

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞSİZLİK VE İŞSİZLİĞİ ÖNLEME POLİTİKALARI

Yrd. Doç. Dr. Sevgi Kurtulmuş^(*)

GİRİŞ

İşgücü seviyesi ile istihdam seviyesi arasındaki fark olarak ifade edilen işsizlik, "çalışma arzu ve iktidarında olup, makul ve uygun bir iş bulamayan fertlerin toplamı" şeklinde tanımlanmaktadır¹⁾.

İşsizlik, insan kaynaklarından yeterince istifade edilmemesinin sadece bir şeklidir. İnsan kaynaklarının israfı, becerilerinin tamamını kullanamayan çalışanların, çalışma arzu ve iktidarında olduğu halde iş bulamayanların, kendi istekleri dışında part-time çalışmak zorunda kalan çok sayıda insanın mevcudiyetinden kaynaklanmaktadır.

Eksik istihdam üç ana kategoriye ayrılabilir;

- Aktüel veya potansiyel yeteneklerinin, becerilerinin altında istihdam edilenler,
- Çalışma arzu ve iktidarında olan, iş arayan fakat işgücü dışında kalanlar,
- Kendi istekleri dışında part-time çalışanlar⁽²⁾.

^(*) İ.Ü., İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

¹⁾ Zaim, Sabahaddin, Çalışma Ekonomisi, İstanbul, 1982, s. 154.

⁽²⁾ Rejda, George E., Social Insurance & Economic Security, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1984, s. 335.

İşsizlik, insan kaynaklarından yeterince istifade edilememesinin yanısıra, fert ve toplum yapısını da olumsuz olarak etkilemektedir. İşsizlik sebebiyle kazanç kesildiği zaman, işsizler en azından dört şekilde ekonomik güvensizlik içine düşerler.

- İşsizlerin işsizlik sigortası gibi başka gelirleri ve geçmişte tasarrufları yoksa, gelirin kesilmesi nedeniyle ekonomik olarak güvensiz hale geleceklerdir.
- Eğer iş şartları sebebiyle, işçiler part-time çalışmaya geçerse, gelirlerinde azalma sebebiyle, eski yaşam standartlarını tutturamayacaklardır.
- Ekonomik güvensizlik, gelirin belirsizliğini gündeme getirmekte, gelir kesilmesi hususundaki belirsizlik ise psikolojik bozukluklara sebep olmaktadır.
- Yaşlı işçiler ve özürlüler gibi işsiz gruplar, yeni iş imkanı bulmakta büyük güçlük çekmektedir.⁽³⁾

Bu konuda yapılan araştırmalar işsizliğin, bireylerin toplum içindeki yerini kaybetmelerinden kaynaklanan zorluklar başta olmak üzere, ekonomik yetersizlik sebebiyle, toplumsal rolünü olumsuz yönde etkilediğini ortaya koymaktadır. Ekonomik olarak sıkıntıya düşen kişiler, temel fizyolojik ihtiyaçlarını karşılamakta zorlandıkları için, psikolojik bozukluklar sergilemektedir. İşsizlik nedeniyle ekonomik durumu bozulan bireylerin, toplumsal saygınlığı ve siyasal gücü de sarsılmaktadır. Ekonomik durumunu düzeltmek için yeni iş imkanı aramak gibi girişimlerin başarısızlığı ise, mutsuzluğu artırarak, hayata bağlılığı azaltmaktadır. Bu durum bireylerin evdeki rolünü de olumsuz olarak etkilemekte, aile reisinin “eş” ve “baba” rolleri sarsıntıya uğramaktadır. İşsizlikte zorlanan bireylerin sayısı arttıkça, bireyin ve toplumun dengesi, düzeni ve sağlığı bozulmaktadır. Toplumsal değerler önemini yitirmekte, toplumsal yaşam her an patlamaya hazır bir bomba haline gelmektedir. Özellikle gençlik çağında, toplumdaki durumu, yeri ve rolü belirli olmayan gencin toplumda birleşip bütünleşmesi zorlaşmaktadır. İçinde yaşadığı toplumda birleşip bütünleşemeyen genç, bireylere ve topluma zararlı olacak davranışlar sergileyebilir.⁽⁴⁾

Londra’da, 16-25 yaşları arasındaki gençlerin işsizliğinin konu edildiği bir araştırmanın sonucunda, “daha çok sayıda genç, işsizliğin getirdiği psikolojik tesirlere maruz kaldıkça, gençlerin işsizlik nedeniyle ezilmelerinin ve kendilerini reddettiklerini hissettikleri topluma karşı giderek artan radikal reaksiyonlar

⁽³⁾ Ibid. s. 322.

⁽⁴⁾ Köknel, Özcan, İşsizlik ve Emeklilik, BASİSEN, Kasım, 1994. Sayı 53 s.37.

göstermelerinin sonuçlarına toplumun hazırlıklı olması" gerektiği vurgulanmıştır⁽⁵⁾.

Bu bağlamda, sadece sosyal açıdan dahi işsizlik meselesi yalnızca bu halde bulunmaları değil, toplumun bütününe yakından ilgilendirmektedir. Toplumun parçalanmaması, sosyal bütünleşmenin pekişmesi ve kişiler arasında ahenkli ilişkilerin devamı için işsizlikle mücadele edilmesi ve çalışmak isteyen her vatandaşa istihdam imkanlarının sağlanması gerekmektedir⁽⁶⁾.

1. A.B.'DE İŞSİZLİĞİN GELİŞİMİ

1.1 1970-80 DÖNEMİNDE İŞSİZLİKTEKİ GELİŞMELER

İşsizlik oranı A.B.'de, İkinci Dünya Savaşı yılların ve sonrasında çok düşük olmasına rağmen, 1973-74 yıllarından itibaren Birliğe üye ülkelerin çoğunda yükselmeye başlamıştır.

A.B.'de ekonomik gelişme, beraberinde tam istihdamı da sağlayarak 1970'li yıllara kadar sürmüştür. Birlik üyesi 6 ülkede benzer gelişmeler olmuş, ancak İtalya gibi bazı ülkelerde istismalar yaşanmıştır. İşsizliğin artış oranı, iki petrol şokunun yaşandığı dönem olan, 1973-1976 yılları arasında % 2,4'ten % 5'e, 1980-1986 arasında % 5,8'den % 11'e çıkmıştır. Birlik işsizlik oranı 1960'lardan 1970'li yılların başına kadar ortalama % 2-3 gibi bir oranda seyrederken, sadece İrlanda ve İtalya'da bu oranların üzerinde işsizlik görülmüştür. Bu ülkelerin işsizlik oranı da yine % 5'in altında gerçekleşmiştir⁽⁷⁾.

1974 yılında yaşanan petrol şoku ve 1981 durgunluğu üye ülkeleri derinden sarsmış, Birlik kısa sürede periyodik işsizliğin kitle halinde artması sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Tam istihdam ve çok küçük oranda işsizliğe alışmış olan Avrupalılar, 1993 yılında çalışan nüfusun % 11,5'ünü teşkil eden 17 milyon işsiz ile yüzyüze gelmiştir⁽⁸⁾.

İşsizliğin A.B.'de bu kadar hızlı artmasının birbiri ile bağlantılı üç temel nedeni vardır⁽⁹⁾:

- Başta, işgücü maliyetleri olmak üzere üretim girdilerinde yükselmeler, kar marjının düşmesine ve rekabet edebilirlik kapasitesinin azalmasına neden olmaktadır.

(5) Francis, Leslic J., Young and Unemployed. Costello, 1984. s. 95.

(6) Tuna, Orhan; Yalçıntaş, Nevzat, Sosyal Siyaset, İstanbul, 1991. s.77.

(7) Commission of the E.C.; Employment in Europe. Directorate-General for Employment. Industrial Relations and Social Affairs, Luxemburg, 1989, s. 113.

