

Avrupa Birliği'nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri

*The Effect of the Crisis on Unemployment in the European Union and
Employment Incentives*

Ayhan Gençler

*Doç. Dr., Trakya Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
Trakya University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Labour Economics and Industrial Relations Department
ayhangencler@yahoo.com*

Temmuz 2011, Cilt 2, Sayı 1, Sayfa: 1-25
July 2011, Volume 2, Number 1, Page: 1-25

P-ISSN: 2146-0000
E-ISSN: 2146-7854

©2010-2011

İMTİYAZ SAHİBİ / OWNER OF THE JOURNAL
Ahmet ÇETİN
(ÇASGEM Adına / On Behalf of the ÇASGEM)

EDİTÖR / EDITOR IN CHIEF
Dr. Erdem CAM

SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ / DESK EDITOR
Ceylan Güliz BOZDEMİR

TARANDIĞIMIZ İNDEKSLER / INDEXES
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL
KWS NET LABOUR JOURNALS INDEX - USA
ASOS İNDEKS - TR

SAYFA TASARIM / PAGE DESIGN
Dr. Yusuf BUDAK

P-ISSN
2146 - 0000
E-ISSN
2146 - 7854

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Dr. Serhat AYRIM - ÇSGB
Dr. Sıddık TOPALOĞLU - ÇSGB
Dr. Havva Nurdan Rana GÜVEN - ÇSGB
Nurcan ÖNDER - ÇSGB
Ahmet ÇETİN - ÇASGEM
Dr. Erdem CAM - ÇASGEM

ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Yener ALTUNBAŞ *Bangor University - UK*
Prof. Dr. Mehmet DEMİRBAĞ *University of Sheffield - UK*
Prof. Dr. Shahrokh Waleck DALPOUR *University of Maine - USA*
Prof. Dr. Özay MEHMET *Eastern Mediterranean University - N.CY*
Prof. Dr. Theo NICHOLS *University of Cardiff - UK*
Prof. Dr. Mustafa ÖZBİLGİN *Brunel University - UK*
Prof. Dr. Işık Urla ZEYTİNOĞLU *McMaster University - CA*
Doç. Dr. Kevin FARNSWORTH *University of Sheffield - UK*
Doç. Dr. Alper KARA *University of Hull - UK*
Doç. Dr. Yıldırım YILDIRIM *Syracuse University - USA*
Dr. Sürhan ÇAM *University of Cardiff - UK*
Dr. Tayo FASHOYIN *International Labour Organization - CH*
Dr. Ali Osman ÖZTÜRK *North Carolina State University - USA*

ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Yusuf ALPER *Uludağ Üniversitesi*
Prof. Dr. Cihangir AKIN *Sakarya Üniversitesi*
Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ *Kırklareli Üniversitesi*
Prof. Dr. Mehmet BARCA *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi*
Prof. Dr. Eyüp BEDİR *Gazi Üniversitesi*
Prof. Dr. Vedat BİLGİN *Gazi Üniversitesi*
Prof. Dr. Toker DERELİ *Işık Üniversitesi*
Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ *Kocaeli Üniversitesi*
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Seyfettin GÜRSEL *Bahçeşehir Üniversitesi*
Prof. Dr. Tamer KOÇEL *İstanbul Kültür Üniversitesi*
Prof. Dr. Metin KUTAL *Kadir Has Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet MAKAL *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Sedat MURAT *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU *Çankaya Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU *Kocaeli Üniversitesi*
Prof. Dr. Ali SEYYAR *Sakarya Üniversitesi*
Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER *Selçuk Üniversitesi*
Prof. Dr. İnsan TUNALI *Koç Üniversitesi*
Prof. Dr. Cavide Bedia UYARGİL *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Recep VARÇIN *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ *İstanbul Üniversitesi*
Doç. Dr. Aşkın KESER *Uludağ Üniversitesi*

**Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazar(lar)ına aittir.
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.**

*All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.
The published contents in the articles cannot be used without being cited.*

Avrupa Birliği'nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri

The Effect of the Crisis on Unemployment in the European Union and Employment Incentives

Ayhan Gençler¹

Özet

Sosyal devlet, güçsüz geniş kesimlerin dezavantajlı konumlarının bertaraf edilmesinde aktif politikalar geliştirmek durumundadır. Yoksulluk ve yoksunluğun olumsuz etkilerinin en şiddetli tesir ettiği kitleler arasında şüphesiz işsizler yer almaktadır. Modern dünyanın en ciddi iktisadi sorunları arasında yer alan küresel krizlerin, dezavantajlı kitleler arasındaki tezahürü de işsizlikle şiddetini göstermektedir. Doğal olarak da sosyal devletin bu sorunun çözümüne yönelik aktif istihdam politikaları uygulaması zorunluluk haline gelmektedir. Küresel ekonomik kriz tüm ülkelerin emek piyasalarını olumsuz etkilemektedir. Bu kriz karşısında Avrupa Birliği üyesi ülkeler de kurumsal ve ülke bazında imkânları harekete geçirerek işsizliği azaltıcı politikaları hayata geçirmektedirler. Bu çalışmada da Almanya'nın, Fransa'nın, İtalya'nın ve Yunanistan'ın işsizliği azaltıcı yönde uygulamaya geçirdikleri politikalar değerlendirilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Aktif istihdam politikaları, Avrupa Birliği, küresel kriz, işsizlik, istihdam.

Abstract

Welfare state has to develop active policies in order to eliminate disadvantageous position of large powerless groups, like the body of unemployed persons, in the society. In general, unemployed persons feel very strongly the negative effects of poverty. Global crises, which are the one of the most serious economic problems in the modern world, aggravate the situation of disadvantageous groups especially by increasing the numbers of unemployed persons. Consequently, welfare state, by definition, must develop some active employment policies in order to decrease unemployment. The global economic crisis has negative effects on the labour markets in all countries. The member countries of the European Union have been taking some measurements to eliminate these negative effects in order to decrease the number of unemployed people. This study evaluates the policies put into action to decrease unemployment in Germany, France, Italy and Greece.

Keywords: Active employment policies, European Union, global crisis, unemployment, employment.

¹ Doç., Dr., Trakya Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ayhangencler@yahoo.com

Giriş

İşsizlik, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak her toplumun yaşadığı bir sorundur. Ancak gelişmiş ülkeler, azgelişmiş ülkelere göre işsizlikle mücadelede, mevcut iktisadi imkânlarının görece yüksekliği sebebiyle daha etkin mücadele programları yürütmektedirler. İşsizliğin oluşum sebepleri açısından da gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasında ayrışma mevcuttur. Gelişmiş ülkelerde üretim sürecinin değişen yapısının gereksinim duyduğu işgücü niteliğinin değişmesi, işgücünün yeni iş alanlarına adaptasyon güçlüğü, istihdam yaratamayan büyüme gibi sebeplerle işsizlik sorunu yaşanırken, gelişmekte olan ülkelerde ise daha çok iş yaratamama veya değişen üretim yapısına ayak uyduramayan işgücü sebebiyle işsizliğin artış gösterdiği gözlemlenmektedir.

İşsizlik sorununun çeşitli nedenleri olabilmektedir. Ülkelerin işsizlik sorunu “iç” ve “dış” kaynaklı olmak üzere iki kısma ayrılabilir. Küreselleşen dünyada dışsal alanda ortaya çıkan sorunlar daha sonra içselleşmekte, böylece var olan sorunlara yeni sorunlar eklenebilmektedir. Küresel ekonomide düşük ağırlığa sahip ülkelerde ortaya çıkan ekonomik sorunlar, mevzi olarak kalmaktadır. Küresel ekonomide yüksek ağırlığı olan ülkelere ekonomik sorunla karşılaşınca, sorun küreselleşerek diğer ülkeleri de etkilemektedir. Bu durumda başat ülkeler kriz ihracatçısı, küçük ülkelere kriz ithalatçısı konumuna düşmektedir.

AB, gelişmişlik düzeyi ve kurumsal derinliği ile kriz karşısında diğer ülke veya oluşumlardan farklı ve daha dayanışmacı yapı sergileyebilmektedir. AB'nin kurumsal dayanışmacılığının sağladığı katkı ve üye ülkelerin ulusal imkânları, mevcut ve olası krizlerde çözüm için daha etkin çabaların harekete geçirilebilmesi çeşitliliği ve zenginliği yaratabilmektedir. Bu çalışmada, küresel kriz bağlamında, istihdam ve işsizlik sarmalının yarattığı sorunların üstesinden gelmede AB'nin kurumsal ve özeldede ülke uygulamaları (Almanya, Fransa, İtalya ve Yunanistan) analiz edilmiştir. Çalışma kapsamında seçilen dört ülkeden Almanya ve Fransa, kamusal müdahalelerin neoliberalizmin popülerite kazandığı bir ortamda halen aktif ve yoğun şekilde gerçekleştiği, aynı zamanda da AB ekonomisinde başat konumda olan iki Kıta Avrupa'sı ülkesidir. Üçüncü ülke olan İtalya ise, uzun yıllar kronik enflasyonla baş etmeye çalışan, tarım sektörünün hem istihdam da hem de ulusal üretimi diğer birlik ülkeleri arasında son derece yüksek düzeylerde seyrettiği bir ülke olarak Türkiye ile yoğun benzerliği olan bir AB ülkesi konumundadır. Keza dördüncü ve son ülkeyi oluşturan Yunanistan ise, hem Türkiye'ye komşu olması ve tarihsel bağlarıyla hem de yapısal özellikleriyle Türkiye ile benzeşen diğer bir AB ülkesi konumundadır. Bu sebeple de söz konusu dört ülkedeki istihdam teşviklerinin analiz edilmesi, Türkiye açısından da katkı sağlama potansiyelindedir.

I. Küresel Kriz'de İşsizlik

Krizlerin insanlık tarihi kadar uzun olduğunu savunmak yanlış olmayacaktır. Tarım toplumlarında, toprak verimliliğinin bitişi beraberinde bölgesel krizleri getirmiş, beraberinde de verimli toprak arayışlarıyla şekillenen yer değiştirmeler gerçekleşmiştir. Ancak küresel çapta yaşanan krizler, sanayi inkılâbı sonrasında kurumsallaşma sürecini yaşayan piyasa ekonomisinin hâkim olduğu modern dünyanın bir sorunu olarak karşımıza çıkmıştır. Bu noktada da gayet açıktır ki milat özelliği gösteren ilk küresel krizin 1929 buhranı olduğu görülür.

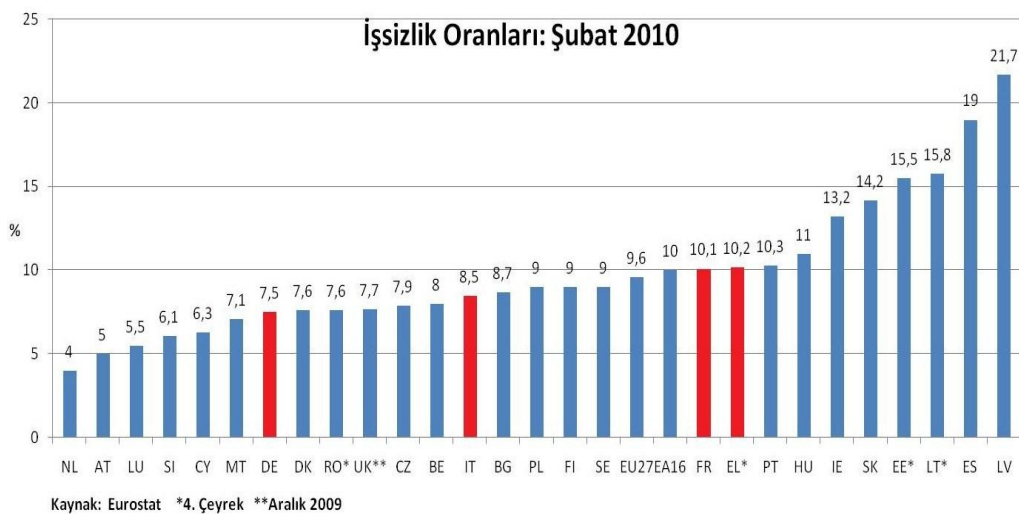
Küresel krizlerin şiddeti, ülkelerin birbirleriyle iç içerliği ile paralel olarak şekillenmekle birlikte, işsizlik sorunu temel karakteristiklerden birisi özelliğini muhafaza etmektedir. 1929 krizinde de, 1973 petrol kriziyle tetiklenen stagfasyonist küresel kriz sürecinde de, 2008’de tüm dünyayı etkisi altına alan ve halen yaşamakta olduğumuz son kriz dalgasında da işsizlik, ekonomik sorun olmanın da ötesine geçerek öncelikle çözülmesi gereken temel toplumsal sorunlardan birisi haline dönüşmüştür.

