

## ***Avrupa Birliği İstihdam Politikaları<sup>1</sup>***

*Employment Policies in European Union*

H.Bilgehan YAVUZ<sup>2</sup>

### **ÖZET**

Avrupa'da uzun yıllar boyunca yaşanan düşük işsizlik oranları, küresel piyasalardaki gelişmelerle birlikte 1990'lı yıllardan itibaren yüksek seviyelerde seyretmektedir. Yüksek işsizlik oranları ve bunun yarattığı sosyal huzursuzluklarla mücadele etmek üzere Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ortaya konulmuş ve bu kapsamda yeni istihdam politikaları (Aktif ve Pasif Politikalar) uygulanmaya başlamıştır. İşsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması için uygulanan politikalardaki temel gereksinim, işgücü piyasalarına esneklik kazandıracak politika karmasının etkileşim içerisinde, çalışmayı ve iş aramayı teşvik edecek şekilde uygulanmasıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, istihdam politikaları, Avrupa istihdam stratejisi, aktif işgücü piyasası politikaları, pasif işgücü piyasası politikaları

### **ABSTRACT**

The low unemployment rates experienced in Europe for many years have sat on a high plateau with developments in global market. European unemployment strategy has been put forward to fight high unemployment rates and its provokes social unrest and this context new employment policies (Active and Passive policies) has began to be implemented. Basic requirements in implemented politics to increase the reducing unemployment and increas the employment is applied policy mix which will provide the labour market flexibility interact to encourage work and job search.

**Keywords:** European Union, employment policies, European employment strategy, active labour market policies, passive labour market policies

<sup>1</sup> Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora tez çalışmasından üretilmiştir. Bütün hata ve eksiklikleri bana ait olmak üzere Doktora tez danışmanım Sn. Prof. Dr. M. Fatih CİN'e teşekkürü borç bilirim.

<sup>2</sup> Dr., [bilgehanyavuz@hotmail.com](mailto:bilgehanyavuz@hotmail.com)

## 1. Giriş

19. Yüzyılın sonlarından itibaren pek çok ekonomide yaşanan bölüşüm sorunu bir takım toplumsal problemleri de beraberinde getirmiştir. Sanayi devrimi ile birlikte kentleşmenin artması ve üretim yöntemlerindeki gelişmeler, işsizlik sorununu geliştirmiş ve geliştirmekte olan pek çok ülkenin en önemli sosyal problemi haline getirmiştir. Bu sorunlarla baş edebilmek için, 1970-1980'ler boyunca pek çok Avrupa ülkesinde önemli yapısal değişiklikler sağlanmıştır. Bu yapısal değişiklikler, ekonomik aktivitede değişikliklere sebep olmuştur.

Avrupa'da, tarihsel olarak genelde düşük seviyelerde seyreden işsizlik seviyeleri, II. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleşen yeniden yapılanma süreci, sermaye kıtlığı ve sürekli artan işgücü talebi koşullarında gerçekleşmiştir (Eichengreen & Iversen, 2013). Savaş sonrası dönemde düşük olarak seyreden işsizlik, 1970'lerde artmaya başlamış ve 1990'larda yüksek bir platforma oturmuştur. Bugün hala Avrupa'da işsizlik yüksek değerlerde ve ülkeler arasında heterojen bir yapıdadır (Blanchard, 2006).

Giriş bölümünün ardından çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliğinde istihdam ve işsizlik kavramlarının gelişimi kısaca açıklanarak, sonraki bölümde Avrupa Birliği işgücü piyasalarının özelliklerine değinilecektir. Çalışmanın dördüncü bölümünde Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi tanımlanıp, beşinci bölümde Avrupa Birliğinde uygulanan istihdam politikaları anlatılacaktır.

## 2. Avrupa Birliğinde İstihdam ve İşsizlik

1970'li yıllara kadar işsizlik oranlarının düşük oranlarda gerçekleşmesinin en önemli sebebi olarak Avrupa'da uygulanan katı istihdamı koruma mevzuatıdır (Ljungqvist & Sargent, 2008). Ancak, 1970'lerden sonra yaşanan ekonomik şoklar ve siyasi gelişmelerin de etkisiyle işsizlik oranları artış trendine girmiştir (Martin, 2000). Avrupa'da 1960'larda ortalama % 1,7 olan işsizlik oranları, 1990'larda % 11'lere kadar yükselmiştir. Bununla beraber uygulanan sıkı para politikaları ile enflasyon kontrol altına alınmış ve faiz oranlarındaki düşmeyle birlikte yatırımlar artıp işsizlik azalma trendine girmiştir. Kısaca şoklardan sonra işsizlik artmış, genişleyici maliye politikaları ile bu artış kontrol altına alınmıştır (Avila & Usabiaga, 2009).

2000'li yıllara gelindiğinde, Avrupa'da işsizlik oranları, sabit enflasyon ile beraber seyretmiştir. Alışılmış olandan yüksek bir enflasyonun varlığı, Avrupa Merkez Bankasının enflasyonu hedefleyen politikalar uygulamasına ve işsizliği göz ardı etmesine sebep olmuştur. Blanchard (2006) çalışmasında; bu politikayı yanlış bularak yükselen işsizliğin doğal oranını düşürmek için öncelikle işgücü piyasası reformları yapılması gerektiğini vurgulamıştır (Blanchard, 2006).