(8) Ekin, Nusret, İşsizlik Sigortası, Ankara, 1994, s. 10.

(9) Bulutay, Tuncer, Employment, Unemployment and Wages in Turkey, I.L.O., Ankara, 1995, s. 225.

- Toplam talebin yetersizliğinden kaynaklanan Keynesyen tip işsizliğin artması,
- Özellikle işgücü piyasası başta olmak üzere istihdamla ilgili kurumların ve yasaların elastik olmaması.

Krizin en yoğun yaşandığı bu yıllarda pek çok kişi işsizlik tehlikesi ile karşı karşıya kalmış, emek piyasasında stabil ve devamlı bir pozisyon arz eden işler de dahil olmak üzere pek çok kişi, işini uzun süreli kaybetmiştir⁽¹⁰⁾.

Durumdan en çok etkilenen sektörler; otomobil, tekstil, dokuma ve inşaat, en fazla etkilenen işçilerse genç, yaşlı, kadın, göçmen, kalifiye olmayan işçilerdir. Bu dönemde;

- genç işsizliği çok yüksek oranlardadır;
- yarı vasıflı işçilerde işsizlik, vasıflı işçilere oranla 4-5 kat daha fazladır,
- İşsizlerin ¾'ünden fazlası kol gücüne dayalı işlerde çalışanlardır,
- İş kaybının en yoğun olduğu sektörler imalat ve inşaat sektörleridir. Son resesyonda hizmetler sektöründe de iş kaybı söz konusudur⁽¹¹⁾. İşsizlik sorununun giderek büyümesi, Dokuzlar arasında, istihdam politikası konusunda danışmaların artırılması ve ulusal istihdam hizmetlerinin daha koordineli hale getirilmesini zorunlu kılmaktadır. 1975 yılı Şubat yılı **İstihdam Yönetim Kurulu**'nun oluşturulmasıyla, Birlik düzeyinde iş imkanlarının artırılması ve topluluğun bu alandaki eylemlerinin belirlenmesi amacıyla sürekli toplantılar düzenlenmeye başlanmıştır. Bu kurul, Avrupa sanayinin her iki tarafının temsilcilerini bir araya getirmektedir. Çalışmalarının amacı, genç ve göçmen işçilere yardım için önlemler almak ve Birlik içindeki istihdam politikalarını daha koordineli bir hale getirmek şeklinde özetlenebilir. Bu kurul, petrol bunalımı sonrasında üye ülkelerin, işçi işveren temsilcilerinin, Sosyal İşler ve Maliye Bakanlarının katıldığı ve Topluluğun ekonomik ve sosyal alanda karşılaştığı sorunlara ilişkin tartışmaların yapıldığı konferanslar düzenlemiştir.

Ekonomik bunalımın yarattığı periyodik işsizlik sorununa çözüm bulmak üye ülkelerin kendilerine düşen bir görevdir. Topluluğun bu konudaki temel ve doğrudan aracı Sosyal Fon'dur. Ancak 1971 yılındaki reformlara karşı bu fon yalnızca bölgesel plandaki yapısal işsizlik sorunlarının ortadan kaldırılması amacına yönelmiştir.

⁽¹⁰⁾ Commission of EC, Ibid, s. 114.

⁽¹¹⁾ BULUTAY, Ibid, s. 225.

Etkin bir istihdam politikasının önemli faktörlerinden birisi de, işçilerin mevcut işlere göre eğitilmesi ya da yeniden eğitilmesidir. Hem AET ve hem de Avrupa Kömür ve Çelik Birliği, gerilemekte olan sektörlerdeki işçiler veya temel yapısal değişikliklere uğrayan sanayi dallarındaki işçilerin yeniden eğitimi konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Eğitim alanında atılan ilk adım Berlin'de 1977 yılı Mart ayında **Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi İçin Avrupa Merkezi**'nin açılması olmuştur. Merkezin amacı, birlik düzeyinde mesleki eğitimin desteklenmesi ve artırılması yoluyla Topluluğa yardımcı olmaktır. Teknik ilerlemeden kaynaklanan endüstriyel gereksinimleri karşılayacak türdeki mesleki eğitimde, göçmen işçilere ve kadınlara daha iyi iş imkanları sağlamak gibi konulara ağırlık verilmiştir⁽¹²⁾.

Birlikte, işsizlik sorununun öneminin kavranmasına ve gerekli önlemlerin alınmasına çalışılırken bu dönemde ABD, Japonya ve Birlik dışı ülkelerde (İsviçre, İsveç...) petrol krizinin yarattığı ekonomik sorunlara karşı daha başarılı bir performans gösterilmiştir.

1.2. 1980'Lİ YILLARDA İŞSİZLİKTEKİ GELİŞMELER

Birlik'te 1973 petrol krizinden sonra başlayan işsizlik problemi, aynı şekilde 1979-1982 arasında yaşanan iki petrol krizi ve durgunlukta da kendini göstermiştir. Birlik çapında işsizlik oranı 1979'da % 5,2 iken, 1982'de % 9,3'e yükselmiştir. Aynı dönemde, 1981 yılında Yunanistan'ın da Topluluğa katılması işsizliğin biraz daha artmasına neden olurken asıl artış sebepleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- İktisadi durgunluğun etkileri,
- Geleneksel sanayilerde, yeni sanayileşen ve ucuz emek kullanan ülkelerin ortaya çıkardığı rekabet,
- İleri teknolojiye geçen sanayilerin ortaya çıkardığı orta vadeli işsizlik.

A.B.'de özellikle petrol krizlerinden sonra başlayan ekonomik durgunluk ve bunun sonucunda işsizlikteki artış işsizliğin en önemli sebebinin ekonomik durgunluk olarak görülmesine yol açmaktadır. Ekonomik durgunluğun yanısıra, AB'nin rekabet gücü giderek zayıflamakta ve Dünya Ticaretindeki payı azalmaktadır. Avrupa'nın dünya ticaretindeki azalan payı Hong-Kong, Kore, Tayvan, Singapur gibi Asya ülkelerine koymaktadır. Bu ülkelerin dünya ticaretindeki payı son on yılda iki katına çıkmıştır.

AB ülkeleri **tam istihdam** seviyesine ulaştıktan sonra toplumun, teknolojinin ve ekonominin geçirdiği yapısal değişim orta vadeli işsizlik problemi ile karşı karşıya kalmıştır. Buna rağmen topluluğun ekonomik

⁽¹²⁾ AT Basın ve Enformasyon Bürosu., AT'nun Sosyal Politikası, Ankara, 1978, s. 33

performansında 1987 ve 1988 yıllarında sağlanan gelişme ile 1989'da istihdam % 1,7 artmıştır. Bu yıllarda yaratılan yeni iş miktarı, 1950'dan bu yana yaratılanlardan fazla olmuştur⁽¹³⁾. Aynı zamanda işsizlik de bu dönemde azalma eğilimi göstermiştir.

AB'de istihdamdaki bu artış, üretimde çok fazla bir büyüme olmadan sağlanmıştır. Bunun sebebi, yaratılan işlerin tam zamanlı (full-time) olmadan çok, kısmi süreli (part-time) olmasıyla açıklanabilir. Ayrıca yaratılan işler daha çok hizmet sektöründedir⁽¹⁴⁾.

Üye ülkelerin ekonomik durumları geliştikçe ve reel gelir arttıkça Birlik'te hizmet sektörü önem kazanmıştır. Bunun bir sonucu olarak, iş gücünün büyük bir bölümü hizmet sektöründe istihdam edilmektedir. Birlikte hizmet sektörünün toplam istihdam içindeki payı, günümüzde % 60 civarındadır.