Yaşamakta olduğumuz son küresel krizin gelişimine bakıldığında, etkileri sürmekte olan küresel ekonomik krizin “birçok iktisatçı tarafından Fransız Bankası BNA’nın 09 Ağustos 2007 tarihinde Amerikan konut piyasasında yaşanan sorunları görerek, ABD bankalarına açmış olduğu kredileri geri çağırması” ile başladığı ileri sürülmektedir. Başlangıçta basit bir finansal çalkantı olarak görülürken, daha sonra ise son 70 yılda yaşanan en şiddetli kriz olduğu ileri sürülmeye başlanmıştır (Yeldan, 2009: 16). Krizin oluşum ve yayılım bakımından 1929 bunalımıyla yapısal olarak da büyük ölçüde benzeştiği² belirtilmektedir (Çolak, 2009: 57). Finansal alanda başlayan ve ardından talep daralmasına yol açan süreç, işsizlikte süratli artış yaşanmasına yol açmıştır.

2007 yılında %5’ler civarında büyüyen dünya ekonomisi, 2008 yılında %3’lere gerilerken, 2009 yılında ise eksiye (%-1,3) düşmüştür. Emek piyasalarında yarattığı gerilemeyle küresel işsizlik oranı 2007 yılında %5,7’deki düzeyinden 2008’de %6’ya (ILO, 2009: 11) ve 2009’da %6,6’ya çıkmıştır. AB ve diğer gelişmiş ülke ekonomilerindeki işsizlik 2008–2009 yılları arasında %2,3 artış göstermiştir. 2007 yılında %5,7 olan işsizlik 13,7 milyonluk ilave işsizle 2009’da %8,4’e çıkmıştır. Sadece 2009 yılında 12 milyon kişinin işsiz kaldığı belirtilmektedir. Küresel işsizlik sorunsalında gelişmiş ülkeler ve AB ülkeleri işsizlik artışının yaklaşık %40’ını içermektedirler (ILO, 2010: 9, 38). OECD ülkelerinde 15,2 milyondan daha fazla iş kaybıyla, işsizlik oranının %5,5’ten %8,9’a yükseldiği ifade edilmektedir (Holland vd.:2010).

Küresel kriz, AB’de ortalama olarak GSYİH’nın 2009 yılında %4 gerilemesine, sanayi üretimininse 1990’lı yıllardaki düzeyine düşmesine yol açmıştır. AB genelinde aktif nüfusun 23 milyonu işsiz konumundadır (European Commission, 2010: 5).

Grafik 1. Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Oranları



² 1929’da krizin ilk yılında %3,1 olan işsizlik oranı 1933 yılında %25,2’ye kadar yükselmiştir.

2008 yılında AB’de en yüksek işsizliğe İspanya (%11,3) sahipken (European Commission, 2009: 21), bu kısmi bir sorun olarak kabul edilmiş, günümüzde diğer ülkelerin de işsizlik oranlarındaki artışlar ile genel bir sorun haline dönüşmüştür. 2010 yılı Şubat ayı itibariyle (Grafik 1) işsizlik oranları AB 27’de %9,6’ya, AB 16’da ise %10’a yükselmiştir. Şubat 2009 ile Şubat 2010 tarihleri arasındaki işsizlik verileri karşılaştırıldığında, AB 27’de 3,139 milyon (1,844 milyonu Euro ülkeleri) kişinin daha işsiz kaldığı görülmektedir.

II. Avrupa Birliği’nde İstihdam Yaratma ve İşsizliğe Çözüm Arayışı

İşsizliğin çözüm bekleyen doğasına karşın küresel krizin emek piyasalarına yeni işsizler eklemesiyle işsizlik sorunu, önceki dönemlere göre daha büyük bir soruna dönüşmüştür. İşsizliğin ortadan kaldırılabilmesi için istihdam yaratabilmenin zorluğunun farkında olanlar, AB’nin bu sorunu ortak politikalar geliştirerek çözebileceğini ileri sürmüşlerdir. Ortak politikalar geliştirmekle bir sinerji yaratılabileceği ve dolayısıyla sorunun çözümünde hızlı adımlar atılabileceği öngörülerek bu yöndeki çabalara yıllar önce hız verilmeye başlanmıştır.

Başlangıçtan beri üzerinde önemle durulan emek tabanlı faktör, emeğin serbest dolaşımının gerçekleştirilebilmesi için önündeki tüm engellerin kaldırılmasıdır. Bu amaçla Roma Antlaşması’nın 48-51’nci maddelerinde serbest dolaşım, 117-128’nci maddelerinde sosyal politika alanına ilişkin esaslar yer alırken, istihdam ve sosyal alanlarda bağlayıcı düzenlemelerden kaçınılarak üye ülkeler arasında işbirliğiyle yetinilmiştir (Gençler ve Şenocak, 2009: 188). İstihdam ve sosyal alanda ilerleme isteyen görüşler olmasına karşın, istihdamın genel ekonomi politikaları içerisinde değerlendirilmesi yaklaşımı ağır basmıştır. İstihdam ile sosyal politika kavramlarından ne demek istendiğinin tam olarak ortaya konamaması da (Tekin, 2008: 84) bu alanda ilerleme sağlanmasına engel olmuştur. Ancak 1970’li yıllardan sonra artan işsizlik sorunu, ekonominin istihdam yaratamayan büyümesi, Birlik ülkelerinin istihdama ilişkin politikalarını yeniden gözden geçirmesine neden olmuştur. Roma’da ekonomi ağırlıklı başlayan süreç, ilerleyen yıllarda yavaş ve sınırlı da olsa Birlik müktesebatı içine girmeye başlamıştır.

Avrupa İstihdam Stratejisi’nin (AİS) oluşturulması bakımından J. Delors’un katkıları ile iş yaratmayı öncelikli bir hedef olarak gören “Büyüme Rekabet Gücü ve İstihdam” başlığını taşıyan “Beyaz Kitap” önemli bir çabayı tasvir etmektedir (Gençler ve Şenocak, 2009: 207). 1994 Essen Zirvesi’nde de istihdam politikalarına yönelik çalışmalar hız kazanmış ve bu kararlılığın ifadesi olarak “istihdam, ortak kaygı konusu” olarak tanımlanmıştır (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 98). Amsterdam Antlaşması (1997) ile AİS somutlaşmış ve Avrupa’da işsizlikle mücadele edebilmek için istihdam yaratmak gerektiği vurgulanmıştır (aktaran Gençler ve Şenocak, 2009: 209). AİS, istihdamı öne çıkaran bir antlaşma olmasına karşın, adı geçen antlaşmada “istihdam kelimesi” 43, “sosyal kelimesi” 103, “ekonomi kelimesi” ise 157 kez yer almaktadır. AB’nin ekonomi ağırlıklı yapısına rağmen, bu antlaşma ile istihdam politikası birincil hukuki dayanağa kavuşmuştur (Tekin, 2008: 79, 152). AİS’in amaçları (aktaran Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 99):

- Tüm gruplar için yüksek istihdam düzeyine ulaşmak.
- İşsizlikle mücadele için pasif politikalardan çok aktif politikalara yönelerek, istihdam edilebilirliği ve iş yaratmayı geliştirmek.
- Yeni yaklaşımlara uyum sağlayabilecek dengeyi sağlamak (güvenceli esneklik) ve yaşam boyu eğitim sağlamak.

- İş piyasalarına katılım için herkese eşit fırsat sağlamaktır.

AİS, üye ülkelerdeki işsizlik oranlarının aşağıya çekilerek, istihdamın artırılmasını hedeflemektedir. Üye ülkelerin politikalarının bundan etkilenmeleri beklenmektedir. Fakat tek tip bir istihdam politikasını uygulamaları ise beklenmemelidir. Çünkü her ülkenin kendi makro içsel dinamikleri farklıdır (Mosher ve Trubek, 2003: 73). Dolayısıyla AİS, üye ülkeler arasında tek bir istihdam politikasını hedeflememekte, ortak amaçlar için koordinasyonun nasıl tesis edilebileceğini amaçlamaktadır.

2000 Martındaki Avrupa Konseyi'nin Lizbon Zirvesi'nde dünyanın en rekabetçi, bilgiye dayalı, sürdürülebilir ekonomi kapasitesini oluşturmak ve sosyal uyumun tesis edilebilmesi amacıyla hedefler ortaya konmuştur. 2001 Stockholm Zirvesi'nde de Lizbon Stratejisi'nin hedefe ulaşmasındaki yetersizlikler tespit edilerek, yaşlanan nüfus ve sosyal güvenlik konularına odaklanılmıştır. Bu amaçla 2010 yılına kadar istihdam oranlarının toplamda %70'e, kadınlarda %60'a ve yaşlılarda ise %50'ye çıkarılması hedeflenmiştir.

AİS'nin uygulamaya geçirilmesinden beri stratejinin temel yapı taşlarından "istihdam edilebilirlik, girişimcilik ve eşit fırsatlar yaratılması alanlarında üye ülkelerin görece etkin oldukları", ancak uyum alanında yeterince aşama kaydedemedikleri gözlenmiştir. Buna rağmen, AİS'nin devamlılık gösteren bir yapı içermesi nedeniyle üye ülkeler arasında başarıların ve başarısızlıkların değerlendirilerek kendisini yenileyebilme mekanizmasını içeriyor olması, sorunun çözümü ve işsizlikle mücadelede yeni imkânlar sunması önemlidir (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 105).

Sadece sekiz üye ülkenin istihdam oranları %70'in (Danimarka, Hollanda, İsveç, Avusturya, Birleşik Krallık, Finlandiya, KRK ve Almanya) üstündedir. Kadınların ve genç işgücündekilerin işsizlik oranları ise daha yüksektir.

Ekonomik kriz ile birlikte işgücü piyasaları da bundan olumsuz etkilenmiş ve işsizlik artmıştır. Özellikle inşaat ve otomotiv sektörlerinde istihdam daralması (%7,3) daha şiddetli gerçekleşmiştir. Erkek ağırlıklı istihdam içeren bu sektörlerde gerilemeyle birlikte erkek ve genç işçi istihdamı önemli ölçüde etkilenmiştir. Aynı süreçte 55 yaş üstü işgücü ise daha korunaklı bir yapı sergilemiş ve hatta 2008'in ikinci çeyreğine göre 55 yaş üstü işgücü istihdamında nispeten artış sağlanmıştır. Düşük nitelikli işgücünün istihdamında ise diğer alanlara göre düşüş daha yüksek olmuştur (European Commission, 2009: 37). Krizin yol açtığı olumsuz etkilerin giderilebilmesi için AB tarafından önemli tedbirler alınmıştır. Bunlar içinde en önemli adım, 12 Aralık 2008 tarihindeki Avrupa Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa ekonomisini kurtarma³ planıdır. Bu plan kapsamında hareket eyleminin gerçekleştirilebilmesi için AB, GSYİH'nun yaklaşık %1,5'i ayrılmıştır. Ekonomide canlanmanın sağlanabilmesi için talep artırıcı ortamın tesis edilerek, istihdamın teşvik edilmesi ve işveren kesimi üzerindeki işgücünün sosyal maliyetlerinin azaltılması gerekmektedir.