Avrupa'da uygulanan olumsuz makro ekonomik politikalar ve işgücü piyasası katılıkları ile işgücü piyasası kurumları ve politikaları arasındaki etkileşimin, Avrupa'da yaşanan yüksek işsizliğin en önemli sebebi olduğu düşünülmektedir. Şokların bağımlılığını

araştıran yazarlar, faktör verimliliğindeki büyümenin azalmasını, yüksek reel faiz oranlarının varlığını, işgücü talebindeki olumsuz kaymaları, işsizlik sigortası gibi kurumsal katılıkları, güçlü istihdamı koruma yasalarının varlığını ve yüksek emek vergilerini, şokların olumsuz etkilerinin ya da işsizliğin en önemli sebepleri olarak saymışlardır (Fertig, 2003).

Blanchard ve Wolfers (2000) çalışmalarında Avrupa'da İşsizlik oranlarında yaşanan bu gelişmelerin üç farklı şekilde açıklayan çalışmaların olduğunu belirtmişlerdir. Bunlar (Blanchard & Wolfers, 2000);

- i. Olumsuz ekonomik şokların etkilerini açıklayan çalışmalar: Buna göre; Petrol şoku, faiz oranı şokları ve işgücü talebini etkileyecek diğer olumsuz şoklar işsizlik oranını arttıracaktır. Bu çalışmalar, yüksek işsizlik oranlarını açıklamakla beraber, ülkeler arasında yaşanan farklı işsizlik oranlarını açıklamakta yetersiz kalmaktadır.
- ii. İşgücü piyasası kurumlarının rolüne odaklanan çalışmalar: Bu çalışmalarda, işsizliği doğrudan etkileyen kurumlara odaklanılmıştır. İşsizliği olumsuz etkileyen kurumlar, çoğunlukla işgücü piyasalarında katılıklara sebep olan kurumlar olarak gösterilmektedir. Ancak bu kurumların çoğunun, işsizliğin düşük olduğu zamanlarda da mevcut olması bir çelişki olarak görülmektedir. Böylece işgücü piyasası kurumlarının genel olarak işsizliğin evrimi konusunda yeterli bir açıklama sağlamayacağı, ancak ülkeler arasındaki işsizlik oranları farklılıklarını açıklamakta faydalı olacağını söyler.
- iii. Şoklar ile kurumlar arasındaki etkileşime odaklanan çalışmalar: Bu çalışmaların ortak noktası: Bazı kurumların, şokların işsizlik üzerindeki etkilerini değiştirebileceğini ileri sürmeleridir. Örneğin ücret pazarlıklarının koordine edilmesi, verimlilik büyümesini yavaşlatarak reel ücretlerin daha hızlı ayarlanmasını sağlar. Yine bazı kurumlar şoklara gösterilen tepkiyi azaltarak şoklar sebebiyle işten çıkarmaları engelleyebilir.

Bunların dışında Nickell ve Bell (1996), Avrupa'da işsizlik oranlarındaki bu artışları, teknolojik gelişmeyle beraber vasıfsız işçilerden vasıflı işçilere doğru bir talep kayması ile açıklamaktadır (Nickel & Bell, 1996). Yine Daveri, Tabellini, Bentolilo & Huizingo, (2000) çalışmalarında; Avrupa'daki refah devleti çalışmaları kapsamında yaşanan gelişmelerin, Avrupa'daki istihdamı etkilediğini ileri sürmektedirler. Avrupa'da, işgücü üzerinden alınan vergilerdeki çarpıklıklar sebebiyle emeklilik harcamalarının sürekli arttığını, bunun da istihdamı olumsuz etkilediğini belirtmişlerdir (Daveri, Tabellini, Bentolilo & Huizingo, 2000).

### 3. Avrupa Birliği İşgücü Piyasaları

Avrupa işgücü piyasalarının özelliklerine baktığımızda: İstihdamın korunması ve işsizlere belirli bir yaşam standardını sağlayacak gelirin verilmesi açılarından bazı kurumsal katılıklara sahip olduğu görülmektedir. Bu Kurumsal katılıklar Avrupa'da yaşanan yüksek işsizlik oranlarının da en önemli sebebi olarak gösterilmektedir.

Özellikle benzer özelliklere sahip olan ABD işgücü piyasaları ile yapılan karşılaştırmalarda, kurumsal yapıdaki bu katılık sebebiyle Avrupa'da işsizliğin daha yüksek olduğu söylenmektedir. Bunun yanı sıra, bir diğer kurumsal katılık sebebi olan yüksek miktardaki işsizlik yardımları, Avrupa'da işsizliğin uzun dönemler boyunca görülmesine sebep olduğu belirtilmektedir. İşgücü piyasaları bu açıdan incelendiğinde hangi kurumsal yapıların mutlak katılıklara yol açtığının tespit edilmesi gerekmektedir (Nickell, 1997).

Siebert (1997) çalışmasında Avrupa işgücü piyasalarını etkileyen dört farklı unsurun varlığından söz etmiştir. Bunlar:

1. Piyasa süreçlerinin Avrupa'ya özgü nitelikleri,
2. Etkili düzenleyici kurallar ve kurumlar,
3. Hukuk sistemi ve ücret oluşum süreçleri,
4. İşsizlik ödemesi sistemidir.