Ekonomik gelişmeye paralel birlikte bir ülkedeki istihdamın yapısının hizmet sektörüne doğru kayacağı, ancak çalışanların produktivitesinin sanayi sektöründeki kadar hızlı artmamasının hizmet sektöründe istihdamın daha da yoğunlaşmasını sağlayacağı şeklindeki varsayım, bugün sanayi-ötesi toplumların istihdam yapısındaki bu değişimi açıklamaktadır⁽¹⁵⁾.

Hizmet sektöründe daha fazla iş yaratma olanağının belli başlı 3 sebebi vardır. İlk olarak, insanların mali durumları iyileştikçe bazı hizmetleri talep etme eğilimi artmaktadır. İkinci olarak; ekonomiler geliştikçe, daha önceden diğer sektörlerce yapılan işler bu kez başlı başına bir sektör olarak ortaya çıkmaktadır. Üçüncü olarak da, istihdam edilen kişi başına üretim hizmet sektöründe diğer sektörlerle oranla daha azdır. Ancak, hizmet sektöründe üretilen ürünün ölçümündeki zorluk nedeniyle bu üç faktörün birbirine oranla ne ölçüde önemli olduğu tartışılmaktadır.

Tablol'de de görüleceği gibi, Avrupa Birliği hizmet sektöründe istihdam edilenlerin oranı bir ülkeden diğerine değişiklik göstermektedir. Bu oran, gelişmiş kuzey ülkelerinde yükselirken, daha az gelişmiş güney ülkelerinde düşüktür. Örneğin; Danimarka ya da Hollanda'da % 70'e yakinken Yunanistan ve Portekiz gibi ülkeler % 48 ve % 44 olmaktadır. Bununla birlikte, kayda değer bir istisna göze çarpmaktadır. Topluluğun en zengin ve gelişmiş ülkelerinden biri olan Almanya'da, hizmet sektörünün toplam istihdam içindeki payı düşüktür. Hatta bu oran İrlanda'dan düşük, İspanya'ninkine yakındır. Buna karşılık bu ülkenin saniyedeki istihdam oranı tüm birlik ülkelerinden fazladır. 1980'li yıllarda hizmetlerin istihdam içindeki payı tüm üye ülkelerde artarken,

⁽¹³⁾ Commission of the EC, Employment in Europe, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxembourg, 1990, s. 20.

⁽¹⁴⁾ Ibid., s. 21.

⁽¹⁵⁾ Kutulmuş, Numan, Sanayi Ötesi Dönüşüm, İstanbul, 1996. s.142

sanayinin payı düşmüştür. Aynı şekilde tarım sektörünün de istihdam oranı içindeki payı tüm ülkelerde (topluluğun en düşük oranına % 3-sahip olan İngiltere de dahil olmak üzere) düşmüştür⁽¹⁶⁾.

Tablo 1: A.B.'de İşsizlik Oranları

Ülkeler	1980	1985	1990	1992	1993	1995
Belçika	7.7	12.0	9.6	11.2	12.9	13.2
Danimarka	7.0	9.0	9.6	11.3	12.3	11.3
İspanya	12.3	21.8	16.3	18.4	22.7	23.5
Fransa	6.4	10.2	9.0	10.0	10.7	12.3
Almanya	3.3	8.3	7.2	6.7	8.2	10.3
Yunanistan	2.8	7.8	8.0	9.2	10.0	11.2
İrlanda	7.3	17.7	17.2	16.7	16.8	17.8
İtalya	7.1	9.6	11.0	10.6	10.2	11.6
Lüksemburg	0.7	1.6	1.3	1.9	2.6	2.8
İngiltere	6.1	11.7	9.7	10.0	10.3	9.5
Portekiz	7.8	9.2	4.7	4.2	5.3	6.1
Hollanda	6.3	14.2	5.0	4.2	5.1	9.7
AB Ortalaması	6.4	14.2	11.0	10.3	11.3	12.0
TÜRKİYE	7.9	7.0	8.2	7.9	8.6	10.7

Kaynaklar: ILO, Supplement of the Bulletin of Labour Statistics 1993-1, Geneva, 1994, ss. 60-71; ILO, Supplement of the Bulletin of Labour Statistics 1993-4, Geneva, 1994, ss. 16-22; OECD Economic Outlook, June 1995'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği çapında istihdam 1985-1988 yılları arasında % 4 artmış, bu süre içinde 4,8 milyon yeni iş yaratılmıştır. Bu işlerin 1,9 milyonu erkekler, 2,8 milyonu kadınlar tarafından doldurulmuştur. Buna rağmen, iş sayısındaki bu artış, işsizlikte çok küçük bir azalma sağlamıştır. Yaratılan extra işler, işsizler tarafından değil, emek piyasasına ilk defa emeğini arz eden gençler ve iş buluncaya kadar işsiz sayılmayan kişiler tarafından doldurulmuştur. Bu kişiler, daha önce işgücü kapsamında olmayan ancak iş olanağı olduğunda çalışan kadınlardır. Katılma oranlarındaki ve çalışma çağın nüfustaki bu artışın, istihdamı 2 milyon artırdığı hesaplanmıştır. Bu, çalışan nüfusa % 30'dan fazla bir oranda katılım demektir⁽¹⁷⁾. Bu deneyim, çalışma çağı nüfus artarken işsizliği düşürmenin ne denli zor olduğunu göstermiştir. Fakat şu da bir gerçektir ki, işsizliği daha kabul edilebilir oranlara düşürmek için istihdamda yoğun ve devam eden bir artışın olması gerekmektedir.

% 35'i part-time olmak üzere, 1985-1988 arası yaratılan işlerin % 40'ı erkekler, % 60'ı kadınlar tarafından doldurulmuştur. Bu dönemde Topluluğun istihdam oranı, bir ülkeden diğerine değişiklik arz etmektedir. Bu dönemde not

⁽¹⁶⁾ Employment in Europe, Ibid., s. 22.

⁽¹⁷⁾ Employment in Europe, Ibid., s. 24.

edilmesi gereken diğer bir özellik ise, ülkelerin istihdam oranlarının milli gelirde sağlanan artış ile direkt olarak ilgili olmadığıdır. Örneğin Danimarka'da artış oranı, Birliğin ortalama milli gelirinden düşük iken, istihdam artışı, Birlik ortalamasının üzerinde olmuştur. İtalya'da ise Milli Gelirdeki artış, Birlik ortalamasının üzerinde gerçekleşirken, istihdamdaki artış Birlik ortalamasının altında kalmıştır. İstihdam ile milli gelirdeki artış arasında ilişkinin zayıflığını, istihdam artışının milli gelir ve büyümedeki artışı daha geriden takip ettiği şeklinde izah mümkündür. Bununla birlikte en yüksek büyüme oranına sahip üç ülkede (İspanya, Portekiz ve İngiltere'de) istihdam oranındaki artış da en yüksek olmuştur⁽¹⁸⁾.

Bu dönemde, Avrupa Birliği'nde işsizlikle ilgili sorunların başında genç işsizliği, kadınların işsizliği, uzun ve çok uzun dönemli işsizlik gelmektedir. Genç işsizliği özellikle 1970-1978 yılları arasında hızla artmıştır. Tablo 2'de görüldüğü gibi, Avrupa Birliği'nde günümüz işsiz nüfusu içinde genç işsizliği önemli yer tutmaktadır. İşsizlik, Birlik içinde azalma eğilimine girdiği halde, Nisan 1989'da 25 yaşın altındakilerin işsizlik oranı % 20 gibi büyük bir orandır. İşsizlikten en fazla etkilenenler, eğitim düzeyi düşük, çoğu herhangi bir diploma yada sertifika almaksızın okulu terkeden gençlerdir.