AB tarafından atılan diğer önemli bir adım ise, 07 Mayıs 2009 tarihinde Prag'da gerçekleştirilen "İstihdam Zirvesi" dir. Krizin etkisinin giderilerek istihdam koşullarının geliştirilebilmesi için üye ülkeler ve sosyal ortaklar arasında çözüm yaratacak koordinasyonun sağlanması istenmektedir. Zirvede iki temel soruna dikkat çekilmiştir. Kriz ve işsizliğin, bireyler ve aileler üzerindeki etkilerinin azaltılarak, işsizliğin yapısal bir soruna dönüşmesinin önüne geçilmesidir (İçli, 2009:135). Avrupa Konseyi tarafından kurumsal

³ Council of The European Union 17271/1/08 REV 1, CONCL 5, Presidency Conclusions, Brussels.

temelde nelerin yapılabileceği ve nelerin yapılmaması gerektiği (*policy do's and don'ts*) belirtilmiştir (Carone vd., 2009: 3-4).

Yapılması gerekenler;

- İstihdamda tutabilmek için geçici esnek çalışma saatleri düzenlenerek maddi destek sağlanmalıdır.
- İşsizlik sigortasının sınırlı olduğu ülkelerde gelir yardımı sağlanmalıdır.
- İşçilere kısa süreli yeniden veya nitelik artırıcı eğitimler verilmelidir.
- Düşük nitelikliler için ücret dışı maliyetleri düşürücü önlemler geliştirilmelidir.
- Genç işsizliği ve erken okuldan ayrılmayı önleyecek yeterli önlemler alınmalıdır.
- Geçici ve sürekli sözleşmelerde işçiyi koruyucu düzenlemeler yapılarak, emek piyasalarında ayrımcılık azaltılmalıdır.

Kaçınılması gerekenler;

- Önemi azalan sektör veya bölgelere, yeniden yapılanmayı geciktirecek ve ekonomik etkinliğin azalmasına neden olabilecek vergi kolaylığı uygulamalarından kaçınılmalıdır.
- Kamu sektöründe planlananın dışında personel alımından kaçınılmalıdır.
- Küçülen sektörlerin yeniden yapılanmasında kolaylık sağlayabilecek diye dışlanan işçilerin erken emekliliğinden kaçınılmalıdır.

III. Seçili Üye Ülkeler Bazında Yapılan Düzenlemeler: Almanya, Fransa, İtalya, Yunanistan

İşsizliğin yol açtığı iş ve gelir kaybının giderilmesinde uygulamaya geçirilen ilk politikalar gelir sağlayıcı uygulamalar olurken, daha sonraları istihdam yaratıcı politikaların önem kazandığı görülmektedir. İşgücünün istihdam edilebilmesi veya işte tutulabilmesi için “aktif istihdam politikaları” ortaya atılmıştır. Bu politikaların uygulamaya geçirilmesi ilk olarak İsveç’de görülmüştür.

“Rehn-Meidner modeli” olarak nitelenen aktif emek piyasası politikalarının temel prensipleri, “ücret dağılımında eşitlik, sürdürülebilir tam istihdam ve İsveç sanayinin modernizasyonudur” (Bonoli, 2010: 15). Aktif politikalar ilk olarak İsveç ekonomisi için ortaya atılmakla birlikte, diğer ülkeler tarafından da kabul görüp, ülkelere göre farklılaşmıştır. Nitekim 1950 ve 1960’larda sanayi ülkelerinin gereksinim duyduğu nitelikli işgücü gereksinimini karşılamak söz konusuysen insan sermayesine yatırım yapmak öncelikli bir politika olmuştur. 1973 ve 1975’lerdeki petrol şokuyla kronikleşen işsizlik sorunu aktif politikaların temel karakteristiğinin de değişmesine neden olmuştur. 1990’lardan beri de emek piyasaları bakımından çalışmayan bireylerin ve işsiz kişilerin emek piyasalarına tekrar dönüşünü kolaylaştırıcı ve cesaretlendirici (Bonoli, 2010: 14) politikalar temeline oturmuştur. Günümüzde de işgücünü istihdam dışına iten sorunların ortadan kaldırılması ve istihdamın arttırılabilmesi odaklı aktif politikalar zenginleşen içeriği⁴ ile önemli emek piyasası düzenleyicileri olarak işlev görmektedir. Aktif politikaların bireyin

⁴ Aktif emek piyasası politikalarının işlevlerine ilişkin farklı tiplerle birlikte Bonoli (2010) tarafından bu piyasanın dört temel özelliği olduğunu ve bu yönde kategorize edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu politikalar; teşviklerin güçlendirilmesi, istihdam yardımı, meslek edindirme ve insan sermayesine yatırımdır (s. 11).

istihdama katılması fonksiyonuna ek olarak; pasif politikaların ülke ekonomileri üzerindeki yükünü azaltıcı ya da tamamlayıcı bir rolü de bulunmaktadır.

AB'ye üye ülkelerin GSYİH'dan (2005 yılı) emek piyasalarının düzenlenmesi için yapılan harcamaların %64'ünün işsizlik yardımlarına (GSYİH'nın %1,4'ü), %25'inin aktif emek politikaları olarak nitelenen eğitime, istihdamı teşvike (GSYİH'nın %0,5'i), %11'inin ise iş arama hizmetlerine (GSYİH'nın %0,2'si) tahsis edildiği görülmektedir. Belçika, GSYİH'nın %4,1'ini emek piyasasının düzenlenmesi için harcarken Almanya, GSYİH'nın %3,32'sini (%2,35'i pasif, %0,62'si aktif ve %0,35'i kamu istihdam hizmetlerine gitmektedir.), Fransa GSYİH'nın %2,52'sini (sırasıyla %1,62, %0,66 ve %0,24), İtalya GSYİH'nın %1,31'ini (%0,82, %0,46 ve %0,03), Yunanistan ise GSYİH'nın %0,51'ini (%0,44, %0,06 ve %0,01) harcamaktadır (CESifo DICE Report, 2008: 65-66).

1. Almanya

Almanya'da emek piyasalarının düzenlenmesine ilişkin önlemlerin geliştirilmesi oldukça eskiye dayanmaktadır. İşsiz kalan kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi/azaltılması amacıyla aktif ve pasif önlemleri içeren "işsizlik sigortası" uygulamasına gidilmiştir. Bu konudaki düzenlemeler 1927'den itibaren hayata geçirilmiştir. Aktif önlemlere yönelik çalışmalar ise özellikle 1969-1998 arasında gerçekleştirilmiş, Doğu Almanya'yla birleşmenin ardından doğulu işgücünün batının gereksinim duyduğu piyasaya yeniden uyarlanabilmesi çabaları bu yöndeki çalışmaların hız kazanmasına da zemin hazırlamıştır (Kluve vd., 2007: 76).

Artan işsizlik ve sosyal harcamalara ek olarak sosyal tarafların katkılarının azalması, mali yükler karşısında federal bütçenin artan yükü Alman hükümetini kapsamlı bir reform arayışına itmiştir. 2002 başlarında Volkswagen personel yöneticisi Hartz başkanlığında bir komisyon oluşturularak, sosyal tarafların uzlaşısı içinde olabileceği, istihdam ve işsizlik sorununa çözüm getirebilecek ve işgücü piyasasına esneklik kazandırabilecek bir dizi çözümler öngörülmüştür. Komisyon tarafından işsizlik yardımlarıyla sosyal yardımların birleştirilmesi önerilmiş ve işsizliğin üç yıl içinde %50 azalacağı, işsizlik yardımı maliyetlerinin de 2/3 oranında düşeceği ileri sürülmüştür. (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 147). İşsizlik yardımları nedeniyle, Almanya'nın sosyal harcamaları her geçen gün artmıştır. Öyle ki, bazı dönemlerde bu yardımlar çalışmamaya yönelik bir teşvik unsuru olmuştur. Bu sebepten Almanya'da işsizliğin azaltılabilmesi için istihdamın mutlaka artırılması gerektiği düşüncesi eyleme geçirilmeye başlanmıştır.

Almanya'daki iş piyasalarını düzenleyici kurumsal anlayışın temel amacı; 1960'lardaki ve 1970'lerdeki sadece büyümeye odaklanan bir yapıyı değil, ciddi krizlerin de üstesinden gelmeyi amaçlayan bir mekanizmayı öngörmektedir (Kleinhenz, 2007: 171). Schröder hükümeti tarafından "Hartz yasaları" olarak adlandırılan yapısal reformlar ile Anglosakson serbest piyasa kapitalizmi yerine Alman tipi sosyal kapitalizm yönünde yapılandırılmaya gidilmiştir (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 148). Böylece Hartz reformlarıyla yapılan genel kurumsal düzenlemeler kapsamında aktif istihdam politikalarına yönelinmiştir.

Hartz reformlarına bakış (Kleinhenz, 2007: 177):

- Hartz I; yeni iş biçimleri kolaylaştırılmalı; iş ve işçi bulma kurumlarınca meslek içi eğitim teşvik edilerek, eğitim kuponları devreye sokulmalı; iş bulma kurumu tarafından geçim yardımı yapılmalı, iş ve işçi bulma firmalarıyla süreli işler temin edilmelidir.

- Hartz II; istihdam çeşitlerinin düzenlenmeli, küçük ve orta ölçekli işler yaratılarak kısa süreli istihdama ilişkin düzenlemeler getirilmeli; iş merkezlerinin kurulması hedeflenmelidir.
- Hartz III; yüksek maliyetlerden dolayı, İş ve İşçi Bulma Kurumu (Arbeitsamt) Federal Çalışma Ajansı'na yönelik yeniden yapılandırılmalıdır.
- Hartz IV; işsizlik yardımı ve sosyal yardım II işsizlik parasıyla birleştirilmeli (geçim yardımı); her iki sosyal yardım çalışabilecek durumdaki işsizler için İş Bulma Kurumu tarafından yapılmalıdır. Fakat belediyeler uzun süreli işsizlere yönelik verecekleri hizmetlerin sorumluluğunu kendileri üstlenebilirler; ödenen işsizlik paralarının ve ödenen geçim yardımlarının süreleri yarıya indirilmekte (azami bir yıl) böylece I. işsizlik parasına dönüşmektedir. I. işsizlik sigortasına hakkı olmayan II. işsizlik parasını alır ve II. işsizlik sigortası için başvuran kişinin ve ailenin mal varlığı ve gelir durumu dikkate alınır.

İşsizlik sigortası (I. İşsizlik parası⁵) alma süreleri genel olarak 12 aya indirilmektedir. Ayrıca uzun süre prim ödemiş ve çalışabilecek durumda olup sosyal yardım alan kişiler içinse gelire bağlı işsizlik yardımından yararlanmalarının yerine, asgari ihtiyaca bağlı tekdüze II. İşsizlik parası getirilmektedir. Hartz IV yasasıyla I. İşsizlik parası alma süresi önemli ölçüde kısaltılma yoluna gidilmekte ve işsizlik halinde ödenen para, (359 €) 12 aydan sonra sosyal yardım düzeyine inmektedir (Kleinhenz, 2007: 178–179). Üzerinde oldukça tartışma yapılan Hartz IV yasası Alman anayasa mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunmuş ve 31 Aralık 2010 tarihine kadar yeniden düzenlenmesi istenmiştir.

İşsizlik parası I (tam istihdam yardımı)⁶; işsiz, önceki ücretinin %60'ını alır. Şayet 18 yaşın altında bakmak zorunda olduğu çocuğunun olması durumunda, bu oran %67'ye kadar çıkabilmektedir. İşsizlik parası, istihdamda kalma süresi ve yaşa göre değişerek 90–360 gün arasında alınabilmektedir. Bir yıllık yardım alabilmesi için en az iki yıl veya daha fazla çalışmış olması gerekmektedir. Bu ödeme süresi 55 yaşın üstündekiler için ise 18 aya kadar çıkabilmektedir.

İşsizlik yardımı II ise; tam istihdam yardımından yararlanma hakkı bulunmayanlar (süresi biten veya yararlanamayanlar) için verilmektedir. Bu yardımdan yararlananlar eğitim kurslarına katılmak ve düşük ücretli de olsa kendilerine önerilen işleri kabul etmek zorundadırlar. İşsizlik yardımı alanlar kendilerine önerildiği takdirde kamu yararına düşük ücretle çalışmayı içeren "1 €" luk işleri kabul etmek zorundadırlar. Üzerinde çok tartışılan bu uygulamadan Almanya'da 6,5 milyonun üstünde işsiz yararlanmaktadır.