Siebert (1997)'ye göre bu kurumsal olgular, Avrupa'da ikili bir işgücü piyasası yapısının oluşmasına sebep olmuştur. İşgücünün büyük bir bölümü AB işgücü piyasalarında işlevsel değildir. Küresel ekonomilerde yaşanan yoğun rekabet ve teknik ilerlemeler işgücü tasarrufu gerektirerek ücret esnekliğine yol açmaktadır. Ancak, ülkelerin kurumsal yapısı bu esnekliği önleyecek özellikler taşıyabilir. Kişi bir kez işsiz kalınca gerek aylıklık içgüdüğü, gerekse yaşayacağı yetenek kayıpları sebebiyle yeniden iş bulması zorlaşır. Bu unsurları dikkate alan firmalar da uzun süre işsiz kalan bireyleri yeniden istihdam etmek istemezler. İşsizlik, kişilere niteliklerini ve sosyal yetkinliklerini kaybettirir (Siebert, 1997).

Uzun dönemli ve kalıcı bir işsizlik, sosyal dışlanmanın da en önemli nedenlerinden biridir. Kapitalizmin ortaya çıktığı yer olan Batı Avrupa'da yaşanan uzun dönemli işsizlik ve yoksulluğun sebep olduğu sosyal dışlanma, sivil toplum yaşamı ile uyumlu değildir. Bu tür toplumlarda, sosyal bütünleşmenin sağlanması için tam istihdamın da sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Çünkü işsizlik, hizmet alışverişini ve üretken bilgiyi dışlar. Pek çok çalışmada Avrupa'da yaşanan işsizliğin yapısal olduğu belirtilmiştir. Yapısal olan bu işsizlik problemini çözmek ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak için; aktif işgücü piyasası politikalarının gerektirdiği kurumsal düzenlemelerin yapılması, geçici işgücü piyasaları gibi fonksiyonel alt piyasaların oluşturulması gerektiği ileri sürülmüştür. Koordine olmamış bir işgücü piyasası veya ikincil işgücü piyasalarının aksine, geçici işgücü piyasaları, sosyal sistemdeki hareketliliği teşvik ederek insanların sosyal dışlanmasını azaltacak ve yaşam boyu sosyal katılımı optimize edecektir (Gunter, 1998).

#### 4. Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi

1989 yılında yayınlanan, İşçilerin Temel Sosyal Hakları Avrupa Komisyonu Şartı belgesindeki işçi deklasyonunda; Avrupa’da çalışan işçilerin, iş sağlığı, iş güvenliği, istihdamı koruma, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, cinsiyet eşitliği ve işçilerin katılımı gibi istihdama ilişkin pek çok konu düzenlenmiştir. Eylem planında sosyal şart olarak belirtilen hususların büyük çoğunluğu da günümüze kadar yasalaşmıştır (Addison & Siebert, 1999).

Avrupa Birliğini kuran anlaşmaların hemen hepsinde çalışma çağında olan nüfusa istihdam sağlanması ve bu nüfusa sosyal koruma sağlanması için üye devletlere yükümlülükler getirilmiştir. Üye devletlerin her politikada olduğu gibi istihdam politikalarında da işbirliği içerisinde çalışmaları beklenmektedir. Avrupa’da yaşanan işsizlik ve yapısal sorunlar karşısında üye devletler, 1990’ların başında gerçekleştirilen toplantı ve anlaşmalarla çözüm arayışına girişmiş ve 1994 yılında kabul edilen Essen Stratejisi ile İstihdam ve Emek Piyasası komitesi oluşturularak istihdam konusunda siyasi taahhütler ilan edilmiştir. 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile de koordineli bir Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi için yasal çerçeve oluşturulmuştur (Taymaz & Özer, 2004).

Avrupa İstihdam Stratejisinin temel elementlerini oluşturan Amsterdam Anlaşması ile işsizlik, Avrupa’nın ortak bir sorunu olarak kabul edilmiş ve üyelerin politikalarını kontrol etmek ve yön vermek için etkili kurumlar oluşturulmasının yanı sıra; insan kaynağının geliştirilmesi için fonlar oluşturulmasına, işyerinde kalite ve verimliliğin geliştirilmesine, tam istihdamın sağlanmasına ve işgücü piyasasının kapsamının geliştirilmesine karar verilmiştir (Franzese & Hays, 2006).

Avrupa Birliği, üye ülkelerin veya aday ülkelerin istihdamla ilgili ulaşılmaması gereken hedeflerini belirttiği Avrupa İstihdam Stratejisinde; işsizlik stratejisi gibi pasif tedbirlerin yanında, nitelsiz işgücünün niteliklerinin artırılması, nitelikli işgücünün ise günün koşullarına uygun olarak güncellenmesi amacını güden aktif planların ön plana çıkarılması amaçlanmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisini oluşturan dört önemli politika hedefi vardır (Kaya, 2014). Bu hedefleri Tablo 1 ile gösterecek olursak;

Tablo 1: Avrupa İstihdam Stratejisi Politika Hedefleri

No	Politika Hedefi	Politika Kapsamı
1	İstihdam Edilebilirlik	Eğitim ve danışmanlık hizmetleri yoluyla iş arayanların yeteneklerinin arttırılması çalışmalarını kapsar.
2	Girişimcilik	Kendi işini kuracak kişilerin desteklenmesi ve KOBİ'lerin önündeki engellerin kaldırılması konularında çalışma yapılmasını önerir.
3	Uygulanabilirlik	Sürekli değişip gelişen iş piyasası şartlarına, çalışanların ve şirketlerin kendilerini uydurması için gerekli önlemlerin alınmasını ister.
4	Eşit Fırsatlar	Özrürlüler, kadınlar gibi dezavantajlı grupların işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması için tedbirler öngörür.