Birlikte kadınların işgücüne katılım oranının artması kadın işsizliğinin başlıca sebeplerinden biridir. Ayrıca işe girişte kadın-erkek arasında yapılan ayırım da kadınların istihdamla ilgili önemli sorunlarından. Ayrıca, kadınların daha düşük ücretli ve düşük prestijli işlerde istihdam edilmesi eğilimi devam etmektedir. Emek piyasasında kadın ve erkeklere eşit davranma konusunda Konsey 7'de Temmuz 1984'te kadın işsizliği ile ilgili mücadeleyi içeren bir karar almıştır. Bu kararda kadınların meslekî eğitim ve rehberlik, işe yerleştirme ve istihdam edilmesine yönelik tedbirler üzerinde durulmuştur. Yine bu kararlar üye ülke hükümetleri de işsiz kadınların durumunu düzeltecek önlemler almay taahhüt etmişlerdir.

⁽¹⁸⁾ Employment in Europe, İbid., s. 26.

Tablo 2: Avrupa Birliği'nde İstihdam Göstergeleri

Ülkeler	1975	1985	1986	1987	1988	1989
Toplam Nüfus	312.2	322.0	322.8	323.6	324.6	326.1
Çalışma çağı nüfus (14-64)	198.1	216.0	216.9	217.6	219.0	
Toplam İstihdam	124.8	124.3	125.3	128.1	130.5	132.6
İstihdam Oranının Çalışma Çağı Nüfusa Oranı	63.0 %	57.6 %	57.8 %	58.9 %	59.6 %	
İşsizlik oranı	5.5	14.9	14.9	14.6	13.8	12.7
Genç (14-24) işsizlik oranı	4.3 %	10.8 %	10.7 %	10.32 %	9.7 %	9.0 %
		23.1 %	22.3 %	20.9 %	19.6 %	17.4 %
Tarımda istihdam	13.9	10.5	10.1	9.7	9.4	9.0
Sanayide istihdam	48.3	40.7	40.6	41.2	41.5	42.1
Hizmet sektöründe istihdam	62.2	73.1	74.6	77.2	79.5	81.4
Tarım istihdamının oranı	11.2 %	8.5 %	8.1 %	7.6 %	7.3 %	6.8 %
Sanayi istihdamının oranı	38.8 %	32.7 %	32.4 %	32.2 %	31.8 %	31.7 %
Hizmet istihdamının oranı	50.0 %	58.8 %	59.5 %	60.2 %	60.9 %	61.5 %
Erkek istihdamı						
Toplam nüfus	151.9	156.6	157.0	157.5	157.5	158.8
Toplam istihdam	82.2	78.1	78.2	79.6	80.5	81.2
Toplam işsizlik	3.3	8.0	7.8	7.4	6.7	6.0
İşsizlik oranı		9.4 %	9.2 %	8.6 %	7.8 %	7.0 %
Genç (14-24) işsizlik oranı		21.4 %	20.6 %	18.8 %	17.2 %	14.9 %
Tarımda istihdam		6.8	6.5	6.4	6.1	
Sanayide istihdam		31.4	31.2	31.6	31.9	
Hizmet sektöründe istihdam		39.9	40.5	41.7	42.5	
Tarım istihdamının oranı		8.8 %	8.4 %	8.1 %	7.6 %	
Sanayi istihdamının oranı		40.1 %	39.9 %	39.7 %	39.6 %	
Hizmet istihdamının oranı		51.1 %	51.7 %	52.2 %	52.8 %	
Kadın istihdamı						
Toplam nüfus	160.3	165.4	165.8	166.1	166.5	167.3
Toplam istihdam	42.5	46.2	47.0	48.6	49.9	51.4
Toplam işsizlik	2.3	6.9	7.1	7.2	7.1	6.7
İşsizlik oranı		12.9 %	13.0 %	12.9 %	12.5 %	11.9 %
Genç (14-24) işsizlik oranı		25.0 %	24.3 %	33.3 %	22.2 %	20.1 %
Tarımda istihdam		3.7	3.5	3.5	3.3	
Sanayide istihdam		9.4	9.4	9.5	9.7	
Hizmet sektöründe istihdam		33.0	34.0	36.6	37.0	
Tarım istihdamının oranı		8.0 %	7.5 %	7.3 %	6.6 %	
Sanayi istihdamının oranı		20.5 %	20.1 %	19.8 %	19.3 %	
Hizmet istihdamının oranı		71.6 %	72.4 %	72.8 %	74.1 %	

Kaynak: Employment in Europe, 1990, s. 33.

Topluluğun işsizlik konusunda en fazla önem verdiği grup uzun dönem ve çok uzun dönemli işsizlerdir. Bugün Birlik'teki işsizlerin yarısı bir yıl veya daha uzun süreden beri işsiz bulunmaktadır. Bu oran 1983'te % 45 iken 1985'te % 55'e çıkmıştır. Uzun dönemli işsizlik Topluluğun en fazla güney bölgesinde görülmektedir. Uzun dönemli işsizliğin (bir yıl veya daha fazla) kişi üzerindeki etkisi daha yoğun olmaktadır. Bu süre zarfında çalışmayan kişi pratik bilgi ve becerisini kaybetmekte, emek piyasasının gerektirdiği yeni becerilere sahip olamamakta, yeniden bir işe sahip olamayacağı düşüncesiyle psikolojik olarak

da çökmektedir. Tüm bu sebeplerden Birlik ve üye ülkeler konuyu geniş bir sosyal sorun olarak ele almışlardır. Ancak tüm çabalara rağmen uzun dönemli işsizlik halen yüksek bir oranda sürmektedir. Çünkü işverenler yeni bir elemanı işe alırken, halen bir işte çalışmanı işsiz bir kişiye tercih etmektedirler.

1.3. 1990 SONRASI İŞSİZLİKTEKİ GELİŞMELER

1990'ların başında Batı'da "iş ve gelirin güvence ve istikrarı azalmıştır". Genel istihdam seviyesindeki yapısal bozukluklar, iş ve gelir güvencesini de etkilemiş, göçmen işçiler, kadınlar ve gençler gibi özel grupların sanayi toplumlarında düşük gelirli istikrarsız işlerde çalıştıkları gözlenmiştir⁽¹⁹⁾.

A.B.'de 1992 Nisan'ında % 9.3 olarak tespit edilen işsizlik oranı, 1993'ün aynı ayında % 10.4 düzeyine ulaşmıştır. 12 aylık dönemde işsizlik oranındaki toplam artış 1.9 milyon olarak gerçekleşmiştir. Bu oran, A.B.'nin bazı bölgelerinde pazar yapısının bozulduğunu göstermektedir. Özellikle İspanya'nın doğu ve güneyinde ve İskoçya'ya bağlı adalarda işsizlik oranı % 3'ün üzerinde bir artış göstermiştir. Portekiz, Lüksemburg, İtalya ve Almanya'nın kuzey bölgelerinde işsizlik % 5'in altında seyrederken, İspanya'nın bazı bölgeleri ve İtalya'nın güneyinde ise işgücünün 1/5'i işsiz durumdadır.

Bölge işsizlik oranlarına göre değerlendirildiğinde ise "1993 yılında gelişmiş ilk on bölgenin ortalama işsizlik oranı % 3,6 iken en alt sıralarda yer alan on bölgede bu oran yaklaşık 7 kat daha fazla olup % 25.3 olarak görülmektedir. İşsizliğin yüksek oranlarda seyrettiği (İspanya, Güney İtalya, İrlanda ve Kuzey İrlanda) bölgelerde bu durum büyük ölçüde çalışan nüfusun artış hızının yüksekliğinden kaynaklanmaktadır⁽²⁰⁾.

Bölgesel farklılaşmaların daha yoğun olduğu ülkeler ise İtalya ve Almanya'dır. Örneğin, eski Doğu Almanya'nın bir kısmında Bayern ve Baden-Württemberg'e oranla işsizlik 3 veya 4 kat daha fazladır. Her ne kadar Nisan 1993 yılları arasında işsizlik oranındaki artış erkek işgücünde % 1.3 ve kadın işgücünde ise % 0.8 olarak gerçekleşmiş ise de, özellikle İtalya, İspanya, Benelüks Ülkeleri ve Portekiz'in bazı bölgelerinde işsizlik oranı % 9.2 olan erkeklere kıyasla kadınlardaki işsizlik oranı daha yüksektir⁽²¹⁾.