⁵ Süreli bir işte çalışanlar sürenin bitimine 3 ay kala ve mesleki eğitim sivil hizmet ile askerlik hizmeti yapanlar da sürenin bitiminden üç ay önce çalışma dairesine bildirim yapmakla mükelleftirler. Aksi takdirde geçen süreler ödenekten kesilir. İşsiz, kendisine sunulan iş, daha önce kazandığı ücretten ilk üç ay için %20'den, daha sonraki üç ay için %30'dan daha az ve yedinci aydan itibaren de işsizlik parası düzeyinde olsa bile işi kabul etmek zorundadır. Sosyal yardım alanlar için her iş uygun olup, eğer okula gidiyorsa ve 3 yaşın altında çocuğu varsa ve bakımının tehlikeye girmesinin olası olması ya da hasta olan aile fertlerinden birinin bakımını üstlenmesi durumunda bu uygulamanın dışında tutulmaktadır. Çünkü kural olarak işsiz, Almanya'da kendisine sunulan herhangi bir işi kabul etmek zorundadır [<http://www.hukuk24.de/almanya/issizlik.html>] (30.04.2010).

⁶ Almanya'da istihdam ve işsizlik hakkında daha geniş bilgiye aşağıdaki adresten ulaşılabilir. [<http://germany.angloinfo.com/countries/germany/unemploy.asp>]

Aktif emek piyasası önlemleri

Aktif emek piyasası önlemleri içinde eğitim en önemli faktör olarak yer almaktadır. Almanya'da 1998 sonrasında III. Sosyal Hukuk Kitabı (SGB-Book of Social Law III) ile düzenleme gerçekleştirilmiştir. Buna göre (Kluve vd., 2007: 79-81);

1. Eğitim programları: Hartz reformları ile önemli ölçüde değişime uğramış, eğitime mali destek azaltılmış ve eğitim sağlamaya yönelik sıkı kurallar getirilmiştir. SGB III'le hedeflenen gruplar kadınlar, işsizler, işsizlik baskısı altında bulunanlar, çıraklar, emek piyasalarına yeni giriş yapanlar ve göçmenlerdir. Doğrudan ve dolaylı (ulaşım ve çocuk bakımı gibi) eğitim maliyetleri Federal İstihdam Ajansı tarafından karşılanmakta olup, aranan ölçütlere sahip olmayanların masraflarıysa Avrupa Sosyal Fonu⁷ (ASF)'nce desteklenmektedir.

- Mesleki eğitim;
- Yeniden mesleki eğitim;
- Bütünleşmeyi sağlayıcı önlemleri arttırmak;
- Kısa süreli çalışmayı teşvik edici sosyal planların desteklenmesi;
- İş rotasyonu için eğitimidir.

2. Finansal içerikli teşvikler: SGB III'le işverenlere ve işçilere yönelik katkılarla işsizlik yardımlarını azaltan, ücretler ve sosyal güvenliğe ilişkin mali yardımları içermektedir. Emek piyasalarında talep yaratabilmek için işverenlerin belirli işlere ilişkin işleri arttırmakta, arz tarafında ise esneklik ve emek arzını arttırabilecek işçilerin eğitim ve iş arama yönlerini teşvik etmeyi içermektedir.

a. İşveren yönlü teşvikler

Entegrasyon yardımı; işverenin bazı işlerde çalışan işçileri istihdam etmesi durumunda ücret yardımında bulunmasını içermektedir. Muhtemelen düşük verimlilikte bulunan işçileri istihdam eden firmalara yönelik bir uygulamadır. Bunlar (Kluve vd., 2007: 81-84);

- İşe alıştırma döneminde,
- İşe yerleştirmesi zor olanlar (uzun süreli işsizler ve özürlüler),
- 55 yaş veya daha üstü işçiler,
- Emek piyasasına yeniden giriş yapanlar (çoğunlukla kadınlar),
- İşverenin işe başladığı zaman işsizlerin istihdam edilmesinde,

Nakdi yardımda bulunulabilecek olan kişilerin ücretinin %50'sini aşmamak üzere 6 ayla 24 ay arasında destek yapılabilmektedir.

⁷ Avrupa Sosyal Fonu, 1961 yılında Roma Antlaşması'nın 123. maddesine dayanarak oluşturulmuştur. Fonun tüzel kişiliği olmamakla birlikte, Birlik bütçesinde yer alan bir finansman aracı olup, yönetilmesi bakımından Komisyon yetkilidir (Tekin, 2008: 176-180). Roma Antlaşması'na Tek Senet ile eklenen 130a, 130d ve 130e maddeleri ile ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlayacak rol verilmiştir. Tek Senet ve Maastricht ile ASF'ne aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi ve ilerletilmesi, işgücü piyasasına giriş ve sosyal dışlanmaya karşı herkese eşit fırsat yaratılması, yaşam boyu eğitime yönelik öğretim ve danışmanlık hizmetleri vermek, işgücünün uyum ve yeteneklerinin geliştirilmesi, kadın işgücünün piyasaya giriş ve devamında karşılaşılabileceği sorunlara karşı önlemler almak kapsamında görevler yüklenmiştir (Pinhas, 2007: 27-28).

- Yaşlı işçiler için sosyal güvenlik katkısı;
- Diğer mali olmayan teşvikler;
- Personel sağlayıcı ajanslar;

b. İşçi yönlü teşvikler

Sosyal güvenlik katkısı yardımı; düşük gelirli işçilere sosyal güvenlik katkısı yapılmaktadır. Sağlanan katkıdaki gelir eşiği, yıllara göre değişim göstermektedir. Gelirleri 400–800 € arasında olanlara yardım yapılmasını içermektedir.

Yardımların başlaması; serbest çalışmaya başlayan kişilere altı aya kadar işsizlik yardımına eş değer yardım yapılabilmektedir. Ayrıca yeni girişimci olup yıllık geliri 25.000€'yu geçmeyenlere ilk yıl için aylık 600€, ikinci yıl için aylık 360€ ve üçüncü yıl için her ay 240€ yardım yapılmaktadır.

3. Doğrudan iş yaratma programları: Almanya'da aktif emek piyasası programlarının en önemlileri arasında yer alır, uzun süreli ve zor durumdakileri kapsar. Özellikle Doğu Almanya ile birleşme sonrasında doğudaki işçilerin bütünleşmesi için uygulanmasına hız verilmiştir. Bu uygulamadan 1997–2004 yılları arasında 1,7 milyon kişi yararlanmıştır. Bu programa 24 milyar € tutarında harcama yapılmıştır. Eğitim programlarının tamamı desteklenmektedir. Ücret teşvikinde uzun süreli işsizlerin istihdamı daha çok özendirilmektedir (Hujer ve Zeiss, 2007). Federal istihdam bürosu tarafından ücretin %50–75'i desteklenebilmekte ve bazı durumlarda bu destek %100'e kadar çıkabilmektedir. Ayrıca işsiz kişi, işsizlik yardımı II kapsamında 1€'luk iş tekliflerini de kabul etmek zorundadır.

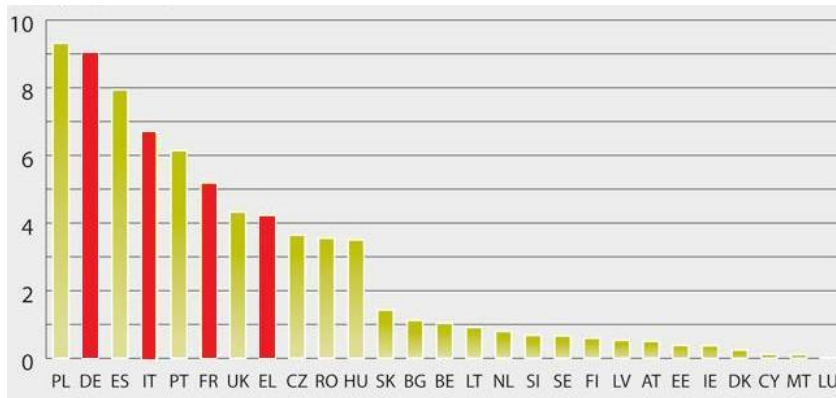
4. İş arama yardımı: İşsizlere iş aramaları için Federal İstihdam Bürosu tarafından geri ödenmek üzere yıllık 260€'ya kadar destek verilmektedir.

5. Gençlere yönelik programlar: Bir yıla kadar mesleki eğitim yardımı yapılabilmektedir.

6. Özürlülere yönelik önlemler: İşverenler istihdamlarının %5'ini özürlülere ayırmak zorundadır. İstihdam durumunda 24 aya kadar ücretinin %70'ine kadarlık kısmı sübvansede edilebilmektedir (Kluve vd., 2007: 85).

Grafik 2: ASF'den Üye Ülkelere Yapılan Yardımların Dağılımı

Milyar € (2007–2013)

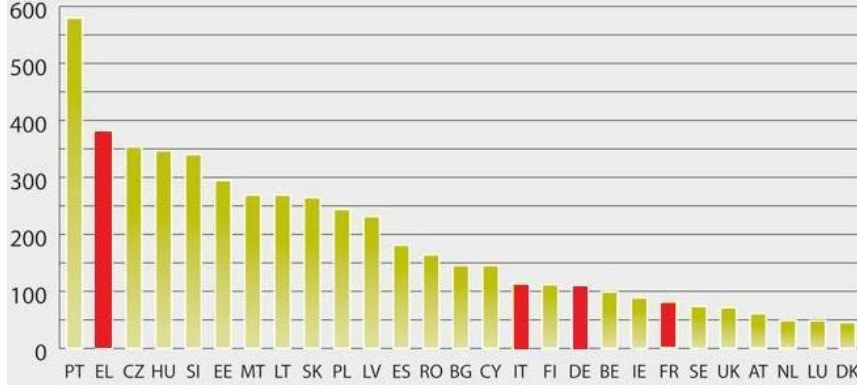


Kaynak: Eurostat.

ASF tarafından istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması için 2007–2013 yılları için tahsis edilen tutar 9,380 milyar €'yu bulmuştur. Almanya alınan fonların kişi başına dağılımında üye ülkeler sıralamasında 18'incidir.

Grafik 3: ASF'den Alınan Yardımların Kişi Başına Düşen Miktarın Üye Ülkelere Göre Dağılımı

€ kişi başına (2007–2013)



Kaynak: Eurostat.

Almanya'da istihdamın artırılabilmesi için işletmelerde uygun şartların yaratılabilmesi için ASF ve Alman hükümeti tarafından 2007–2013 yılları için tahsis edilen miktar 15,706 milyar €'dur. Bu kaynağın %60'ı ASF'u tarafından finanse edilmektedir. Aktif istihdam politikaları içinde en fazla ağırlık, insan sermayesinin geliştirilmesiyle istihdama kabulün sağlanabilmesine yönelik uygulamalara verilmiştir. Bu amaçla yapılacak harcamalar 10,524 milyar €'yu bulmaktadır. Bu da toplam harcamaların %67'sine denk düşmektedir.