**Kaynak: Yazarın kendi sonuçlarıdır.**

2002 yılında yapılan Barselona Zirvesinin ardından, 2003-2006 yıllarını kapsayacak şekilde Avrupa İstihdam Stratejisi yeniden yapılandırılmıştır. Yapılan alışmalar sonucunda üç tamamlayıcı unsur tespit edilmiştir. (1) Tam istihdamın sağlanması yönelik aktif politikaların arttırılması, (2) alışma yaşamında kalite ve verimliliğin arttırılması ve (3) sosyal birleşme ve bütünleşmenin sağlanmasıdır. Bu politika hedeflerine ulaşabilmek için 2003 yılında güncellenen Avrupa İstihdam Stratejisinde aşağıdaki konular hedef olarak belirlenmiştir (Kesici & Selamoğlu, 2005):

- i. İşsizler ve işgücünün dışında bulunanlar için, aktif ve koruyucu önlemlerin geliştirilmesi amacıyla rehberlik, eğitim ve yeni mesleki fırsatların hükümetler tarafından geliştirilmesi gerekmektedir.
- ii. İş yaratma ve girişimciliğin önündeki engellerin kaldırılarak yeni iş kuran girişimcilere finansal destek sağlanmalı, işverenlik kültürü geliştirilmeli, araştırma ve yenilik alanlarında mali ve entellektüel fırsatlar sağlanmalıdır.
- iii. Sözleşmelere esneklik ve güvenilirlik kazandırılarak çalışma piyasalarında hareketlilik sağlanmalı ve adaptasyon yükseltilmelidir. Bu kapsamda kısmi çalışmalar, kendi adına çalışma gibi konularda teşvikler sağlanmalıdır.
- iv. Beşeri sermayenin gelişimi ve yaşam boyu öğrenmenin teşvik edilmesi için yeni fırsatlar sağlanmalı ve eğitim-öğretim alanında kaliteyi arttıracak reformlar yapılmalıdır.
- v. İş gücü arzını arttırmak ve aktif yaşlanmayı teşvik etmek gerekmektedir. Bu amaçla yaşı ne olursa olsun eğitime giriş ve yaşam boyu öğrenme özendirilmelidir.
- vi. Cinsiyetler arası her türlü çalışma şartı eşitsizliği ortadan kaldırılmalıdır.
- vii. Dezavantajlı grupların işgücü piyasasına entegrasyonu sağlanmalı ve her türlü ayrımcılıkla mücadele edilmelidir.

- viii. İş piyasasına girme, kalma ve ilerleme açısından insanların önünde bulunan her türlü caydırıcı etken ortadan kaldırılmalı, işin cazibesi, teşvikler vasıtasıyla artırılmalıdır.
- ix. Düzensiz ve kayıt dışı istihdam kayıt altına alınmalıdır.
- x. Ülke içindeki bölgesel istihdam farklılıkları azaltılmalıdır.

Avrupa İstihdam Stratejisi ile Avrupa ölçeğinde yenilikçi ve niteliksel bir istihdam stratejisi önerilmiştir. Bu kapsamda çalışma süreleri yeniden düzenlenmiş ve istihdam çeşitliliğinin artırılması için işgücü piyasalarının büyütülüp, istihdam yoğunluğunun artırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla; ev işleri, eğitim, kültür hayatı ya da kazançlı mesleki faaliyetlere daha fazla zaman ayırmak için çalışma saatlerine esneklik kazandırılması planlanmıştır. Bunun dışında eğitim ve istihdam arasındaki geçişler için kurumsal düzenlemeler yapılarak işgücü piyasalarına geçişi ya da hareketliliği teşvik etmek gerekmektedir (Gunter, 1998).

Avrupa Konseyi, ulusal ekonomilerde işçilerin değişen şartlara uyum sağlaması, daha fazla insanın işgücü piyasası içinde yer alması ve insan sermayesine yatırım yapılması için 2004 yılında, yönergeler yayınlamıştır. Böylece, Avrupa İstihdam Stratejisinin amaçlarına ulaşmak için Avrupa Birliği, ulusal istihdam politikalarının koordinasyonunda daha etkin rol oynamaya başlamıştır (Franzese & Hays, 2006).

## 5. Avrupa Birliği İstihdam Politikaları

Avrupa Birliğinde, uzun dönemler boyunca yaşanan yüksek işsizlik seviyeleri sebebiyle toplumun sosyo-ekonomik yapısında, hükümetlerin politika tercihlerinde ve sendika ve buna benzer diğer çıkar gruplarının beklentilerinde, önemli değişiklikler yaşanmıştır. Uygulanacak ekonomik politikalarını belirleyen hükümetlerin siyasi duruşları (sosyalist-komünist-sosyal demokrat-solcu-muhafazakar-liberal vb. olup olmadığı), hem yüksek işsizliği hem de istihdamı etkileyen önemli farklılıklara sahiptir (Fialova & Schneider, 2008).