A.B. İstatistik Ofisi EUROSTAT'ın yaptığı açıklamada, 1995 Ocak ayında % 10.8 olarak belirtilen işsizlik oranı ile AB'de işsizlik oranlarının sabit tutulmaya başlandığı görülmektedir. Uluslararası Çalışma Bürosu'nun kıstaslarına göre, EUROSTAT AB'de 17.7 milyon işsiz olduğunu belirlemiştir. 1994 yılının başından beri işsizlik 6 üye ülkede (Almanya, Fransa, Belçika,

⁽¹⁹⁾ Ekin, Ibid, s. 9.

⁽²⁰⁾ Çalış. Ibid, s. 34.

⁽²¹⁾ İKV Bülteni, İst., Nisan, 1994, s. 3.

Lüksemburg, İtalya ve Portekiz) artarken, 5 üye ülkede (Danimarka, İspanya, İrlanda, Hollanda ve İngiltere) azaldığı açıklanmaktadır⁽²²⁾. Bu sonuçlar karşısında Avrupa Birliği'nde sağlanan istihdam artışı % 4 iken, bu oranın Japonya'da % 1, ABD'de ise % 1.8 olduğu tesbit edilmiştir⁽²³⁾.

2. A.B.'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

AB'de işsizliği önlemek ve istihdamı artırmak için öngörülen tedbirler ilk olarak, istihdam oluşturmaya yönelik aktif önlemler ile işsizlere ekonomik güvence sağlamaya yönelik pasif politika ve önlemler, ikinci olarak da, işgücü talebini artırmaya yönelik ve işsizliği önleyici politikalar, işsizlerin yeniden eğitimi, erken emeklilik, işgücünün mobilitesinin sağlanması gibi, işsizliği sınırlayıcı bir takım tedbirler ve işsizliği tazmin edici önlemler olarak sınıflandırılmaktadır⁽²⁴⁾.

İşsizlik meselesi, AB'de sosyal ve iktisadi politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirirken, Avrupa Komisyonu' da, sosyal taraflarla yakın işbirliği içinde, işsizlikle mücadele konusunda ortak bir strateji geliştirme yolunda çalışmalarını sürdürmektedir. Konu esas olarak, üye devletlerin sorumluluğuna ait olmakla birlikte, dikkatler milli istihdam politikalarının uyumlaştırılması üzerine çevrilmiştir. Özellikle, emeklilik yaşının esnekliği, uzun süreli işsizlikle mücadele, yerel istihdam olanaklarının geliştirilmesi, yeni teşebbüslerin kurulması ve istihdamın artırılmasına ilişkin bir eylem programının oluşturulması konusunda üye ülkeler dahilinde bilgi alış-verişinde bulunulmakta ve kararlar alınmaktadır.

Söz konusu strateji dahilinde, işletmelerin içinde bulunduğu ekonomik güçlükler giderilirken işgücüne zarar verilmemesi ve Topluluğun demir, çelik, kömür madenciliği gibi sektörlerdeki istihdam azalmalarını mali önlemler yoluyla belli bir zaman parçasına yayması ve eğitimi, iş değiştirme fırsatlarını teşvik etmesi öngörülmektedir. Sosyal önlemlere ek olarak, istihdama ilişkin bu stratejinin ileriye dönük olarak ele alınması gerekmektedir. 1980 yılında Bakanlar Konseyi bir Avrupa İşgücü Piyasası Politikasının oluşturulmasından yana olduklarını ifade etmiştir. Böyle bir politika, istihdama ilişkin problemlerin daha iyi anlaşılmasını ve işgücü arz ve talebi arasında iyi bir dengenin kurulabilmesi için üye ülke İş ve İşçi Bulma Kurumları arasında işbirliğinin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Tek tek işletmelerin yanı sıra, bölgesel ve yerel düzeyde istihdamı düzenlemek üzere ortak olarak kararlaştırılmış ve ileriye dönük olarak düzenlenmiş politikaların uygulanması konusundaki çabalar da

(22) İKV Bülteni, İst., Temmuz, 1994, s. 4.

(23) İşveren Dergisi, s: 7, Nisan 1994, s. 26.

(24) Koray, Meryem, "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları II.", İKV Dergisi, s: 87, Ocak, 1991, ss. 9-10.

devam etmektedir. Bu politika aynı zamanda, ekonomik etkinlik ve sosyal yönden koruma hedeflerinin daha iyi şekilde bir araya getirilmesini sağlayacaktır. Komisyon, işgücü piyasasına uygulanmak üzere yeni yasal düzenlemelerin geliştirilmesi düşüncesindedir⁽²⁵⁾.

Bütün bunların da ötesinde, mümkün olduğu ölçüde daha verimli bir istihdamın sağlanması için reel kazançlardaki artışı ılımlı kılacak ve talebi canlı tutacak bir ekonomik büyümeye ihtiyaç vardır. Bu taleplerin gerçekleştirilmesi, Birlik dahilinde hükümet, işçi ve işveren arasında bir iş birliği stratejisini gerektirmektedir. Diğer taraftan, özellikle en fazla istihdam yaratma potansiyeli sahip olan ulaştırma, telekomünikasyon, yeni teknolojiler, çevre ve enerji gibi sektörlerde yatırımların artırılmasına ihtiyaç vardır. İstihdam artışının sağlanabileceği diğer alanlar ise hizmetler sektöründe yer almaktadır.

Birlik'te, işsizlikten en çok etkilenen çalışma kategorilerine (gençler, kadınlar ve uzun süreden beri işsiz olanlar) yönelik çalışmalarda bulunmaktadır. Özellikle uzun süredir işsiz olanların oranı oldukça fazladır. 1990'lı yılların başından itibaren uzun dönemli işsizlik Birlik'te 17 milyon dolayında insanı etkileyecek boyatlara ulaşmıştır. Bu nedenle, gerek Birlik düzeyinde, gerek milli düzeyde öncelikli bir konu haline gelmiştir. Son zamanlarda, komisyon tarafından konuya verilen önem sebebiyle sunulan memorandumda da, hükümetlerin etkinliğinin artırılmasını, üye ülkeler arasında işbirliğinin geliştirilerek bilgi ve deneyim alışverişini sağlanması ve birliğin istihdamın geliştirilmesine ilişkin mali kaynakların payının artırılması öngörülmüştür.

1991 Maastricht Anlaşması'nın beraberinde getirdiği Sosyal Politikaya İlişkin Anlaşma, Avrupa Sosyal Politikası'nın kapsamı gereken alanları belirlemekte ve karar alma mekanizması açısından yeni prosedürler getirmektedir. İstihdamın geliştirilmesine yönelik çalışmaları da içeren bu anlaşmada söz konusu program kısaca şöyledir:

İşsizlik sorununun çözümü için istikrarlı ve enflasyonist olmayan bir makro ekonomik büyümenin sağlanması gerektiği kabul edilmekle beraber; bunun tek başına yeterli olmayacağı, aynı zamanda yeni iş alanlarının oluşturulmasını önleyen yapısal engellerin kaldırılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu kapsamda incelenmesi ve önlem alınması gereken alanlar şu şekilde belirlenmektedir;

- Yeni istihdam biçimlerinin ve iş organizasyonlarının geliştirilmesi,

⁽²⁵⁾ Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, TİSK Yayınları, Ankara ss. 88-95.

- Vergilerin yanısıra işverenlerin sosyal güvenlik katkılarının istihdamı artırmak amacıyla gözden geçirilmesi,
- Eğitim sistemlerinin geliştirilmesi,
- Çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi,
- Yeni iş yaratma potansiyeline sahip olan alanların araştırılması,
- Küçük ve orta ölçekli işyerlerinin geliştirilmesi.