Tablo 1: Seçili Ülkeler ve ASF Tarafından İşsizliği Azaltıcı Uygulamalar: 2007–2013 (Bin €)

ÜLKELER	ALMANYA			FRANSA			İTALYA			YUNANİSTAN		
	Topluluk Yardımı	Ulusal Taraf	Toplam	Topluluk Yardımı	Ulusal Taraf	Toplam	Topluluk Yardımı	Ulusal Taraf	Toplam	Topluluk Yardımı	Ulusal Taraf	Toplam
İşletme ve işçilerin uyumu												
İnsan sermayesini geliştirmek	2,473,000	1,636,000	4,109,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İstihdam edilebilme												
İş arayanların istihdam girişleri	3,265,000	2,173,000	5,438,000	389,984	314,986	704,970	2,321,713	2,705,914	5,027,627	2,260,000	731,333,333	2,991,333
Teknik yardım	2,946,000	2,140,000	5,086,000	-	-	-	-	2,824,946	5,199,802	-	-	-
Kamu yönetimi reformu	-	-	-	1,274,606	1,264,321	2,538,927	-	-	-	-	-	-
Bölgesel ve bölgeler arası faaliyetler	367,000	250,000	617,000	175,216	75,093	250,309	237,103	290,921	528,023	-	-	-
Ayrımcılıkla mücadele ve sosyal içerme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	505,000	170,000	675,000
Ulus ötesi	-	-	-	-	-	-	177,935	232,917	410,852	-	-	-
İntibak edebilme												
Eğitim ve yaşam boyu öğrenme	-	-	-	1,755,845	1,747,879	3,503,725	-	-	-	-	-	-
Ekonomik değişime uyum	329,000	127,000	456,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kapasite geliştirme	-	-	-	-	-	-	1,048,652	1,362,982	2,411,634	-	-	-
Özel durum fonu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,440,000	775,000	2,215,000
Toplam	-	-	-	898,912	109,438	1,993,296	-	-	-	-	-	-

Kaynak: Tablo, European Social Fund, [http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm] (06.05.2010)'deki tablolardan yararlanılarak düzenlenmiştir.

2. Fransa

Fransa'da 1970'li yılların başından itibaren yükselmeye başlayan işsizlik, aynı zamanda Fransa'yı genç işsizliği bakımından AB'de en yüksek orana sahip ülke konumuna getirmiştir. Genç işsizliği 1979'da %13'ler civarındayken %29'lara kadar yükselmiştir. Daha sonraysa kademeli düşüşle 2001'de %8,3'e, 2008'deyse %7,8'e düşerken, genç işsizlik oranı %18,9'a gerilemiştir (European Commission, 2009: 166).

Fransa, işsizlik sorununun tartışılıp çözümlenmesinde, işgücü piyasasına yönelik tercihlerde ve ulusal siyasetin belirlenmesinde toplumsal uzlaşma dinamiklerinden etkilenmektedir. 1988'de kabul edilen "asgari gelir güvencesi" düzenlemesiyle "yaş, zihinsel veya fiziksel yetersizlik, ekonomik koşullar veya işgücü piyasasının durumu gibi gerekçelerle istihdam edilemeyen 25 yaş üstü" herkes için ihtiyaçlarını karşılayabilecek gelirin temini, toplumsal bir sorumluluk olarak kabul edilmiştir. Amaç, tüm toplumu kucaklayabilecek bir toplumsal bütünleşmeyi sağlayabilmektir (aktaran Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 165).

İşsizlik Yardımları

Yirmisekiz ay içinde en az dört ay çalışmışlar (50+ için 36 ay) işsizlik yardımından dört ay yararlanabilirler. Çalışma süresine bağlı olarak 50 yaşın altındakilere iki yıla kadar işsizlik yardımı yapılabilir. Ellinin üstünde, en az üç yıldan beri çalışmış olanlaraysa 36 aya kadar, yaşı 60,5'un üstünde olanlara ise 65 yaşına kadar işsizlik yardımı yapılmaktadır (2010'da en az yaş 61 oluyor).⁸

Aktif Politikalar

1974'ten beri elliden fazla önlem alınmışsa da, bunların ancak onu uygulamaya geçirilmiştir (Kluve vd., 2007: 141).

Eğitim

Fransa'da çıraklık sistemi Almanya'ya benzer; özel firmalarda kısmi süreli çalışma imkânı, kamusal eğitim merkezlerinde verilen kısmi süreli eğitim sonrasında istihdam imkânı bulunmaktadır. Yaşları 15-25 arasında formel eğitim almamış veya herhangi bir diploması olmayanlar, yapılan sınav sonrasında başarılı olmaları durumunda diploma sahibi olabilmektedirler.

Nitelik sözleşmesi; çıraklık sözleşmesine benzemekte olup, 6-24 aylık belirli süreleri için yapılır.

Uyum sözleşmesi; 6-12 ay arasında (1987'den beri en az 200 saat) belirli süreli veya sürekli olur.

16-25 yaş arası özel eğitim kursları; diploma almadan eğitim kurumlarından ayrılmış vasıfsızların 6-9 aylık kurslar sonrasında sosyal ve profesyonel olarak bütünleşmelerini hedefler.

Yerleştirme ve eğitim programları; uzun süreden beri işsiz olanları, çalışma hayatına hazırlık kursları; genç, profesyonel deneyimi olmayan ve uzun süreli işsizleri kapsamaktadır.

⁸İşsizlik yardımı önceki alınan ücrete göre değişmektedir. Şayet işsizlikten önceki 12 ayda 20,000 € kazanılması durumunda 20,000/365 gün olarak günlük 55 € yardım ödenir. Ancak işsize yapılacak yardım bu hesaplama göre günlük 26,66 €'nin altına inmemektedir (Unemployment benefit in France, 2009).

Tekrar eğitim programları; altı aylık yeniden eğitim ve iş arama yardımlarını içermektedir. Hedef grup 57 yaşın üzerindedir.

Özel sektör teşvik programları

Daha çok çıraklık sözleşmesi oluşturmaya ilişkindir. Özel işyerlerinin çıraklık sözleşmesi bulunmayan personeli olması durumunda işverenlerden çıraklık vergisi alınmaktadır. Diğer taraftan 1990'lardan beri emek piyasasında iki temel politika uygulanmaktadır; çalışma sürelerinin 35 saate indirilmesi⁹ ve istihdamın ödüllendirilmesidir.

Kamu sektöründe istihdam

Topluluk işleri programı; düşük nitelikli 16–21 yaş grubunda olanlarla 22–25 yaşları arasında olan gençlerin kamu kurumları, yerel idareler ve kamu yararına faaliyet gösteren kurumlarda asgari ücret karşılığı çalıştırılması esasına dayanır.

İstihdam dayanışması sözleşmeleri; asgari ücretle kısa süreli çalışma (haftada 20 saat) veya belirli süreli (3–12 ay) istihdam sözleşmesi yapılmasını içerir. Çalışanların bu sözleşmeyi iki veya üç kere yenileyebilme imkânları bulunmaktadır. Hedef grupsa yetişkinlerdir.

Gençlerin istihdamı;

Nitelikli olup da iş bulmada zorlananlara 20 saatlik eğitim sonrasında iş bulmada yardımcı olunur. Ayrıca sahip olduğu niteliklerin dışında bir işte çalışmayı tercih edenlere ise üç aylık eğitim ve iş arama desteği sağlanabilmektedir (Kluve vd., 2007: 143).

Ekonomik krizin yaratacağı olumsuz ortamın, işçilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması için bir fırsata dönüştürülmesi hedeflenmiş ve bu maksatla bir "kriz fonu" (Sosyal Yatırım Fonu-FİSO) tesis edilmiştir. Fransız hükümeti ve sosyal ortaklar emek piyasalarındaki ekonomik krizin etkisi ile mücadele edebilmek için koordinasyonlarını hedeflemektedir. Bu program ekonomik kriz süresince 2009–2011 yılları arasında ve daha uzun süreli uygulanması istenmeyen bir aktivasyonu içermektedir. FİSO'nun iki temel amacı vardır (European Commission, 2010: 49):

1. En zayıf ekonomik sektörler ve bölgeler ile özellikle hedef grupların (gençler ve düşük nitelikli işçiler) gözetilerek krizin çalışanlar ve işsizler üzerindeki etkilerini sınırlamaktır.
2. Mesleki eğitim programlarının güçlendirilerek uzun süreli istihdam edilebilirliği artırarak, meslekler arasında geçişi güvenli kılabilme.

FİSO ile finansmanı sağlanacak ve uygulamaya geçirilmesi istenen önlemler şunlardır:

- Kısmi işsizlerin mesleki eğitimle bütünleşmelerinin sağlanması;
- Fazla olan işçilerin değişimlerinin sağlanarak var olan önlemlerin amaçlarının güçlendirilebilmesi;
- İşsizlere ve düşük niteliklilere eğitim verilmesi;

⁹ AB ülkelerinde haftalık çalışma süreleri 40–48 saat arasında değişmektedir. Avusturya, Estonya, Finlandiya, Letonya, Polonya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve İsveç'te 40 saat olup, diğer ülkelerde ise 48 saattir. Ancak azami sürenin 40–48 saat arasında olmasına karşılık toplu iş sözleşmeleri ile haftalık çalışma sürelerinin 37–40 saat arasında değiştiği görülmektedir. Çalışma sürelerinin fiili olarak gerçekleşmesi ise haftalık 38–44 saat arasında değişebilmektedir. İstihdamın yükseltilmesi için kısmi ve geçici süreli çalışma teşvik edilmekte ve son yıllarda kısmi ve geçici süreli çalışanlarda artma eğilimi olduğu görülmektedir (Pinhas, 2007: 37, 66).

- Hedeflenen genç insanlara mesleki eğitim verilmesi ve istihdam politikalarının desteklenmesi;
- En çok etkilenen sektörlerin ve bölgelerin desteklenmesidir.

Üç milyar Euro ile finanse edilen FİSO, yerel ve sosyal gereksinimlere cevap verebilmek için tüm tarafları ve enstrümanları bir araya getirmesi bakımından kriz döneminde yaşama geçirilen önemli bir projedir. Ayrıca Fransa, ASF'nundan 4,494 milyar €'luk kaynak tahsis etmiştir.

Fransa'da işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması için öncelik tanınan diğer bir alan ayrımcılıkla mücadele edilmesidir. Bu amaçla istihdamın artırılmasına yönelik ASF destekli uygulamalara 2007–2013 yılları için 8,991 milyar €'luk ödeneğin 3,503 milyarı (%39'u) ayrımcılıkla mücadeleye ayrılmıştır. İnsan sermayesini geliştirmeye ilişkin ayrılan kaynak ise toplam tutarın sadece %7'sini içermektedir.

3. İtalya

1990'lı yılların sonlarına kadar pozitif ilerleme gösteren İtalyan ekonomisi, 1985–1991 arasında %2,7'lik büyüme sağlarken istihdamda da %1'lik artış sağlamıştır. 1996–2002 arasındaysa GSYİH'da %1,7, istihdamda ise %1,2'lik artış sağlanmıştır. Ekonomide ve istihdamdaki ilerlemeye karşın, diğer ülkelerden farklı olarak ekonomik kararlar uygulamaya geçirilirken rasyonel yaklaşım gözardı edilerek daha çok kamuoyunun tatmini ön plana çıkarılan kararlar alınmıştır (Kluve vd., 2007: 92,95).

İtalya'daki popülizm, emek piyasalarının düzenlenmesi ve istihdamın artırılması bağlamında aktif emek piyasalarının gecikmeli olarak uygulamaya geçirilmesine yol açmıştır. İtalya'nın pasif ve aktif emek piyasası politikalarına ilişkin GSYİH'dan ayırdığı pay diğer gelişmiş ülkelere göre oldukça düşüktür. 2005'te GSYİH'nın %1,31'lik kısmı ile diğer gelişmiş ülkelerin yaptıkları harcamaların yarısına ancak ulaşabilmektedir.

2000–2004 arasında aktif politikalara yönelik harcamalar iki katına çıkarken GSYİH'dan ayrılan pasif ve aktif politikalara yönelik payı yükseltilmiştir. Emek piyasalarının düzenlenmesi için GSYİH'dan ayrılan pay içinde aktif emek piyasası politikaları için yapılan harcamaların payı 1996'da %25 iken bu oran 2004'te %50'lere yaklaşmıştır (Kluve vd., 2007: 97-98). Son ekonomik krizse İtalyan ekonomisinin durgunluğa girmesine, işsizlik oranlarında da artışa neden olmuştur. 2008'de %6,7'lere kadar gerileyen işsizlik oranlarının 2010 başlarında %8,5'lara tırmanmasına yol açmıştır. Artan işsizlik sorununda aktif politikalara verilen önemin yanı sıra işsizlik yardımı uygulamaları da işsizler için bir gelir kapısı olarak öne çıkmaktadır.