Hükümetler tarafından uygulanacak politikalar, ekonomik değişim ve dönüşümü sağlayacak politikaların ve kurumsal yapıların oluşturulması, olumsuz şokların etkilerinin hafifletilmesi için oldukça önemlidir (Eichengreen & Iversen, 2013). Avrupa'daki hükümetler ekonomik dönüşümü sağlamak ve istihdamı arttırmak için kamu harcamalarını özellikle pasif politikalardan aktif politikalara doğru kaydırma eğilimindedirler (Martin, 2000). Yüksek işsizliğe sebep olan işgücü piyasası katılıklarını ortadan kaldırmak için işgücü piyasası kurumlarına esneklik kazandırılması gerektiği belirtilmiştir. Avrupa işgücü piyasalarına esneklik kazandıracak politika önerileri şunlardır (Avila & Usabiaga, 2009):

- i. İşgücü maliyetlerini azaltacak tedbirlerin alınması,

- ii. İşsizlik ödeneğinin, çalışmamayı teşvik etmeyecek şekilde seviyesinin azaltılması,
- iii. İşgücü hareketliliği kazandırılması için asgari ücret düzeyinin düşürülmesi,
- iv. Ücret pazarlıklarında sendikaların koordinasyon derecesinin artırılması,
- v. Piyasalara girişin serbestleştirilmesi.

İşgücü piyasalarına esneklik kazandıracak politikalar uygulanırken işsizliğin sosyal maliyetleri göz ardı edilmeden işçilerin insan onuruna yakışır bir hayat standardına sahip olmaları konuları göz ardı edilmemelidir. Fialova ve Schneider (2008) çalışmalarında işgücü piyasası politikalarının hem esnek hem güvenilir olması gerektiğini belirterek her iki unsuru da tanımlamak üzere; güvenceli esneklik tanımını yapmıştır (Fialova & Schneider, 2008). Güvenceli esneklik: İşgücü piyasalarının rekabetçi ve etkin bir yapıya kavuşmasının yanı sıra, işsizliğin sosyal boyutlarını da dikkate alan bir kavram olarak görülebilir.

İşgücü piyasalarında esneklik sağlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Esnekliği sağlamak için öncelikle hükümet çalışanlarının yani politikaları uygulama makamında olanların, politikaları içselleştirmesi gerekmektedir. Bu durum bir ajan problemine işaret etmektedir. Teoride oluşturulan esnek ve güvenceli bir politikanın, uygulayıcıları tarafından ataletle karşılanması, içselleştirilmemesi ve belirtildiği şekilde uygulanmaması piyasalara ek katılıklar kazandırarak politikanın etkinliğinin kaybolmasına sebep olacaktır (Gilles, 2004).

Yukarıda da belirttiğimiz gibi ekonomik ve toplumsal yaşamın yönünün işgücü piyasaları kapsamında değerlendirildiği bir ortamda, işsizlik oranlarının azaltılarak ekonomik büyümenin sağlanması için; ücret pazarlıklarının merkezi olarak yapılması ve üretimin sadece tüketiciler için yapıldığı kapitalist iş ilişkilerinin geliştirilmesi konularında yapılacak düzenlemeler ve uygulanacak politikaların, işsizlik oranlarının azaltılmasında önemli etkisinin olacağı belirtilmektedir (Eichengreen & Iversen, 2013). Kompleks bir yapıya sahip olan ve bireysel etkileşime, insan davranışlarına bağımlı olan işgücü piyasalarında yapılacak düzenlemelerin ve uygulanacak politikaların zorlukları olacaktır. Çünkü yüksek işsizliğin tedavi edilmesi pek çok faktörün bir arada gözetilmesi gereken bir süreçtir. Bu sürecin optimal şekilde sürdürülmesi için çeşitli politika önerilerinde bulunmaktadır. Bu politika önerilerini aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları olarak ikiye ayırabiliriz.

Aktif politikalar, işçilerin bireysel yeteneklerini geliştirecek ve işverenleri de işe almak için istekli olmasını sağlayacak politikaları içerirken pasif politikalar, işsizlik yardımı gibi karşılıksız bir ödeme içerir (Nickell, 1997).

## 6. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (ALMP)

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (Active Labour Market Policies, ALMP), Avrupa İstihdam Stratejisinin önemli bir kısmını oluşturur. ALMP programları; iş bulmayı kolaylaştıracak, verimliliği ve dolayısıyla işçilerin potansiyel kazançlarını arttıracak programlardır. Bunlar; Kamu istihdam harcamalarını, işgücü piyasası eğitimlerini ve istihdamı teşvik edecek diğer politika bileşimlerini içerir. Avrupa istihdam stratejisi de bu kapsamda; her ulusal devletin, birbiriyle stratejik etkileşim içerisinde, gönüllü olarak bu politikaları uygulamasını teşvik eder (Franzese & Hays, 2006).