Ayrıca, aynı kapsamda olmak üzere, **insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi** de ele alınmıştır. AB'nin rekabet gücünün artırılması bakımından insangücü kaynaklarının geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Diğer taraftan modern üretim sistemleri, mesleklerde ve aranan niteliklerde meydana gelen gelişmeler eğitim ve öğretim sistemlerinde de değişikliğe neden olmaktadır. Artık iş dünyası; işgücünün mesleki niteliklere ve temel bilgilere sahip olmasının yanısıra yeniliklere uyum sağlayabilmesini istemektedir. Bu nedenle de sürekli eğitim önem kazanmıştır⁽²⁶⁾.

İşsizlikle mücadele konusunda AB'de en son gelişme ise, 15-16 Aralık 1995 tarihlerinde Madrid Zirvesi'nde gerçekleşmiştir. Bu zirvede istihdamın yaratılmasının AB'nin ve üye devletlerin temel sosyal, ekonomik ve politik hedefini oluşturduğu belirtilmiş ve işsizliği azaltmak için gerekli tüm çabaların harcanması konusunda son derece kararlı olduğu açıklanmıştır. Zirve görüşmelerinde Essen ve Cannes Zirveleri'nde kararlaştırılan stratejinin teyit edilen önlemlerin gerçekleştirilmesi için uygun çerçeveyi oluşturduğu ifade edilmiştir.

2.1. YEREL İSTİHDAM KAYNAKLARININ HAREKETE GEÇİRİLMESİ

Avrupa Topluluğu, ekonomik büyümeye ve istihdama olan katkısı sebebiyle yerel istihdam imkanlarının oluşturulması konusuna büyük önem vermektedir.

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

⁽²⁶⁾ Avrupa Birliği'nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, TİSK İnceleme Yayınları-14. İst., ss. 26-27

Sosyal İşler Bakanlar Konseyi, 7 Haziran 1989 tarihinde bir tavsiye kararı almıştır. Bu karar, üye devletler tarafından aşağıdaki hususların yerine getirilmesini öngörmektedir:

- İstihdam politikalarında yerel istihdam teşebbüslerinin potansiyelinin tanınması ve bunlara dair uygun yasal düzenlemelerin getirilmesi.
- Sosyal taraftar ve kamu otoriteleri arasında istihdam yaratılmasına ilişkin deneyimlerin değiş tokuşu bakımından yakın işbirliğinin sağlanması,
- Bu teşebbüslerin kamunun mali desteğinden yararlandırılmaları,
- Bu yardımlardan yararlanma konusundaki formalitelerin basite indirilmesi,
- Alternatif mali yardım kaynaklarının araştırılması,
- Eğitim programlarının hazırlanması,
- Birlik düzeyinde de Komisyon tarafından,
- Avrupa Sosyal Fonu dahilinde yer istihdam girişimlerinin desteklenmesi konusunda özel projelerin geliştirilmesi (özellikle yeni teknolojiler, yeel kaynaklar; dezavantajlı kategorilerin istihdamı gibi),
- Tecrübe alış-verişinin geliştirilmesi,
- Teşebbüslerin finansman metodları, gelişmeleri ve ekonomik faaliyetleri üzerinde etkili olan yasal ve mali konulara ilişkin çalışmalarda bulunulması.

2.2. İSTİHDAM İÇİN DAİMİ KOMİTE

Avrupa sendikaları ve işveren kuruluşları, 1967 yılından bu yana, Topluluğun istihdam konusunda öngördüğü sosyal ve ekonomik kararlara geniş biçimde katılabilmek için bir kurumun kurulması ihtiyacını zaman zaman dile getirmişlerdir. Sosyal diyalogu kurmak, Konsey ve Komisyon ile ve ayrıca sosyal taraflarla bilgi akışını ve iştişareyi sağlamak ve böylece üye ülkelerin istihdam piyasasına ilişkin politikalarının koordinasyonunu kolaylaştırmak amacıyla 1970 yılında kurulan "İstihdam İçin Daimi Komite", aynı zamanda ulusal istihdam politikalarıyla Birlik politikalarının uygun hale getirilmesi ile de ilgilenmektedir.

İlk başlarda Birlik politikaları üzerine çalışmalar yapan ve Avrupa Sosyal Fonu'nun çalışmalarına dair sorunlarla ilgilenen Komite, 1980 yılından bu yana uzun dönemli işsizlikle mücadele, Tek Pazarın oluşturulması ve yeni teknolojilerin yarattığı sosyal sorunlarla uğraşmaktadır.

Amaç, istihdam piyasasına ilişkin üye ülke politikalarının koordinasyonunun kolaylaştırılmasıdır. İstisari bir nitelik taşıyan Komite, her yıl, bir ya da iki defa toplanmakta ve sosyal tarafların, Komisyon ve Konsey'in direkt olarak bir araya gelmelerini sağlamaktadır.

3.4. SAKATLARI VE YOKSULLARI YÖNELİK POLİTİKALAR

AB'de nüfusun % 10'unu oluşturan sakatların ilgili kurumlarca sağlanan yardımlarla toplumla bütünleşmelerine imkan tanınmış olmakla birlikte, bazı teşvik edici önlemler de uygulanmakta ve bu kesime götürülen hizmetlerin niteliğinin yükseltilmesine çalışılmaktadır.

1974 yılında sakat kişilerin açık işlere yerleştirilmelerini sağlamak, rehabilitasyon ve eğitim yöntemlerini geliştirmek üzere bir Birlik Eylem Programı oluşturulmuştur. Komisyon ayrıca, sakat kişilerin istihdam fırsatlarının artırılması konusunda yeni bir teklif hazırlamıştır.

1981 yılında Bakanlar Konseyi tarafından Uluslararası Sakatlar Yılı çerçevesinde kabul edilen önlemler, sakat kişilerin sosyal hayatla bütünleşmelerini engelleyen hususların ortadan kaldırılması amacını taşımaktadır. Aynı zamanda sakat kimselere daha iyi bir çevre kazandırmak ve hareketliliklerini sağlamak üzere Komisyon tarafından değişik projeler de oluşturulmuştur.

Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi, HELIOS (AT'nda Açık Toplum İçinde Bağımsız Yaşayan Özürlü İnsanlar) adıyla anılan ikinci bir Birlik Eylem Programı'nı kabul etmiştir. Bu program, özürlü kişilerin toplum ve iş hayatına uyum sağlayarak kimseye bağımlı olmadan yaşayabilmelerini amaçlamakta ve üye ülkeler yurttaşı olan 30 milyondan fazla uzun süreli işsiz ve ciddi fiziksel veya zihinsel özürlü insanı ilgilendirmektedir. Bu alandaki Birlik etkinliklerine 1988-1991 yılları için 19 milyon ECU ayrılmıştır.

Birlik İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından 1991 yılında sakatların diğer sosyal gruplara oranla işsizlikten ve ekonomik problemlerden ne ölçüde etkilendiklerini ortaya koymak üzere bir istatistik çalışması yapılmıştır. Bu çalışma sonucunda Komisyon'un bu alandaki araştırmaları ilerletmesi gerektiği ve olumsuz ekonomik koşullardan en fazla bu grubun etkilendiği ortaya çıkmıştır.

Sakatların karşı karşıya kaldığı sorunların temelinde aşağıdaki hususlar bulunmaktadır:

- Ekonomik büyüme dönemlerinde uygulamaya konulan, belli bir oranda sakat işçi çalıştırma yükümlülüğü (kota metodu) ekonomik

gerileme dönemlerinde sakat işçilerin korunması bakımından yetersiz kalmıştır.