İşsizlik yardımları

Ekonomik kriz ile birlikte, İtalyan işsizlik yardımlarına yönelik talep oldukça artmıştır. Ancak İtalyan işsizlik yardım sistemi oldukça karmaşık ve bölünmüş bir yapıya sahip olup, evrensel kapsayıcılıktan uzaktır. Yardımlar önceki istihdam biçimi ve uzun süreliğine, işletmelerin faaliyette buldukları sektöre ve firma büyüklüğüne göre de değişebilmektedir. Uluslar arası standartlara göre işsizlik yardımları oldukça düşüktür. Sistem iki ana modele dayanmaktadır. Süreli bir iş ilişkisine dayalı istihdam edilen veya firmanın yeniden yapılanması sürecinde emeğe olan talebinin azalması ile işsiz kalınma, CIG (Cassa Integrazione Guadagni - Ücret Garanti Fonu) olarak tanımlanmaktadır. Diğerisi ise iş ilişkisinin sona ermesidir. İşten çıkarma fonu olarak da nitelenen bu işsizlik yardımları

istihdam süresine ve sosyal güvenlik ödemelerine göre değişir (European Commission, 2010: 53).

İtalya’da işsizlik ödemeleri işsizlerin işte iken aldığı ücretin %40’ına kadar olan tutarının yaklaşık yedi aya kadar ödenmesi biçiminde gerçekleşmektedir. CIG, işsizlik yardımında süreli olarak kullanılmayan işgücü ile zor durumda bulunan işletmelere de mali yardım yapmayı içerir. CIG kapsamında “dayanışma sözleşmesi” (Contratti di solidarietà) yapılan sözleşmelerde çalışma saatleri azaltılmış olan işçilerin ücretlerinde meydana gelen kayıplarının %60’ına kadarlık kısmı, resmi organlar tarafından karşılanır. Fakat işletmeye herhangi bir yardımda bulunulmaz. Hareketlilik ödeneklerinde (Indennità di mobilità), işsizlik ödeneğinden işletmenin finansal durumunu düzeltmesi için yardımda bulunulmaz. Diğer firmaların onları istihdam etmeleri durumunda teşvik sisteminden yararlanabilirler (Unemployment benefits, 2010). Şayet CIG kapsamında coğrafi veya spesifik nedenlerden dolayı sorunların ortadan kalkmaması durumunda beş yıl içinde 36 aya kadar varan süre ile yardım yapılabilir (European Commission, 2010: 53).

İtalya’da ekonomik krizin işsizlik üzerinde yaptığı etkinin derinleşmesiyle, Ekim 2008’de alınan ve Ocak 2009’da (Kanun 2/2009) yapılan düzenleme ile işsizlik yardımından yararlanmaya yönelik başvuru hakkındaki kısıtlamaları azaltma yoluna gidilmiştir. Özellikle işsizliğin artış gösterdiği belirli süreli istihdam ilişkisine sahip olanlar, süreli işlerde çalışanlar ve çıraklara yönelik yardımdan yararlanmayı engelleyen kısıtlamalar kaldırılmıştır (European Commission, 2010: 53).

Aktif politikalar

İtalya’da aktif emek piyasalarının uygulanması oldukça karmaşık ve çok fazla kurumsal aktörün içinde bulunduğu bir sisteme dayanmaktadır. Uygulamalar bölgelere, yerel idarelere, özel ve kamu kurumlarına göre değiştiğinden tek bir yapıdan söz edebilmek mümkün değildir. Bu yapı aynı zamanda aktif uygulamaların merkezi değil, âdemi merkezi bir içerik taşıdığından da ifadesidir. İtalya’daki uygulamalar büyük ölçüde ASF’nun müdahale ettiği programlardır. İtalya’da 1996–2004 yılları arasında en yoğun uygulanan aktif istihdam politikaları (Kluve vd., 2007: 95-96);

- Eğitim programları,
- Özel sektör teşvik programları,
- Kamu sektöründe istihdam programları,
- İş aramayı teşvik edici önlemlerdir.

Anılan yıllar içinde programlara yapılan harcamalar içinde en büyük payı %77 ile özel sektör teşvik programları almaktadır. Pasif programlar içindeyse ilk sırada %85’lik harcama ile işsizlik yardımları gelmektedir. 1996–1998 yılları arasında İtalyan emek piyasasının düzenlenmesi için pasif ve aktif harcamalar içinde işsizlik yardımları, özel sektör teşvik programlarına yapılan harcamaların 2–3 katı tutarındayken, 2002’de özel sektör için yapılan harcamalar işsizlik yardımı harcamalarını geçmiştir. 2004’te işsizlik yardımları tekrar en büyük harcama kalemi olmuştur.

3 Haziran 2009'da yapılan Avrupa Komisyonu toplantısında da özellikle; savunmasız durumda olanlar hedeflenerek¹⁰ aktif istihdam politikalarının istihdama girişi olabildiğince hızlandırabilecek, eğitim ve yeniden eğitimiyle "niteliklerin yükseltilmesi, emek piyasalarının gereksinimlerinin izlenmesi" kapsamında finansmanının sağlanabileceği öngörülmektedir. Bu kapsamda 2009-2010 için yaklaşık 8 milyar €'luk kaynak (bunun 5,35 milyar €'su ulusal kaynaklardan) tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır (European Commission, 2010: 54).

İstihdamı arttırmak amacıyla tahsis edilen harcamalarda en fazla ödenek istihdam edilebilme kapasitesinin artırılması ve mevcut insan sermayesinin, ekonominin ve dolayısıyla emek piyasalarının gereksinim duyduğu düzeye yükseltilmesi sağlanmak amacıyla tahsis edilmiştir. Bu programlar ile insan gücünden en rasyonel biçimde yararlanmak hedeflenmektedir.

4. Yunanistan

Yunanistan, AB'nin küçük ölçekli ama sorunları büyük ülkesidir. Düne kadar model olarak gösterilen Yunanistan bugün büyük bir borç krizi içinde çalkalanmaktadır. AB üyeliği ve Euro bölgesi içinde olmanın getirdiği kolay borçlanma ve müsrif uygulamalar kişi başına 30,000 dolarlık bir gelir ve Türkiye'nin iki katından fazla bir dış borçla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. İşsizlik oranları 2007'de %8,3'ken, 2010'da %10,2'ye ulaşmıştır. İşsizlik konusundaki uygulamaları ise, şu şekilde özetlenebilir:

İşsizlik yardımları

İşgücü İstihdam Kurumu (OAED- Organismos Apasholisseos Ergatikou Dynamikou) tarafından gerçekleştirilmektedir. İşsizlik yardımından ilk kez yararlanmak isteyenlerin, işten çıkarıldıkları tarihten itibaren 60 gün içinde başvurmaları gerekmektedir. İlk başvuruda (Unemployment, 2010):

- Başvurudan önceki iki yıl içinde her yıl için 80 gün çalışılmış olması veya
- Son iki ay hariç, 14 ay içinde en az 125 gün çalışılmış olmasıdır.

İşsizlik yardımı için ikinci başvuruda ise:

- Son iki ay hariç, 14 ay içinde en az 125 gün çalışmış olmak,
- Turizm veya sezonluk işlerde çalışmış olanların ise başvurudan önceki 12 ay içinde 100 işgünü çalışmış olmaları gerekmektedir.

İşsizlik yardımları, kişinin çalışma süresine bağlı olarak 12-14 ay veya 2 yıl olabilmektedir. Mayıs 2009 itibariyle işsizlik yardımı miktarı 454,25 €'dur.

Aktif politikalar

Kurumsal yapıların yeniden düzenlenmesi ve en son iletişim teknolojilerine dayalı işgücünün geliştirilmesi yönünde çabalara hız verilmektedir. OAED tarafından 200,000 kişiyi kapsayan programlara yaklaşık 1,5 milyar €'nun üzerinde harcamada bulunulmuştur. (European Commission, 2010: 41)

¹⁰ ASF'nin operasyonel programlarında "uzun süreli işsizler, işsizlik yardımı alamayan kısa süreli işsizler, sözleşmesi yenilenmeyen bazı atipik çalışanlar, emek piyasasına yeniden giriş yapan kadınlar ile ilk defa iş aramaya başlayan gençleri içermemektedir (European Commission, 2010: 55).

- İşsizlik yardımlarının resmi, yarı resmi ve yerel makamlar tarafından sağlanabilmesi şeklinde düzenleme (Kanun 3746/2009) yapılmıştır.
- Turizm ekonomisinde sezonluk çalışan 50,000 kişiye yardım sağlayabilecek biçimde düzenli yardımların sağlanabilmesi
- 16–25 yaş arasında “ilk başlayana ilk şans” adında yeni bir program ile enformasyon alanında kendilerine bir sertifika sağlanarak istihdam edilme fırsatının yaratılması
- Kamu istihdam hizmeti sunan 121 kurumun tek bir merkezden hizmet sunumunun sağlanması
- Yeni teknolojilerin kullanılmasını arzulayan işlerde bürokratik işlemlerin azaltılması yönündedir.

OAED tarafından işsizlerin istihdamı için yeni işler teklif edilmektedir. İstihdam için özellikle kısmi süreli çalışmaların artırılması istenmektedir. Yeni iş programları ile (European Commission, 2010: 42):

- Emekliliği yaklaşan 2500 kişinin uygun özel ve yerel girişimlerde istihdamlarına yardımcı olmak
- 30 yaş üstü işsizlere zorunlu eğitim vermek
- Elli yaş altında ve en az bir aydır işsiz olanlarla 0–3 kişinin çalıştığı işyerlerinde 8,000 kişilik kısa süreli istihdam yaratmak
- 45 yaş üstündeki 10,000 işsize özel işletmelerde istihdam sağlamak
- 31–44 yaş arasındaki 6,500 işsize özel sektörde istihdam yaratmak.
- Turizm ilişkili yeni işler ile bu sektörde sezonluk 50,000 kişiye istihdam yaratmak

ASF’ nundan 4,363 milyar €’ luk finansman sağlayan Yunanistan’ da kişi başına alınan yardım miktarı 350 €’ dur. Gerçekleştirilmek istenen aktif politikalara ilişkin projelerde en fazla tahsisat 2,991 milyar € (%49’ u) ile insan kaynaklarının geliştirilmesine yöneliktir. Yunanistan’ ın 2007–2013 dönemi için uygulamaya geçirmeye çalıştığı aktif emek politikalarının %71,6’ sı ASF tarafından finanse edilmektedir.

IV. Kriz Koşullarına Yönelik Dört Ülkede İstihdamı Teşvik Edici Uygulamaların Karşılaştırılması

Ekonomik krizin yol açtığı durgunluğun aşılmasında krizin ilk şoklarını yaşayan başta ABD olmak üzere birçok ülke, vergi indirimleri ile gelir ve harcama arttırıcı önlemleri hayata geçirmiştir. Mali önlemlerin yanı sıra, emek piyasalarındaki gerilemenin neden olabileceği sorunların giderilebilmesi amacıyla her ülke, kendi ulusal önceliklerine ve hedeflerine göre önlemler geliştirmiştir. Kriz koşulu ile alınan önlemler yukarıda belirtilen genel politikalardan farklı olarak birçoğu 1–2 yıllık süreleri kapsayacak şekilde hayata geçirilmiştir.

Alınan önlemlerin iş tedarik etmeye ve deneyimlerin artırılması yönünde programların uygulamaya geçirilmesi, işe almayı teşvik etmek, ücret dışı maliyetlerin azaltılması, kamu ve özel sektörde iş yaratabilmek, kısa süreli çalışmanın teşvik edilmesi, iş bulmayı teşvik etmek, yapılan yardımların süre ve miktar bakımından değiştirilmesine ilişkin düzenlemeleri içerdiği görülmektedir.

Kurumsal önerilere ek olarak, üye ülkeler tarafından da ekonomik krizin emek piyasaları üzerinde neden olduğu olumsuz etkilerin bir an önce ortadan kaldırılması veya en azından azaltılabilmesi için çeşitli önlemler alınmıştır. Alınan önlemlerin niteliği, sayısı ve ülkelere göre dağılımı aşağıdaki tablodadır.

