

**T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE EKONOMİ ANABİLİMDALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

**HAZIRLAYAN
M.ALPER HATİPOĞLU**

**DANIŞMAN
PROF.DR ZEKİ SEZER**

DİYARBAKIR 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Bu çalışma jürimiz tarafından MALİYE ve EKONOMİ Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :.....

Üye :.....

Üye :.....

Onay

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../...

.....

Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZET- ABSTRACT.....	1
GİRİŞ.....	2
I – İstihdama İlişkin Avrupa Birliği Müktesebatı.....	7
II – Avrupa İstihdam Stratejisinin Ortaya Çıkışı.....	10
2.1 – Amsterdam Antlaşması ve Öncesi.....	11
2.2 – Lüksemburg Süreci.....	18
1- İstihdam Edilebilirlik (Employability).....	22
2- Girişimcilik (Entrepreneurship).....	22
3- Uyarlanabilirlik (Adaptability).....	23
4- Eşit Fırsatlar (Equal Opportunities).....	23
2.3 – Lizbon, Stockholm ve Barselona Zirveleri.....	24
III – Avrupa İstihdam Stratejisinin Günümüzdeki Durumu.....	27
3.1 – Avrupa İstihdam Stratejisinin Sonuçları.....	28
3.2 – Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi.....	32
SONUÇ.....	48
KAYNAKÇA.....	50

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

Abstract

"Employment and unemployment subjects gained importance for European Union in 1990s. Because, EU faced with low employment and high unemployment rates at this stage. European Employment Strategy was introduced to cope with these problems in a coordinated way. In this paper, initially, why European Employment Strategy arose has been explained. After its results are examined, the future prospects will be gone through."

Özet

İstihdam ve işsizlik konusu Avrupa Birliği(AB) için 1990'lı yıllarda önem kazanmıştır. Çünkü bu dönemde birlik düzeyinde düşük istihdam oranları ve yüksek işsizlik oranları ile karşılaşmıştır. Bu sorunların üzerine planlı ve programlı bir şekilde gitmek için bu dönemde Avrupa İstihdam Stratejisi ortaya konulmuştur.

Bu çalışmada öncelikle Avrupa İstihdam Stratejisi'nin ortaya çıkış nedenleri üzerinde durulmuştur. Ardından bu stratejinin uygulama sonuçları tartışılmıştır. Son olarak bu stratejinin gelecekte alacağı biçim açıklanmıştır.

GİRİŞ

1973-74 petrol krizleri ile sona eren tam istihdam dönemi dünya ekonomik konjonktüründe yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. 1974'den sonra 1980'lerin ikinci yarısına kadar ki dönemde yaşanan stagflasyon, enflasyonun düşürülmesiyle işsizlik sorununa dönüşmüştür. 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'lı yıllarda en yüksek düzeylerine ulaşan işsizlik sorunuyla mücadele son döneme damgasını vuran tartışmaların konusunu oluşturmaktadır.

Bugün yaşanmakta olan işsizliğin önemli bir nedeni emek arz ve emek talep koşullarının yapısal uyumsuzluğudur. Yapısal uyumsuzluk nitelik bakımından farklı nedenlerle ortaya çıkabilir: Serbest piyasa ekonomilerinde her zaman bir miktar işgücünün istihdam dışında kaldığı görülmektedir. İlk işlerini aramakta olanlar ile yeniden iş arayanlar istihdam edilene kadar geçirdikleri sürede işsiz olacaklardır. İş arama süresi olarak tanımlanan bu işsizlik (friksiyonel işsizlik) iş ile iş arayanları eşleştirme sorunudur. İşgücü piyasasındaki bilgi yetersizliği, organizasyon sorunları, akışkanlık problemleri friksiyonel işsizliğin seviyesini belirlemektedir. Nerede ve hangi ücret düzeyinde ve hangi koşullarda boş işler vardır sorularına yanıt oluşturabilecek bilgilere ne kadar kolay ulaşılabilirse friksiyonel işsizlik o kadar düşük olacak ama asla sıfır olmayacaktır fakat kısa süreli ve geçici bir durum olacaktır. Emek arz ve emek talebi arasındaki uyumsuzluğun uzun sürmesi halinde yapısal işsizlik baş göstermiş demektir. Endüstriyel, mesleki, demografik, doğal ve kurumsal yapı değişikliklerinin rol oynaması sonucunda ortaya çıkan

yapısal işsizlik belli endüstrilerde, mesleklerde ve bölgelerde ortaya çıkabilir. Yapısal işsizliğe neden olan etkenlerin başında endüstriyel yapıdaki değişimler gelmektedir: Bazı ürünlere olan talebin azalması veya ortadan kalkması; ileri teknolojinin üretim sürecine girmesiyle mesleki niteliklerin uyuşmaması işsizliğe neden olacaktır. Bu tür uyumsuzluklardan niteliksiz işgücü daha fazla etkilenmektedir. Emeğin mobilitesinin düşük olmasından kaynaklanan uyumsuzluklar da işsizliğe neden olabilecektir. Nüfus yapısındaki değişikliklerden doğan yapısal uyumsuzluklar da önemli bir faktördür: Nüfusun yaşlanması veya genç bir nüfusa sahip olmak uyum esnekliğini etkilemektedir.