- Eğitim fırsatlarının eksikliği, işletmelerde eğitim verilmesindeki zorluklar nedeniyle vasıf düzeylerinin düşük olması, işe girişlerini zorlaştırdığı gibi, ekonomik gerileme dönemlerinde ve üretim teknolojisinin değişmesinde ilk başta sakatların işlerini kaybetmelerine yol açmaktadır.

Belli teknolojik değişiklikler, bu kişilere yönelik istihdam fırsatlarının önemli ölçüde yitirilmesine neden olmaktadır.

- Sakatlara uygun fiziksel şartların da (konut, ulaşım gibi) gelişimi oldukça yavaş ve yetersizdir. Bu da istihdamlarını sınırlamaktadır.
- Ekonomik sınırlama dönemlerinde meslekî rehabilitasyon hizmetleri ek bir mâliyet unsuru olarak görülmektedir.
- Fiziksel görünüm, konuşma zorlukları özellikle ticaret, turizm, büro hizmetleri gibi alanlarda istihdamlarını olumsuz yönde etkilemektedir.
- Rehabilitasyon önlemleri ile mâlî yardım sistemleri her zaman birbirleriyle uyum içinde çalışmamakta ve istihdamı olumsuz yönde etkilemektedir.
- İşverenlerin ve sendikaların konuya daha çok önem vermesi ve sakatların istihdamını desteklemesi gereklidir.

2.4. EĞİTİM VE MESLEKİ EĞİTİM POLİTİKALARI

Genellikle işverenler, yeterli "hayat tecrübesine" sahip olmadıkları gerekçesiyle gençlere ve özellikle vasıfsız ve yarı vasıflı işçilere ve askerliğini yapmamış olanlara iş vermeyi ekonomik bulmamakta, işe aldıkları gençlerin mesleki eğitimleri ve yetişmeleri için zaman harcamaktan kaçınılmaktadırlar. Bu nedenle birçok ülke, işverenlere genç işçi istihdam ve eğitimi için parasal yardımlar sağlamakta, genç işçi istihdamının yol açtığı ilk giderleri, çeşitli istihdam ödenekleri ile karşılamaktadır. Bunlar, vergi ve sosyal güvenlik primlerinden muafiyet şeklinde de olmaktadır⁽²⁷⁾.

Özellikle gençlerin okul hayatından mesleki yaşama geçmelerinde adaptasyonlarını sağlayacak eğitim programları üzerinde önemle duran Birlik ülkeleri, bu konuda destekleyici uygulamalar getirmektedirler. Temelde genç işsizlerin mesleki eğitim ve istihdamlarını içeren programlardan farklı olarak soruna global anlamda yaklaşan bu program çerçevesinde birçok genç, okul

⁽²⁷⁾ Murat, Sedat, Sosyo Ekonomik Boyutlarıyla Genel Olarak ve Türkiye'de Gençlerin İşsizliği, İstanbul, 1991, s. 55.

sonrası mesleki eğitime tabi tutularak özel sektörde ve kamu sektöründe istihdam edilmişlerdir.

İşsizlikten en fazla etkilenen gençlerin, eğitim düzeyi düşük gençler olduğu gerçeğinden hareketle, kamu otoriteleri öncelikle bu sorun üzerine eğilerek gençlerin okul öğrenimini terk etmelerini engelleme ve eğitim kurslarını geliştirme yönünde faaliyet göstermektedirler. Üye olarak konuyla ilgili olarak gerçekleştirilen çeşitli çalışmalarda gençlere yönelik istihdam imkanlarının artırılmasına ağırlık verilmektedir. Hollanda ve İrlanda'da, bu kapsamda geliştirilen bir sisteme göre, belli eğitim seviyesine ulaşmış gençlerin istihdamı güvence altına alınmıştır. Birçok Kuzey Avrupa ülkesinde uygulanan bu sistemin yanısıra Almanya, Danimarka ve İrlanda'da, kamu otoritelerince gençlerin düzenli bir eğitim ve öğrenim görmelerini içeren özel yatırımlar yapılmaktadır. Genç işsizlerin mesleki tecrübe edinmelerine yönelik programların uygulandığı Danimarka, İspanya, Fransa, İrlanda ve Hollanda'da işsizlere ve yetişkinlere uygulanan çeşitli mesleki eğitim programlarından gençlerin ve genç yetişkinlerin de yararlanmalarına imkan tanınmaktadır.

Yetişkin işsizleri içeren eğitim programlarının uzun süre boyunca iş piyasalarında önemli yere sahip olduğu Almanya, Fransa ve İngiltere'de getirilen bir sisteme göre, eğitim programlarına katılmak isteyenlerin, sürekli bir iş sahibi olmak ya da iş değiştirmek için gereksinim duydukları eğitim türünü önceden bildirmeleri gerekmektedir. Gerçekte sınırlı bir süre için ve az sayıda kişinin yararlanabildiği bu programların getirdiği maliyetlerin yüksekliği, buna karşın daha uzun süreli ve daha kısa süreli ancak daha fazla kişinin yararlanabileceği programlar geliştirilmesi gereği üzerinde çeşitli tartışmaların açıldığı üye ülkelerde, programların yoğunlaştırılması ve istihdam üzerindeki etkilerinin iyileştirilmesi için çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Uluslararası alanda rekabet şansının artırılabilmesi için de gerekli bir koşul olarak görülen mesleki eğitimin geliştirilmesi için, Birlik düzeyinde çeşitli çalışmalar yapılmakta ve programlar uygulamaya koyulmaktadır. Örneğin; CEDEFOP'un (Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi) faaliyetleri arasında, mesleki eğitimin teşviki ve iyileştirilmesi, vb. konular girmektedir.

- Eğitim sistemlerinin iyileştirilerek ortak bir seviyeye getirilmesi,
- Eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması,
- Yüksek öğretimde işbirliğine gidilmesi,
- Göçmen işçiler ve çocukları için kültürel ve mesleki eğitim projelerinin uygulanması,

- Gençlerin mesleki eğitiminin geliştirilmesi, öğrenim hayatından iş hayatına geçişi kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılması ve gençlerin istihdamını kolaylaştırıcı teşvikler yapılması,
- Eğitim ve iş tecrübelerinin birleştirilmesi,
- Bölgesel ve yerel alanda eğitim programları oluşturulması,
- Enformasyon teknolojilerin kullanılmasına yönelik eğitim programlarının düzenlenmesi, gibi konularda çalışmalar yapılması gereği saptanmıştır.

Tek Pazar'ın gerçekleştirilmesiyle birlikte ulusal ve bölgesel düzeydeki projelerin koordinasyonunu hedef alan Birlik ülkelerinin ayrıca, bölgelerarası farklılıkları da giderici kalifiye eleman açığının kapatılması ve istihdam imkanlarının artırılması gibi bu hedefi destekleyici amaçları da vardır⁽²⁸⁾.

3.6. BÖLGESEL İSTİHDAM ÇABALARI

Birlik içerisinde işsizlik sorunu ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye değişiklik gösterdiği için bölgelerdeki mahalli yönetimler sorunu kendi açılarından ele almışlar, ve kendileri için ne gibi spesifik tedbirler alabileceklerini araştırmışlar ve bunun sonucunda mahalli istihdam yaratma gayretleri doğmuştur.

Bölgesel politikalar kapsamında 1975 yılından bu yana çözümlenmeye çalışılan işsizlik sorununun hala devam ediyor olmasının bir nedeni de, sanayinin yeniden yapılanması neticesinde ortaya çıkan iş kayıplarını ve uzun dönemde tarımdaki istihdamın azaltısını telafi etmek için gereken düzeyde yeni iş alanlarının yaratılamamış olmasıdır⁽²⁹⁾.