Tablo 2: Üye Ülkelerde Emek Piyasası ve Sosyal Korumaya İlişkin Yeni Düzenleme Etkinlikleri

	Önlem Sayısı	Ülkeler
Esnek çalışma sürelerinin teşviki	20	16 ülkede
İşe yerleştirme ve tekrar eğitime yatırımda iyileştirmeler	64	21 ülkede
Sosyal korumanın güçlendirilmesi	21	12 Ülkede
Aktivasyonların güçlendirilmesi	34	19 Ülkede
İşgücü maliyetlerinin azaltılarak istihdamın desteklenmesi	35	17 Ülkede
Güvenceli esneklik ışığında istihdamı koruyucu yasal düzenlemeler yapılması	2	4 Ülkede
Eğitim ve yaşam boyu öğrenmenin geliştirilmesi	10	7 Ülkede
Hane halklarının satın alma gücünün artırılmasının desteklenmesi	48	18 Ülkede
Finansal krizin bireyler üzerindeki etkisinin azaltılması	27	13 Ülkede
Diğerleri	12	11 Ülkede

Kaynak: G. Carone, G.J. Koopman ve K. Pichelmann (2009) Labour Market Prospects and Policies to Soften The Impact of The Financial Crisis, ECFIN Economic Brief Issue: 1 May, s. 5.

1. İstihdam Yaratmaya Yönelik Önlemler

Krizden etkilenerek işlerini kaybetmiş, kendi işini kurmak isteyen veya ondan az işçi çalıştırıp günlük çekenlere, mali engellerin aşılması ve yeni iş fırsatı yaratılabilmesi için mikro kredi uygulamasının da bir çözüm olabileceği öngörülmüştür. Bu yönde Mart 2010'da Brüksel'de toplanan Bakanlar Konseyi'nde, mikro finans¹¹ faaliyetlerinin etkin bir şekilde Haziran 2010 tarihinden itibaren uygulamaya geçirilmesi kararlaştırılmıştır. 25,000 €'ya verilebilecek krediler ile gelecek sekiz yıl içinde 45,000 yeni girişimci yaratılması hedeflenmektedir (European Commission, 2010a).

İstihdamda kalabilmeyi sağlayabilmek için bir diğer uygulama olarak ücret dondurulmasına gidildiği de görülmektedir. Hollanda'da 2009 yılında enflasyon oranının dikkate alınarak 2010 yılı için sifıra yakın ücret zammına gidilmesi ya da Almanya'da metal işkolunda sektör bünyesinde yapılacak toplu iş sözleşmelerinde ele alınacak ücret

¹¹ Bireysel girişimci kamu istihdam hizmeti sunan kuruluşlara veya sivil toplum kuruluşlarına başvurarak bilgi aldıktan sonra, mikro finans sağlayıcı banka veya sivil toplum kuruluşuna başvuruda bulunarak krediyi borç olarak girişimde bulunabilecektir. Bu konuda eğitim ve yol gösterme işlemlerinde ise ASF yardım sağlayacaktır.

zamlarının yedi ay süre ile ertelenmesi örnek verilebilir. Fransa, İtalya, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde devlet kredileri, garantiler ve doğrudan sübvansiyonlar yoluyla kilit sektörlerle destek verilme yoluna gidildiği de görülmüştür. Fransa'da metal sektöründe 7 Mayıs 2009'da Fransız İşverenler Birliği (UIMM) ve beş işçi örgütü bir araya gelerek metal sektöründe istihdamın korunması ve teşvik edilmesine yönelik önlemler üzerinde anlaşma yapmışlardır (İçli, 2009: 135–137). Almanya'da krizden etkilenen sektörlerde çalışanların azalan emek talebi karşısında üçte birlik kısmının aldıkları ücretin %10 altında çalışmaya razı oldukları da görülmektedir (European Commission, 2009a: 16).

Fransa'da yeni kurulan işletmelerin KDV ve meslek vergisinden muaf tutuldukları, Almanya'da işletmelerin yeni aldıkları işçiler için genel sağlık sigortasından muaf tutuldukları görülmektedir (İçli, 2009: 137). Yunanistan ve İtalya'da alınan önlemler ile öncelikli olarak krizden en fazla etkilenenler içinde Yunanistan'da 2,500, İtalya'da ise 700–800 bin çalışana yardım sağlamaya yönelik koruyucu tedbirlerin alındığı görülmektedir (European Commission, 2009a: 17,23,29).

2. Kısa veya Kısmi Süreli Çalışmaya Yönelik Önlemler

Almanya ve Fransa diğer gelişmiş ülkeler gibi kriz esnasında iş paylaşımı yöntemini uygulamaya geçirmişlerdir. Fransa'da "chomage partiel" ve Almanya'da "Kurzarbeit" olarak nitelenen bu uygulamayla işsizlikle mücadelede önemli bir fırsat yakalanmıştır. Almanya'da bu uygulama kapsamına 1,26 milyon kişi dahil edilmiştir (Cazes vd., 2009: 12). Almanya'da kısa süreli çalışmaya tabi olanlardan eğitim kurslarına katılanlar ile kısa süreli çalışanların tamamının ilk altı aylık sosyal sigorta katkıları ile işletmelerin sosyal sigorta katkılarının %50'si hükümet tarafından karşılanmaktadır (European Commission, 2009a: 16).

Fransa'da "Fransız İşverenler Birliği" ile beş işçi örgütü arasında yapılan anlaşmaya göre Fransa'da kısa dönemlik çalışma uygulamalarından vazgeçilmiştir. Üretim faaliyetleri azalmış olan işletmelerde eğitim çalışmalarının finanse edilmesi ve bu amaç için 50 milyon € tutarında mali kaynak ayrılması, kısa çalışma uygulayan işyerlerinde eğitim faaliyetlerine yönelme ve zorluk içinde bulunan işletmeler ile ödünç iş ilişkisi içine girilmesi gibi önlemlerin hayata geçirilmesi kararlaştırılmıştır (İçli, 2009: 135).

3. İş Deneyiminin Arttırılması ve İş Bulmaya Yönelik Teşvik Edici Önlemler

Ekonomik krizin daha fazla yoğunlaştırdığı işsizlik olgusunun üstesinden gelmede kısa süreli oluşmuş daralma süreçlerine göre çok daha yoğun ve aktif programlar uygulamaya geçirilmiştir (Cazes vd., 2009: 15-6). İş arama yardımları, iş bulmaya teşvik edici uygulamalar, işsizlerin iş deneyimlerinin arttırılması, eğitim programlarının uygulanması gibi farklı ve çok daha kapsamlı aktivasyonlar görülmektedir.

Ülkelerin çoğu (OECD üyesi) kapanan işletmeler, işini kaybedenler ve toplu işten çıkarmalar gibi bazı durumlardan dolayı işsiz kalmış kişilere iş arama yardımı ve danışmanlık hizmetleri gibi kamu istihdam hizmetleri kapsamında sunulan etkinlikleri arttırma yoluna gitmişlerdir. Yine birçok ülkenin de kamu istihdam hizmetlerinde çalışan personel sayısını arttırdıkları görülmektedir. İşsizlik ödeneklerinden yararlananların ve başka alanlardaki işlerini kaybetmiş olanların da eğitim programlarından yararlanmaları zorunluluğu getirilmiştir. Birçok OECD ülkesi tarafından küçük işletmelerin kurulmasını teşvik amacıyla doğrudan yardım yapma yoluna gidildiği (Finlandiya, Japonya, İspanya, Birleşik Krallık), düşük faizli kredi verildiği (Kore ve Portekiz), sübvansiyon edilmiş sosyal katkıda bulunduğu (Slovakya) veya eğitim, çocuk bakımı ve seyahat masraflarının

karşılanmasında aynı yardımda bulunduğu (Meksika, Belçika ve Birleşik Krallık) görülmektedir (OECD, 2009: 10).

Buna ek olarak, Yunanistan'ın özellikle kuzey bölgeleri krizden etkilenmiştir. OAED kapsamında istihdam teşviklerinden yararlanmak isteyen işyerlerinin başvuru tarihinden itibaren altı aylık sürede işçi çıkarmamaları gerekmektedir. Bu program kapsamında yapılabilecek yardımların süresi 36 ayı bulabilmektedir.

4. Çalışanlar ve Çıraklar İçin İş Deneyimini Arttırıcı Önlemler

Fransa, Almanya, Yunanistan mevcut işçilere yönelik eğitim yerlerini çoğalttıkları gibi, çıraklık ile ilgili programlarda da değişikliğe gitmişlerdir. Avustralya, Kanada ve Fransa yeniden eğitim alan veya çalıştırılma yoluna gidilen çıraklar için işverenleri ödüllendirici uygulamaları hayata geçirmiştir.

5. İşsizlik Yardımları ve Diğer Sosyal Yardımlara Yönelik Önlemler

Ekonomik krizle maddi olarak mücadele edilebilmesi için işsizlere sunulan işsizlik yardımları ve aynı yardımların alımına ilişkin genişletici düzenlemeler yapılmaktadır. Fransa'da ve İtalya'da bu yardımlardan yararlanma şartları veya sürelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca İtalya, proje kapsamında olup da daha önce bu yardımlardan yararlanmayanlara toplu ödemelerde bulunmuştur. Almanya'nın ise işsizlerin çocuklarına yönelik yapılan ödemelerin tutarını yükselttiği, Yunanistan'ın işsizlik yardımlarını arttırdığı ve yılbaşında işsizlerin bir ikramiye ile ödüllendirilmeleri gibi programları uygulamaya koyduğu görülmektedir (OECD, 2009: 20-21).

Düşük gelirli olanların harcanabilecek gelirlerinin artırılması amacıyla vergi sistemi üzerinde düzenlemeler yapılmıştır. Vergi oranlarında indirimlere gidilmiştir. Her ne kadar bu yüksek gelirli olanları da kapsamış olsa da ekonomide talep ve harcama yaratabilmek için vergi temelli düzenlemelerin birçok ülke tarafından hayata geçirildiği görülmektedir.

V. Avrupa Birliği'nin Kriz Sonrası İçin Geliştirdiği Yeni Hedefleri

Krizin sebep olduğu ek sorunlar nedeniyle AB'nin 2010'a ilişkin Lizbon ve Stockholm hedefleri birçok üye ülke tarafından gerçekleştirilememiştir. AB, kurumsal doğasından kaynaklanan hareketlilik ile yeni hedefler geliştirmeyi istemektedir. Krize rağmen var olan hedefleri büyütürken, 2020 yılı için yeni hedefler geliştirmiştir.

AB, 21'nci yüzyıl için sosyal piyasa ekonomisi görüşünde hedefler ortaya koyarak yenilikçi ve bilgi temelli hızlı büyüme, rekabetçi ve sürdürülebilir büyümenin tesis edilmesi, sosyal ve bölgesel uyumu içeren yüksek istihdam sağlayan bir ekonomik yapının gerçekleştirilmesini arzulamaktadır. Bunun için (European Commission, 2010b: 3):

- 20-64 yaş arasındaki nüfusun %75'i istihdam edilebilmelidir.
- AB'nin Gayri Safi Yurt İçi Hâsılasının %3'ü, Ar-Ge faaliyetlerine ayrılmalıdır.
- İklim ve enerjiye ilişkin hedefler tutturulmalıdır.
- 20 milyondan daha az kişi yoksulluk riski taşıyabilmelidir.
- Eğitimden erken ayrılma %10'un altına çekilerek, genç nüfusun en az %40'ı üniversite eğitimine sahip olabilmelidir.

Birlik ülkelerinde demografik değişim işgücü arzının azalmasına yol açmaktadır. Kadın ve yaşlı işgücünde istihdam oranı düşük olduğu gibi, genç işgücünde işsizlik oranı

%21'in üstündedir. Bu da işgücünün emek piyasalarından uzaklaşarak yoksullukla karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Yaklaşık 80 milyon kişi sadece temel ve düşük niteliklere sahiptir. Yaşam boyu öğrenme ile nitelik yapısı artırılmalıdır. Çünkü 2020 yılına kadar 16 milyon civarında yüksek nitelikli işgücüne ihtiyaç duyulurken düşük nitelikli işlerde 12 milyon kişilik bir azalma olması beklenmektedir. Seksen milyon kişi krizden dolayı yoksulluk tehlikesi altındadır. Nüfusun %8'i çalışmasına rağmen, yeterli gelire sahip değildir. Bunların 19 milyonu da çocuktur (European Commission, 2010b: 16).