Avrupa'da uzun dönemler boyunca yaşanan yüksek ve kalıcı işsizlikle mücadele etmek için oluşturulan Aktif işgücü piyasası politikalarından beklenen faydayı elde edebilmek için bu politikaların hangi koşullarda çalıştığını bilmek önemlidir. Bu kapsamda Aktif İşgücü Piyasası politikalarının maksimizasyon koşullarını sayacak olursak:

- i. Özellikle işsiz kalan bireylerin yeniden iş bulmasını teşvik edecek, aylıklık güdüsünden kurtaracak derinlemesine teşvikler sağlanması.
- ii. İş arayan ve işverenlerin ihtiyaçlarına yönelik küçük ölçekli kamu eğitim programları uygulanması.
- iii. Okul ve okul öncesi eğitim çağındaki bireylere ulaşarak, eğitimini yarım bırakma ihtimali olan dezavantajlı gençlerin okula devamının sağlanması ve beceri kazandıracak eğitimler verilmesi.
- iv. İşsizleri yeniden istihdama katacak şekilde, kısa süreli işsizlik sübvansiyonlarının verilmesi.
- v. İşsizlere girişimcilik becerisi kazandıracak teşvikler sağlanması sayılabilir.

Aktif İşgücü Piyasası politikaları, kamu harcamalarından önemli paylar alır. Aktif politikaların üç temel işlevi vardır. Bunlar: İşe yerleştirme, işsizlik sigortası ödemeleri ve aktif programların katılımcıları (işçi ve işverenler) arasında etkileşim sağlamasıdır. Analitik ve politik amaçlar için yapılan bu harcamaların daha çok; işsizlere ulaşmak, işgücünün becerilerini geliştirmek, gelir transferi sağlamak ve istihdamı iyileştirecek çalışmalar yapmak amaçlarıyla kullanılması gerekmektedir. Martin (2000) çalışmasında OECD bölgesi için yapılan ALMP harcamalarının beş farklı alanda toplandığını belirtmiştir. Bunlar:

- i. Kamu istihdam hizmetleri ve yönetimi: İşe yerleştirme, işsizlik yardımı ödemeleri, iş arayanlara verilen rehberlik hizmetleri gibi faaliyetler için yapılan harcamalardır.
- ii. İşgücü piyasası eğitimleri: İşsizler için yapılan mesleki ve iyileştirici eğitim harcamaları ile çalışan yetişkinlere yönelik yapılan eğitimler.
- iii. Gençler İçin Yapılan Harcamalar: Genç işsizlere yönelik eğitim ve istihdam programları ile okuldan ayrılanlara yönelik çıraklık eğitimleri.
- iv. Sübvansiyonlu istihdam harcamaları: İşsizleri teşvik etmek için işverenlere ödenen sübvansiyonlar, kendi işini kurmak isteyen işsizlere yönelik yardımlar, kamu ve kar amacı gütmeyen sektörlere doğrudan iş yaratma için yapılan harcamalar.

- v. Engelli istihdamına yönelik harcamalar: Engellilerin mesleki rehabilitasyonu, engellilerin istihdamı ve engelli iş programları için yapılan harcamalar.

Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının nihai amacı işsizliği azaltmaktır. Uygulanan bu politikaların etkinliği, makroekonomik büyüklüklere bakılarak ölçülebilir. Bununla ilgili yapılan pek çok çalışmadan elde edilen ve aktif politikaların etkilerini ölçen en net sonuçlar; işsiz sayısındaki değişmeyi temel alanlar ile yaratılan iş miktarı değişikliklerini inceleyen çalışmalardır (Martin, 2000).

Aktif İşgücü Piyasası Politikası önlemleri konusundaki en büyük harcama payını, kamu eğitim harcamaları almaktadır. Ancak Martin (2000) bu eğitim harcamalarından yetişkinler için yapılanların olumlu sonuçlar verdiğini, gençler için yapılanların pek olumlu sonuçlar vermediğini ileri sürmüştür (Martin, 2000). Lehman ve Muravyev (2012) çalışmasında, Aktif İşgücü Piyasası Politikası harcamalarının istihdamı etkilemediğini fakat genç işsizlik oranı üzerinde önemli etkisinin olduğunu belirtmiştir. ALMP harcamalarındaki bir puanlık artışın, genç işsizlik oranını bir puandan daha fazla azaltacağını ve ALMP harcamalarındaki artışın, genel ve uzun dönemli işsizlik oranlarını azaltacağını belirtmiştir.

Yapılan uygulamalı çalışmalarda, ALMP'nin diğer kurumsal değişkenlerle etkileşimi incelendiğinde genellikle negatif ve anlamlı bir katsayı bulunmuştur. Bunun anlamı: ALMP harcamaları arttıkça, işsizliğin azalacağıdır. Ancak ALMP'nin, bir işgücü piyasası kurumu olarak sayılan vergilerle etkileşiminde, pozitif ve anlamlı bir katsayı bulunmaktadır. Bu katsayının varlığı, vergilerin uzun dönem işsizliği etkilediği sonucuna götürür. ALMP'nin sendikalaşma ve istihdamı koruma mevzuatı ile etkileşimine baktığımızda, pozitif ve anlamlı bir katsayı bulunur. Genel olarak sonuçlara bakıldığında; bir ekonomide işsizlik ile etkili mücadele etmek için aktif işgücü piyasası politikaları (düşük vergiler, düşük sendikalaşma, düşük istihdamı koruma) uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılr (Lehman & Muravyev, 2012).