Bölgesel istihdam yaratma, bölgesel ekonominin performansını artırarak daha fazla iş yaratma anlamına gelmektedir. Bu oldukça dinamik bir süreçtir ve bölgeye dışarıdan iş getirme değil, bölgenin içinde iş yaratma niteliğini taşır. Bölgesel istihdam yaratma çabaları ilk olarak, ekonominin yapı değiştirmesinden dolayı kendi istihdam kaynaklarını yitirmeye başlayan endüstri bölgelerinde, 1980'li yılların başında ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde, ekonomik gelişmeye yeni başlayan, ancak durgunluktan olumsuz etkilenen daha az gelişmiş bölgelerde de bu konuda faaliyetlere başlanmıştır.

Bölgesel istihdam çabaları, bölgesel kişi ve kuruluşların batık işlerden yeni iş alanları yaratmaya çalışmaları, ayrıca mali nedenlerden dolayı kapatılan kamu işyerlerinin yerine özel ve yeni işyerleri açma olarak tanımlanabilir. Bu

⁽²⁸⁾ A.T.'da Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik Sistemleri, İKV Yayınları, İstanbul, Kasım 1990.

⁽²⁹⁾ Çalış, Şirin, "Avrupa Birliği'nin İzlediği Bölgesel Politikaların Önemi ve 1994-99 Döneminde Topluluk Girişimleri", İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, Sayı: 124, Mayıs-Haziran 1995, s. 34.

çalışmaların istihdam yaratma üzerinde oldukça olumlu etkileri olmuştur. Hatta durgunluğun en yoğun yaşandığı yerlerde, istihdam konusunda tek olumlu gelişmeler bunlar olmuştur. Fakat ne kadar olumlu olsalar da, küçük ölçekli sayılabilecek bu çalışmaların ekonomik bozulmayı tek başına düzeltmesi beklenemezdi. Dolayısıyla bölgesel ekonomik gelişme kavramı, hem kamu organlarının hem de özel işletmelerin çalışmaların da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu anlamda oluşturulan bölgesel işbirliği ve ortaklık pek çok olumlu değişikliği beraberinde getirmiştir. Örneğin; Merkezi Hükümetlere olan bağımlılığın bir dereceye kadar azalması ve kendi bölgelerini ilgilendiren konularda, bölgede yaşayanların karar sürecine katılmaları sayılabilir.

SONUÇ

Avrupa Birliği ülkelerinin çoğu, ekonomik olarak gelişmiş ülkeler olmasına rağmen, işsizliğe köklü ve ortak bir çözüm bulamamışlardır. Bu konuda alınan tedbirler, işsizlik ve istihdam konusunda geçici dalgalanmalar yaratmaktan öteye gidememiştir. Bu ülkelerde işsizlik % 10 civarında olmasına rağmen giderek artan bir eğilim göstermektedir. İşsizlik problemi A.B.'nde sosyal ve iktisadi politikaların yeniden gözden geçirilmesini ve işsizlikle mücadele konusunda ortak politikalar geliştirilmesini zaruri kılmıştır. Konu esas itibariyle üye devletlerin sorumluluğunda olmasına rağmen milli istihdam politikalarının uyumlaştırılmasına da çalışılmaktadır.

İşsizlikten en fazla etkilenen gençlerin, eğitim düzeyi düşük gençler olduğundan hareketle, Avrupa Birliği, gençlerin tahsil hayatını sürdürme ve mesleki eğitim kurslarını geliştirme yönündeki faaliyetlerine ağırlık vermektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde, işsizlik sorununun sadece kısa ve orta vadeli ekonomik büyüme ile çözümlenemeyeceğinin anlaşılmasından sonra, istihdamı artırmak için başka çözümler üzerinde durulması gerektiği vurgulanmıştır. İstihdam ve Sosyal İşlerden Sorumlu Komisyon üyesi Padraig Flynn, Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı konuşmada "sadece ekonomik büyümeyi sağlayacak politikalar değil, aynı zamanda bu büyümenin daha fazla istihdam yaratmasını sağlayacak politikalara da ihtiyacımız var" diyerek, konunun önemini vurgulamıştır⁽³⁰⁾.

Bütün çabalara rağmen Avrupa Birliği'nde istihdam artışı yalnızca % 4 oranında gerçekleşmiştir. Sağlanan bu artışın, sanayileşmenin ötesinde sadece mal üreten değil, bilgi üreten ve bu bilgileri değerlendirebilen toplumların, globalleşen dünyada daha fazla rekabet gücüne sahip olacağı ortaya çıktığı günümüzde, ne kadar yeterli olacağı tartışılabilir. Bu durumda toplumların rekabet gücüne direkt etkisi olan işsizlik sorununun çözümü için hazırlanan

⁽³⁰⁾ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Güncel Avrupa Dergisi, Sayı: 2-3, Şubat-Mart 1996, s. 5.

istihdam politikaları daha da önem kazanmaktadır. Günümüzde ABD ve Japonya ile her alanda rekabet eden Avrupa Birliği'nin, rekabet gücünde göreceli bir düşüşe neden olabilecek işsizlik sorununa etkin bir çözüm üretmesinin gerekliliği, bütün üye ülkeler tarafından kabul edilen bir gerçektir.

Avrupa Birliği'nde işsizliğin artış sebeplerini net olarak birbirinden ayırmak mümkün değildir. Bütün faktörlerin birbiri ile ilişkili olduğu göz önüne alınarak koordineli bir istihdam politikası geliştirme ihtiyacı vardır. Bugün Avrupa bu arayış içerisinde.

KAYNAKÇA

1. AT Basın ve Enformasyon Bürosu, **AT'nun Sosyal Politikası**, Ankara, 1978.
2. Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Güncel Avrupa**, Sayı: 2-3, Şubat-Mart 1996.
3. Bulutay, Tuncer, **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, I.L.O., Ankara, 1995.
4. Çalış, Şirin, "Avrupa Birliği'nin İzlediği Bölgesel Politikaların Önemi ve 1994-99 Döneminde Topluluk Girişimleri", **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, Sayı: 124, Mayıs – Haziran 1995.
5. Commission of the EC, **Employment in Europe**, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxemburg, 1989.
6. Commission of the EC, **Employment in Europe**, Directorate – General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxemburg, 1990.
7. DPT, **AT'de Sosyal Politika, Geçiş Dönemi Özellikleri ve 21. yy'da Hedef Alınan Toplum**, DPT Yayınları, 1987, Ankara.
8. Ekin, Nusret, **İşsizlik Sigortası**, Ankara 1994.
9. Francis Leslie, J, Young and Unemployed, Costello, 1984.
10. **İKV Bülteni**, İstanbul, Aralık 1995.
11. **İKV Bülteni**, İstanbul, Nisan, 1994.
12. **İKV Bülteni**, İstanbul, Temmuz 1994.
13. İKV, **A.T.'da Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik Sistemleri**, İKV Yayınları, İstanbul, Kasım 1990.

14. İKV, **Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu**, TİSK Yayınları, Ankara, 1989.
15. **İşveren Dergisi**, Sayı 7, Nisan 1994.
16. Köknel, Özcan, "İşsizlik ve Emeklilik", **BASİSEN dergisi**, Kasım 1994, s. 53.
17. Koray, Meryem, "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları II", **İKV Dergisi**, sayı 87, Ocak 1991.
18. Kurtulmuş, Numan, **Sanayi Ötesi Dönüşüm**, İstanbul, 1996.
19. Murat, Sedat, **Sosyo-Ekonomik Boyutlarıyla Genel Olarak ve Türkiye'de Gençlerin İşsizliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü.S.B.E., İstanbul, 1991.
20. Rejda E. George, **Social Insurance Economic Security**, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1984.
21. Talas, Cahit, **Sosyal Ekonomi**, Ankara, 1979.
22. Tuna, Orhan, Yalçıntaş, Nevzat, **Sosyal Siyaset**, İstanbul, 1991.
23. TİSK, **Avrupa Birliği'nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, TİSK İnceleme Yayınları – 14, İstanbul.
24. Zaim, Sabahaddin, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul 1982.

