seviye tespitleri, uzun dönemli işsizlerin en uygun işlere yönlendirilmeleri gibi hizmetlere dayanan bu önlemleri en çok uygulayan ülkeler arasında Hollanda, İngiltere ve İrlanda yer almaktadır.

İspanya İngiltere, İrlanda, Fransa ve Almanya'da yaygın olarak uygulanan "kendi işini kurma yardımları", uzun dönemli işsizliğe karşı uygulanan önemli istihdam politikalarından birisidir. Bu politika çerçevesinde gerek bireysel, gerekse toplu (kooperatif) olarak uzun dönemli işsizlerin kendi işlerini kurmalarına yardımcı olacak danışmanlık hizmetleri, uygun altyapı ve kredi koşulları, yatırım teşvikleri, enerji teşvikleri vb. uygulamalara yer verilmektedir.

Uzun dönemli işsizlere yeni iş imkanları yaratma bakımından başvuru istihdam politikalarından birisi de bu işsizleri özellikle sosyal amaçlı aktivitelerde çalıştırmaktır. Bu yolla uzun dönemli işsizlerin kendilerine olan özgüvenlerini yerine getirmek, iş dünyasına

entegrasyonlarını sağlamak amaçlanmaktadır. Danimarka, İngiltere ve İsveç'te bu uygulamalara çokça rastlanmaktadır.

Sonuçta AB düzeyinde uygulanan istihdam politikalarının başarısı uzun dönemli işsizlik göstergelerine yansımıştır. 1980'ler boyunca toplam işsizler içerisinde %55'ler civarında olan uzun dönemli işsizlerin payı 2001'de %40'ların altına düşürülmüştür. Yine 1990'larda uzun dönemli işsizler işgücünün yaklaşık %6'sını teşkil ederken 2005'de bu oran AB-15 için %3.3 ve AB-25 için %3.9 olarak gerçekleşmiştir.

Ekonomik ve sosyal yansımaları olan uzun dönemli işsizlik sorununun çözümü, küreselleşme olgusu, bilgi toplumu gerekleri ile teknolojik gelişme ve değişimler dikkate alınarak ülke gerçeklerine uygun ulusal istihdam politikalarının belirlenip aksatılmadan uygulanmasıyla mümkündür. Gelişmiş ülkeler, küreselleşme sürecinin iş piyasasına getirdiği değişimlerle birlikte sürdürülebilir büyümeyi, bölgesel farklılıkları da dikkate alarak insan merkezli ekonomi politikalarını öne çıkarmışlar ve ulusal istihdam politikalarını buna göre belirlemişlerdir. Bu da uzun dönemli işsizliğin çözümü noktasında son derece olumlu sonuçlar ortaya koymuştur.

KAYNAKLAR

- ATAMAN, B.Ceylan: "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu" TİSK İşveren Dergisi, C: XLII, S: 1, Ankara, Ekim 2003.
- AYKAÇ, Mustafa: "Esneklik ve Çalışma Hayatı", İ.Ü.İktisat Fakültesi Mecmuası (Sabahaddin Zaim'e Armağan), 1994/B-3 C: I-IV, İstanbul 1996.
- BELEN, Esra: "Gelişmiş Ülkelerde İşgücü Piyasası Reformları", TİSK İşveren Dergisi, Ankara, C: XXXVII, S: 6, Mart 2000.
- ECONOMIDES, Miltiades: "Avrupa İstihdam Stratejisi", Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam Semineri, Millî Eğitim Vakfı Yayını, Ankara, 2002.
- EKİN, Nusret: Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları, İTO Yayını, İstanbul, 2000.
- EKİN, Nusret: Küresel Bilgi Çağında Eğitim Verimlilik İstihdam, İTO Yayını, İstanbul, 1997.
- ERDUT, Zeki: "Avrupa Birliği'nde İstihdam Politikası ve Türkiye", Yeni Türkiye, Sayı: 36 (AB Özel Sayısı), Kasım-Aralık 2000.

- European Comission: Benchmarking Policies for the Prevention and Reduction of Long-Term Unemployment, Brussels, 1997.
- European Comission: Fighting Long-Term Unemployment, Employment and Social Affairs, Luxembourg,1998.
- European Comission: Employment And Social Affairs, Employment In Europe 1992, Luxembourg, 1993.
- European Comission: Employment And Social Affairs, Employment In Europe 1991, Luxembourg, 1992.
- European Comission: Growth, Competitiveness and Employment, Luxembourg, 1994.
- European Comission: Implementing The European Employment Strategy: The Challenges of Integrating Young People into Labor Market, Long-Term Unemployment and Equal Opportunities, Luxembourg, 1999.
- European Comission: Joint Employment Report 1997, Brussels,1998
- European Comission: The European Employment Strategy, The Investing in People, Employment and Social Fund, Belgium, Brusells, 2000.
- İKV: AT Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları, İstanbul, 1992.
- KENAR, Necdet: "AB Genelinde Ekonomi Politikalarının Koordinasyonunda İstihdam Politikaları", TİSK İşveren Dergisi, C:XLII, :1, Ankara, Ekim 2003.
- KIESELBACH, Thomas: Long-term Unemployment among Young People in Europe, <http://www.nuff.ox.ac.uk/projects/uwwclus/papers/restrict/Kieselbach.pdf> (22.12.2006)
- KORAY, Meryem: "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları-II", İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, S: 87, Ocak 1992.
- KUTAL, Gülten: "Avrupa Ülkelerinde Genç İşsizliği Sorunu ve Uygulanan Başlıca İstihdam Politikaları", İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri, Ankara, 1992.
- KUTAL, Gülten: "Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası (Sabahaddin Zaim'e Armağan), 1994/B-3 C: I-IV, İstanbul 1996.
- Ministry for Economic Italy 2001 National Action Plan for Employment, May 2001. Affairs and Labor:
- MURAT, Sedat: "AB Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı", Nusret Ekin'e Armağan, TÜHİS Yayını, 2000.
- OECD: Employment Outlook 1995, Paris, 1996.
- OECD: Employment Outlook 2006, Paris, 2006.

- SEXTON, J.J.: Long-Term Unemployment, EEC, Luxembourg, 1988.
- SOCIAL EUROPE: Policy Measures for Combating Long-Term Unemployment in the European Community Since the 1984 Council Resolution, Luxembourg, 1988.
- TINAR, Mustafa Yaşar: "İşsizlik ve Esneklik Ekseninde İş Güvencesi", **TİSK İşveren Dergisi**, İstanbul, C: XL, S: 6, Mart 2002.
- TİSK: Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, Ankara, 1989.
- TİSK: AB İstihdam Paketi, Yayın No. 217, Ankara, 2002.
- TİSK: OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasası Alanındaki Son Gelişmeler ve Yapısal Reformlar, Ankara, 2000.
- TİSK: OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusunda Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye, Ankara 1995.
- TUNCAY, A. Can: "Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleştirme Semineri", **Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler: Esneklik**, ÇMİS Yayını, Ankara, 1995.
- TUNCAY, A. Can: Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Ölüdeniz-Fethiye, 16-19 Mayıs 1997, ÇMİS Yayını, Ankara, 1997.
- ZENGİNGÖNÜL, Oğul: "Esneklik ve Sosyal Politika: Avrupa Birliği'nde Uyumsuzların Uyum Arayışı", **TİSK İşveren Dergisi**, Ankara, C: XL, S: 6, Mart 2002.