ALMP harcamalarının önemli dışsalıkları vardır. Örneğin; özellikle sınırların açık olduğu, yani işgücü mobilitesinin tam olduğu Avrupa Ülkelerinin birinde hükümetin mesleki eğitim alanında yapacağı harcamalar sonucunda yetiştirilen bireyler, kendi ülkelerinde iş bulamadıkları takdirde en yakın komşu ülkelere gideceklerdir. Bu durumda komşu ülke, hiçbir harcama yapmadan vasıflı işgücüne sahip olacaktır. Bu dışsalıkların bir sonucu olarak; bir ülkede ki ALMP harcamalarındaki artış, komşu ülkelerdeki ALMP harcamalarını azaltır. Bu tür bir dışsalılığın varlığı, bize genelde ALMP harcamalarının az olmasının nedenini açıklar.

ALMP harcamalarında azalan getiri söz konusudur. Şöyle ki: Eğer işgücü piyasalarındaki eğitim programları, işçi verimliliğini arttırarak istihdamı arttırıyorsa, bazı işçilerin marjinal verimliliği belli bir eşiğin altında kalınca işsiz kalmaya devam edeceklerdir. Böylece bir miktar harcama birinci grup için işsizliği azaltırken harcama miktarının belli bir eşiğin üstüne çıkması ikinci gruptaki işsizleri olumsuz etkileyecektir. Yine belli bir bölgede yaşanan bu olayların dışsalıkları diğer bölge ya da ülkeleri de etkileyecektir (Franzese & Hays, 2006).

Seçilmiş bazı Avrupa Birliği ülkelerinde 2003-2013 dönemi için ALMP harcamalarının oranına baktığımızda sürekli bir artış trendinde olduğu ve özellikle 2008 yılında yaşanan ekonomik krizden etkilenmediği görülür. Bunun sebebi olarak kriz dönemlerinde yaşanan sosyal huzursuzlukları azaltmak üzere hükümetlerin ALMP harcamalarını arttırdığı söylenebilir. Ancak buna rağmen Yunanistan, Polonya ve İngiltere’de 2012-2013 yıllarında, Yunanistan’da 2011-2012-2013 yıllarında Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının uygulanmadığını söyleyebiliriz.

Tablo 2: Seçilmiş Avrupa Ülkeleri İçin Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından Faydalanan İşçilerin Toplam İşgücüne Oranı (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Avusturya	1,72	1,72	1,89	2,18	2,29	2,44	2,64	2,74	2,38	2,46	2,47
Belçika	1,70	1,95	1,56	1,79	1,89	2,29	2,63	2,56	2,47	2,53	2,59
Çek Cumhuriyeti	0,14	0,15	0,12	0,14	0,14	0,09	0,10	0,10	0,09	0,08	0,07
Danimarka	1,87	1,77	1,68	1,51	1,85	2,08	2,20	2,71	2,34	1,94	2,21
Estonya	0,12	0,10	0,15	0,17	0,16	0,15	0,38	0,21	0,39	0,65	0,66
Finlandiya	1,81	1,90	1,85	1,73	1,72	1,58	1,73	2,11	2,34	2,39	2,70
Fransa	1,94	1,96	2,00	1,98	2,04	2,10	2,06	2,05	1,91	1,92	1,86
Almanya	2,30	2,04	1,74	2,14	2,20	1,99	2,37	2,44	2,45	2,38	2,58
Yunanistan	0,78	0,66	0,55	0,45	0,30	0,29	0,03	0,03	---	---	---
Macaristan	0,62	0,50	0,34	0,33	0,32	0,39	0,32	0,44	0,26	0,35	0,31
İrlanda	1,36	1,50	1,40	1,30	1,40	1,51	2,50	2,61	2,08	2,63	2,81
İtalya	4,83	4,51	3,86	3,70	4,21	3,39	3,81	2,58	2,38	1,93	1,49
Hollanda	1,93	1,66	1,63	1,54	1,33	1,57	1,95	2,11	1,96	1,78	1,79
Norveç	1,74	1,76	1,64	1,41	1,26	1,14	0,97	1,00	0,91	0,80	0,74
Polonya	0,72	0,70	0,69	0,64	0,60	0,63	0,11	0,10	0,04	---	---
Portekiz	0,79	0,71	0,92	0,86	0,81	0,89	1,46	1,48	1,37	1,34	1,64
Slovakya	0,23	0,18	0,17	0,09	0,02	0,04	0,04	0,05	0,00	0,01	0,01
Slovenya	1,10	0,78	0,36	1,17	0,44	0,33	3,22	0,92	0,58	0,32	0,28
İspanya	1,15	0,99	1,41	1,74	1,59	1,31	1,60	1,87	1,33	1,55	1,56
İsveç	0,59	0,56	0,54	0,58	0,29	0,20	0,20	0,31	0,37	0,47	0,52
İsviçre	0,84	0,94	0,91	0,77	0,64	0,55	0,66	0,75	0,62	0,62	0,67
İngiltere	0,19	0,17	0,15	0,13	0,07	0,08	0,07	0,03	0,01	---	---
Türkiye	0,10	0,09	0,09	0,08	0,15	0,10	0,06	0,13	0,17	0,16	0,15

Kaynak: OECDSTAT, Erişim Tarihi: 24.10.2014

## 7. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Aktif İşgücü Piyasası politikalarının aksine Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının çalışanların yeteneklerinin artırılması veya işsizlere yeni iş imkanları ve yeni becerilerin kazandırılması gibi amaçları yoktur. Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının amacı: İşsiz kalan bireylerin bazı temel ihtiyaçlarının karşılanarak yaşamlarının devam ettirilmesinin sağlanmasıdır. Genel olarak kamunun transfer harcamalarını içeren Pasif İşgücü Piyasası harcamalarını iki kategoride inceleyebiliriz. Bunlar: İşsizlik yardımları ile emeklilik ödemeleridir. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları, işsizliği tedavi etmek veya istihdam sağlamak açılarından çok fazla etkin değildir. Bu nedenle çalışmada ayrıntılı olarak incelenmemiş ancak kısaca tanımlanmıştır.