İşsizlik konusunda 1990'lı yıllara damgasını vuran bir gelişme de emek piyasalarındaki “**esneklik**” tartışmasıdır. 1980'lerde canlanan tartışmalarda esneklik işsizliğe bir çözüm olarak sunulmuştur. Uluslararası rekabet gücünü arttırmak üzerine kurulu olan yeni ekonomik düzende esneklik, hızla değişen ekonomik koşulların karşısında firmaların uyum sürecini hızlandıran bir mekanizmadır. Bunun karşısında esnekliğin tehdit ettiği çalışanların hakları vardır. 1990'lı yıllarda iş güvencesinin nasıl sağlanacağı ve sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği en çok tartışılan konular arasında yer almıştır. Ülkemizde de olduğu gibi birçok ülkede İş hukuku daha esnek bir yapıya kavuşturulmuş ve Sosyal Güvenlik alanında reformlar gerçekleştirilmiştir. 2000'li yıllar uygulamanın sonuçlarını gösterecektir. Esnek çalışmayı işsizliğin bir alternatifi olarak sunan yeni düzende, çalışma ilişkilerindeki barış açısından uzlaşmacı bir tutum sergilemek ve sosyal diyalog sürecini işletmek tek çözüm olarak gözükmemektedir.

Yapısal sorunlar bir yandan teknolojik ilerlemelerin, istihdam yaratmayan ekonomik büyümenin, küreselleşme veya rekabetin bir sonucu olarak ortaya çıkmış; diğer yandan da yanlış politika uygulamalarının bir sonucu olmuştur. İşsizlikle mücadele konusunda çok etkili olunamaması istihdam konusundaki tartışmaları uzun bir süreden beri canlı tutmaktadır. Yeni istihdam olanaklarının yaratılması ancak makroekonomik politika uygulamalarıyla mümkündür. Ancak neo-liberalizm makroekonomik politikalara bazı sınırlamalar getirmektedir. Örneğin neo-liberal politika uygulamalarının en önemli parçasını oluşturan özelleştirmeler, kamunun ekonomiye müdahalesini en aza indirmekte ve kamunun istihdam yaratma işlevini sınırlandırmaktadır. Bu durumda hükümet politikalarıyla yapılacak tek şeyin özel girişimin yatırım yapmasını teşvik edecek politika uygulamaları olduğu gözükmektedir: Sonuçta makro ölçekli politikalardan mikro ölçekli politikalara geçiş yapılmıştır.

1990'lı yıllar büyümenin tek başına işsizlik sorununu çözmediği ve işsizliğin yapısal niteliğinin önemli boyutlar kazandığı ve işsizlikle mücadelede aktif işgücü piyasası politikalarının ön plana çıktığı yıllardır. İstihdam olanaklarını ve istihdam edilebilirliği arttırmak olarak tanımlanan aktif politika uygulamalarının içeriğinde esas olarak ömür boyu eğitim ve formasyon programlarının uygulanması ve girişimciliğin özendirilmesi yer almaktadır. Emek piyasalarına esneklik kazandırmanın esas hedef olduğu aktif politika uygulamalarında çözülmesi

gereken bir güvenlik sorunu bulunmaktadır. AB ise işsizliğin ve emek piyasasındaki esnekliğin sosyal boyutunu ihmal etmemiş gözükmektedir.

1990'lı yıllardaki en önemli sorun olan işsizliğe, AB düzeyinde çözüm getirilmek üzere atılmış somut adımlar vardır. 1993'de yayınlanan Beyaz Kitapta istihdam alanında uyumlu bir Avrupa yaklaşımının geliştirilmesine temel oluşturacak ideolojik, politik ve analitik temeller belirlenmiştir. Beyaz Kitaptan esinlenilerek 1994'de Essen'de oluşturulan strateji insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdama destek verilmesi, işgücü piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması ve iyileştirilmesi, girişimciliğin teşvik edilmesi, genç ve uzun dönemli işsizlerin ve kadınların işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılması kapsamındaki önlemler bütünü bugünkü Avrupa İstihdam Stratejisinin (AİS) temellerini oluşturur niteliktedir.

Avrupa Birliği'nin (AB) oluşum süreci II. Dünya savaşından sonra başlamıştır. Bu süreç içinde oldukça fazla yol alınmış ve bugün ekonomik anlamda birliğin bir bölümünde tek para birimine geçilmiş, siyasi düzeyde ise Avrupa için bir anayasa oluşturmaya kadar ilerlenmiştir. Bugün diğer uluslar üstü oluşumlarla karşılaştırıldığında AB, uluslar üstü düzeyde en başarılı olmuş entegrasyondur.

AB düzeyinde çalışma piyasasıyla ilgili düzenlemeler 1990'lı yılların başlarında ortaya çıkan düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranları gibi çalışma piyasası sorunlarının ciddi sıkıntılar doğurmaya başlaması ile ortaya

çıkılmıştır. AB'nin çalışma piyasası ile ilgili bir çok hukuki düzenlemesi mevcuttur. Öyle ki Avrupa için bir anayasa olarak öngörülen taslak metinde de "İstihdam" başlıklı bir alt bölüm mevcuttur.