İşsizlikle mücadele edilebilmesi için istihdam yaratılmasının elzem olduğu, bunun için gündemde yeni nitelikler ve işleri öngörecektir biçimde çalışılması gerektiği, bu amaçla da hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için Birlik nezdinde Komisyona ve ulusal düzeyde üye ülkelere görevler düştüğü belirtilmektedir. Gelecekte yeni koşullara uyum sağlayabilecek biçimde işgücü yeni niteliklere uyarlanarak işgücü verimliliği artırılmalıdır. Bu bağlamda AB düzeyinde Komisyona düşen görevlerse şu şekilde sıralanmıştır (European Commission, 2010b: 17):

- Sosyal taraflar ekonomik değişime en iyi şekilde uyum sağlayabilecek, işsizliği azaltmak ve aktiviteyi arttırabilmek için güvenceli esnekliği tanımlamalı ve uygulamaya geçirmelidir.
- İşteki güvenliğe ve sağlığa yönelik olabilecek yeni risklere karşı akılcı düzenlemeler ile yasal çatı oluşturulmalıdır.
- AB içindeki emek arz ve talebini karşılayabilmek için emeğin serbest dolaşımı kolaylaştırılmalı ve geliştirilmelidir.
- Birlik düzeyinde sorunların çözümü için üye ülkelerin kamu istihdam hizmetleri ve emek piyasası kurumları arasındaki tüm alanlarda sosyal diyalog kapasitesi güçlendirilmelidir.
- Tüm alanlarda yaşam boyu öğrenmeyi geliştirecek farklı eğitim-öğretim alanlarında esnek öğrenim şekilleri güçlendirilerek, mesleki öğrenim teşvik edilmelidir.
- Gelecekteki emek piyasasının gerek duyacağı niteliklere yönelik genel, mesleki, yüksek ve yetişkin eğitiminde ortak bir yaklaşımla operasyonel bir yapılandırmaya gidilmelidir.

Üye ülkeler ulusal düzeyde:

- İş ve aile yaşamında barış tesis edilerek, emek piyasalarındaki ayrımcılık azaltılmalı ve Avrupa Konseyi ile mutabık olarak ulusal düzeyde güvenceli esneklik uygulamaya geçirilmelidir.
- Serbest mesleğe yönelik cesaret kırıcı engeller azaltılırken, düşük niteliklilere yönelik yapılacak ödemeler ve vergilendirme sistemlerinin etkinliği düzenli olarak izlenmelidir.
- Cinsiyet eşitliğine dayalı, çalışma yaşamı içinde yeni gelişmeleri de içerecek biçimde aktif yaşlanma teşvik edilmelidir.
- Sosyal diyalogun etkin uygulamalarının sonuçları gözlenmelidir.
- Avrupa meslekler çerçevesinin uygulaması, ulusal uygulamalara da aynı hızda uyarlanabilmelidir.
- Emek piyasalarının gereksinim duyacağı biçimde genel, mesleki, yüksek ve yetişkin eğitimi formel ve informal öğrenmeyi de içerecek biçimde düzenlenmelidir.

- Eğitim ve öğretimi sağlayacak sosyal ortaklar, dünyadaki diğer ortaklar ile ilişkileri geliştirmelidirler.

Sonuç

Küresel krizler, modern dünyanın karşılaştığı sürekli risk durumu haline dönüşmüştür. Söz konusu riskten en ciddi etkilenen kitleler arasında da çalışanlar yer almaktadır. Tasarruf olanaklarının görece sınırlı kaldığı söz konusu dezavantajlı geniş kitlelerin, sık yaşanır olan küresel krizlerle birlikte işlerini kaybedişleri, ekonomik tesirlerinin yanı sıra toplumsal sorun haline dönüşmektedir. Dezavantajlıların dezavantajlılıklarının önlenmesine yönelik aktif politikaları belirleyip uygulamaya koyma misyonunu üstlenen modern sosyal devletler için de istihdam teşvikleri, her geçen gün artarak önem kazanmaktadır. İstihdamı teşvik konusunda aktif politika uygulayıcıları arasında da AB ülkelerinin ayrı bir önemi mevcuttur.

AB'de istihdam, Birliğin önemli sorun alanlarından biri olarak görülmüş ve Amsterdam Antlaşması ile Birlik müktesebatı içine dâhil edilmiştir. Böylece kurumsal kararlılık alanına taşınmıştır. İstihdam konusunun Birlik müktesebatına taşınmış olmasına rağmen, bu alanda kaydedilen gelişmeler halen arzulanan düzeyin gerisinde bulunmaktadır. Çünkü kaydedilen ilerlemenin ortak politika geliştirme ve yaptırım oluşturma yönünde herhangi bir ilerlemeyi içermemesi, önemli bir eksiklik oluşturmaktadır. Bu eksikliklere rağmen, yine de AİS kapsamında üye ülkelere yön verme ve başarılı politikaların uygulamaya geçirilebilmesi bakımından önemli bir fırsat yarattığı da söylenebilir.

Üye ülkelerin sorunlar karşısında Birlik kurumlarından destek alabilmeleri önemli bir seçenek oluşturmaktadır. Çünkü ASF gibi istihdam yaratmaya yönelik önemli kurumsal destek, bu ülkelerin politikalarını hayata geçirebilmeleri bakımından önemlidir. ASF tarafından Birlik ülkelerinde istihdam yaratmaya ve işsizliği azaltmaya yönelik uygulanacak programlara 47,6 milyar € ayrılmıştır. Bu projeler için üye ülkeler tarafından tahsis edilen tutar ise 18,8 milyar € dur. Birlik ve üye ülkelerin 2007–2013 yılları için istihdam projelerine kanalize edilmiş toplam tutar 66,4 milyar €'yu bulmaktadır. Dolayısıyla son ekonomik kriz ortamında AB ülkelerinin krizin etkilerinin bertarafına yönelik sağladıkları kurumsal destekle, işsizlik karşısında daha aktif ve mücadeleci yöntemleri hayata geçirebilme fırsatlarına sahip oldukları görülmektedir.

Almanya, Fransa, İtalya ve Yunanistan tarafından alınan önlemlerin hayata geçirilmesiyle kriz karşısında istihdamın teşvik edilerek işsizliğin daraltılmasına yönelik uygulamaya konulan politikaların başarısı ise sınırlı kalmıştır. İşsizlik oranlarında önlemler sonrasında azalma yönünde Almanya dışındakilerde gözle görülebilir bir iyileşme kaydedilmemiştir. Ancak alınan tedbirler içinde aktif emek piyasası önlemlerinin kısa sürede etki göstermesi beklenmemelidir. Bu tip tedbirlerin olumlu etkileri, orta vadede ortaya çıkmaktadır.

İşsizlik oranlarının düşürülmesinde gözle görülür performans kaydedilemese de bunu işsizliğin bertarafında başarısız olduğu şeklinde tanımlamak da hatalı olacaktır. Neticede işsizlik konusunda oransal düşüş sağlanamasa da küresel krizlerin yol açtığı ilave işsizlik yükünün hafifletilmesinde, uygulanan istihdam teşviklerinin katkısının olacağını da dikkatte tutmak faydalı olacaktır. Bu çerçevede detaylandırılarak analiz edilen dört Avrupa Birliği ülkesinde (Almanya, Fransa, İtalya, Yunanistan) gerçekleştirilen uygulamalardan, Türkiye açısından da çıkarımlar yapılması imkânı mevcuttur.

Kaynakça

- Bonoli, G. (2010) **The Political Economy of Active Labour Market Policy**, Reconciling Work and Welfare in Europe, A Network of Excellence of the European Commission's Sixth Framework Programme, REC-WP 01/2010, Edinburgh.
- Cazes, S.; S. Verick ve C. Heuer (2009) *Labour Market Policies in Time of Crises*, **Employment Working Paper No: 35**, ILO Geneva.
- Carone, G.; G.J Kopman ve K. Pichelman (2009) **Labour Market Prospects and Policies to soften the Impact of the Financial Crises**, ECFIN Economic Brief Issue: 1 May.
- CESifo DICE Report (2008) *Expenditure on Labour Market Policies*, **Journal for Institutional Comparisons**, 3/2008.
- Çolak, Ö. F. (2009) *2008 Krizinin 1929 Krizi ile Benzerlikleri Üzerine Analiz*, **TİSK Akademi**, C: 4, Özel Sayı: II.
- European Social Fund
[http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm](06.05.2010).
- European Commission (2009) **Employment in Europe 2009**, Brussels.
- European Commission (2009a) **Recovering from the Crisis 27 ways of tackling the employment challenge**, Belgium.
- European Commission (2009b) **EURES: The story so far Matching jobs and skills in Europe for 15 years**, Luxemburg.
- European Commission (2010) **European Employment Observatory Review: Spring 2009**, Luxemburg.
- European Commission (2010a) **Microfinance: a new facility for you, Printed on White Chlorine Paper**, Belgium.
- European Commission (2010b) **Europe 2020 A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth**, COM (2010), Brussels.
- Eurostat (2010) **News Release, Economic Indicators**, 46/2010, 31 March 2010.
- Gençler, A. ve H. Şenocak (2009) *1951'den 2009'a Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişimine Panoramik Bakış*, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 11.
- Holland, D.; S. Kirby ve R. Whitworth (2010) *A Comparison of Labour Market Responses to the Global Downturn*, **National Institute Economic Review**, [<http://www.allbusiness.com/economy-economic-indicators/economic-conditions-decline/14097422-1.html>] (07.04.2010).
- Hujer, R. ve C. Zeiss (2007) *The Effects of Job Creation Schemes on Unemployment Duration in Eastern Germany*, [http://doku.iab.de/zaf/2007/2007_4_zaf_Exec_Summ_Hujer_Zeiss.pdf] (10.04.2010).
- International Labour Organization (ILO) (2009) **Global Employment Trends**, January 2009, Geneva.
- International Labour Organization (ILO) (2010) **Global Employment Trends**, January 2010, Geneva.
- İçli, E. (2009) *AB'nin Krizden Çıkış Serüveni*, **Mercek Dergisi**.

- Kleinhenz, G. (2007) *Türkiye’de ve Almanya’da İşgücü Piyasası Politikaları, Türkiye’de ve Almanya’da Ekonomik ve Sosyopolitik Yapısal Reformlar* İzmir, 18–19.10.2007, Ankara; Konrad Adenauer Stiftung Yayını
- Kluve, J.; D. Card, M. Fertig, M. Gora, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffer, C.M. Schmidt, B. Van der Klaauw ve A. Weber (2007) **Active Labor Market Policies in Europe**, Essen.
- Mosher, J.S. ve D.M. Trubek (2003) *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, **JCMS**, Vol. 41, No: 1.
- OECD (2009) *Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn: A Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire*, [<http://www.oecd.org/dataoecd/15/29/43732441.pdf>] (05.04.2010).
- Pinhas, M. M. (2007) **Sosyal Politika Boyutunda Avrupa Birliği’nde Esnek Çalışma**, Türkiye Tekstil İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul.
- Selamoğlu, A. ve K Lordoğlu (2006) **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye İş Yayınları, Ankara.
- Tekin, A. (2008) **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, Ankara: TİSK, Yayın No: 291.
- Unemployment Benefit in France (15 April 2009) [http://www.french-property.com/news/money_france/unemployment_benefits/#] (08.05.2010).
- Unemployment Benefits (2010)
[http://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment_benefits#Italy] (08.05.2010).
- Unemployment and Job Seeking in Greece (2010)
[<http://athens.angloinfo.com/countries/greece/unemploy.asp>] (08.05.2010).
- Yeldan, E. (2009) *Küresel Kriz: Yapısal Nedenleri ve Türkiye Ekonomisine Etkileri, Ekonomik Kriz Koşullarında Feshe Karşı Korunma Çalışma Hukuku*, I. Sempozyum Kocaeli Üniversitesi ve Kocaeli Barosu.