Pasif İşgücü Piyasası politikaları; iş arama motivasyonunu azaltarak, işsizliğin ekonomik maliyetlerini düşürmek suretiyle işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Pasif politikaların, işsizliğin sosyal kayıplarını göz ardı ederek ulaşabildiği bir tek olumlu sonuç vardır. Bu sonuca göre, işgücü arzını azaltacağı için, aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalardan daha yüksek fayda sağlanarak işgücü piyasalarının performansını artırması beklenmektedir (Fialova & Schneider, 2008).

## 8. Sonuç

Yapılan literatür taramasında endüstrileşmiş ülkelerin tamamında olduğu gibi Avrupa'da da işsizlik oranlarının artışı ekonomilerin en acil sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlik sorununun çözümünde en önemli adımın işgücü piyasalarına esneklik kazandırmak olarak görüldüğü ifade edilebilir. Esneklik için kurumsal katılıklar giderilerek aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının eşitlikçi ve verimli bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bunu sağlamak ise aralarındaki etkileşime bağlıdır. İşsizlik sigortası sistemi cömert olan ve kötü yönetilen piyasalarda verimliliği arttırmak ve yapısal işsizliği azaltmak açısından aktif politikaları çalıştırmak zordur. Eğer aktif önlemler büyük çapta ve emekliliğe yönelik olursa bunlar pasif hale gelecektir. Bu sebeple etkileşimi kurmak önemlidir.

Aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının etkinliğini arttırmak için, politikalardan faydalanacak kişi veya kesimlerin doğru tespit edilmesi, piyasa sinyallerinin doğru yorumlanarak iş aramayı ve çalışmayı teşvik edecek politika uygulamalarına ağırlık verilmesi önemlidir.

## KAYNAKÇA

Addison, J.T. & Siebert, S. (1999). Recent development in social policy in the New European Union, *Industrial and Labour Relation Review*, 48(1), 5-27.

- Avila, D.R. & Usabiaga, C. (2009). The unemployment paradigms revisited: A comparative analysis of U.S. State and European unemployment. *Contemporary Economic Policy*, 27(3), 321-334.
- Blanchard, O. (2006). European Unemployment: The Evaluation of facts and ideas. *Economic Policy*, 5-59
- Blanchard, O. & Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institution in the rise of European unemployment. The aggregate evidence. *The Economic Journal, Conference Papers*, 110(462), C1-C33.
- Daveri, F., Tabellini, I G., Bentolilo, S. & Huizingo, L. (2000). Unemployment, Growth and taxation in industrial countries. *Economic Policy*, 15(30), 47-104.
- Eichengreen, B. & Iversen, T. (2013). Institutions and economic performance: Evidence from tha labour market. *Oxford Review Of Economic Policy*, 15(4)
- Fertig, M. (2003). The impact of economic integation on employment. An assesment in the context of EU enlargement. *IZA Discussion Paper*, 919.
- Fialova, K. & Schneider, O. (2008). Labour market institution and their effect on labour market performance in the new EU members countries. *CESIFO Working Paper*, 2421
- Franzese, R.J. & Hays, J.C. (2006). Strategic interaction among EU goverments in Active labour market policy making. *European Union Politics*, 7(2), 167-189.
- Gilles, S.P. (2004). Why are European countries divering in their unemployment experience? *The Journal Of Economic Perspective*, 18(4), 49-68.
- Gunter, S. (1998). Transitional labour market: A new European employment strategy. *Leibniz Information Centre For Economics*, Fs I 98206.
- Kaya, F. AB uyum sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye. *Butçe dünyası*, Erişim:16.06.2014
- Kesici, M.R. Ve Selamoğlu A. (2005). Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve geçirdiği dönüşüm. *İş , Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 7(2), ISSN:1303-2860
- Lehman, H. & Muravyev A. (2012). Labour market institution and labour market Performance. *Economics of Transition*, 20(2), 235-269.
- Ljungqvist, L. & Sargent, T.J. (2008). Two question about European Unemployment. *Econometrica*, 76(1), 1-29.

- Martin, J.P. (2000). What Works among active labour market policies: Evidence from OECD countries experience. *OECD Economic Studies*
- Nickel, S. & Bell, B. (1996). Changes in the distribution of wage and unemployment in OECD countries. *The American Review*, 86(2).
- Nickell, S. (1997). Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America. *The Journal Of Economic Perspective*, 11(3), 55-74.
- Siebert, H. (1997). Labour market rigidities: AT the root of unemployment in Europe. *Journal Of Economic Perspective*, 11(3), 37-54.
- Taymaz, E. ve Özer Ş. (2004). Labour Market policies and EU accession: Problems and prospect for Turkey. *ERC Working Paper in Economic*, 04/05.