Avrupa İstihdam Stratejisi 1990'lı yıllarda ortaya çıkan çalışma piyasası sorunlarının doğurduğu sıkıntıları gidermek için AB düzeyinde alınmış bir dizi aktif iş piyasası önleminde oluşmaktadır. Ulusal politikalarda işsizlik sigortası gibi pasif istihdam tedbirlerinden aktif istihdam tedbirlerine geçiş ile birlikte, bir ekonomik birlik olarak yola çıkan AB'nin bu yönde gerekli adımları atması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Böylece 1990'lı yıllar ile birlikte AB'nin istihdam ve istihdam merkezli sosyal politikalara yönelişi başlamıştır. Avrupa İstihdam Stratejisi, 1997 yılında Lüksemburg'da yapılan olağanüstü istihdam zirvesinde ortaya konulmuştur. Lizbon, Stockholm ve Barselona Zirveleri ile bu strateji geliştirilmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisi ile önemli hedefler ortaya konulmuştur. Bu hedeflere ulaşabilmek için gerek birlik düzeyinde ve gerekse üye ülkeler düzeyinde planlı, programlı çabalar sürdürülmektedir. Strateji uygulamaya konulduktan sonra elde edilen sonuçlar hedeflenen sonuçlara ulaşmanın zor olduğunu göstermektedir. Ancak önemle belirtmek gerekir ki AB düzeyindeki işsizlik ve istihdam oranları incelendiğinde bu strateji uygulamaya konulduktan sonra alınan sonuçların gün geçtikçe daha iyiye gittiği gözlenmektedir. 2003-2006 yılları arasındaki dönem için yeniden yapılandırılan yeni Avrupa

İstihdam Stratejisi ise daha önceki stratejinin biraz daha geliştirilmesi sonucu ortaya çıkarılmıştır.

I – İstihdama İlişkin Avrupa Birliği Müktesebatı

Geçmişten günümüze AB ile ilgili kabul edilen tüm mevzuat düzenlemeleri “*Acquis communautaire*” olarak adlandırılmaktadır. AB mevzuatı, ekonomik ve sosyal politikanın eşgüdüm ve harmonizasyonunu, tek pazarı (single market), parasal birliği (monetary union) ve kamu hizmetlerine ilişkin rekabet politikasını ortak Avrupa normları olarak hedeflemektedir. (DAUDERSTADT,2002: 17-18)

Genel olarak AB müktesebatı üç tür düzenlemede oluşmaktadır. İlk düzenleme olarak kurucu temel antlaşmada bahsedilebilir. İkinci düzenleme grubu içinde tüzükler, direktifler, kararlar, tavsiyeler ve görüşler yer almaktadır. Üçüncü düzenleme grubu içinde ise yargı içtihatları, Avrupa Adalet Mahkemesi (European Court of Justice) ve Avrupa Asliye Mahkemesi (European Court of First Instance) kararları yer alır. Direktifler üye ülkeleri bağlayıcıdır ve belirli bir zaman dilimi içinde yerine getirilmesi gereken amaçları içerirler. Ancak bu amaçlara ulaşmak için izlenecek yolu üye ülkeler kendileri belirlerler. İstihdama ilişkin direktifler, bireysel ve toplu iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, kadın erkek eşitliği ve ayrımcılığın önlenmesi

olarak sıralanabilir.İstihdam konusundaki temel düzenlemeler ise, Amsterdam Antlaşması ile kurucu antlaşmaya ilave edilen “İstihdam” başlıklı 125, 126, 127, 128, 129 ve 130. maddelerden oluşmaktadır.(KENAR,2004: 71) Örneğin 126. madde üye ülkelerin istihdam politikaları konusunda temel sorumluluklara sahip olduklarını, böylece istihdamı ortak bir öncelik olarak teşvik edeceklerini ve uygulamada işbirliğine gideceklerini öngörmektedir.

Avrupa Konvansiyonu tarafından hazırlanan ve Temmuz 2003 tarihinde Avrupa Konseyi Başkanına sunulan “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma” taslağında da çalışma piyasası düzenlemeleri ve istihdam konusu ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu antlaşma taslağının I.Bölümünün “Birlik’in Amaçları” başlıklı 3. maddesinin üçüncü bendinde; “Birlik, tam istihdam ve toplumsal ilerleme hedefine sahip rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisi, dengeli ekonomik büyümeye dayanan Avrupa’nın sürdürülebilir kalkınması için çalışır” 11. maddesinin üçüncü bendinde; “Birlik, üye devletlerin ekonomi politikalarıyla istihdam politikalarını koordine etme yetkisine sahiptir” denmektedir. Bu bölümün “İktisadi Politikalarla İstihdam Politikalarının Koordinasyonu” başlıklı 14. maddesinin üçüncü bendinde ise, birlik, özellikle üye devletlerin istihdam politikaları için yönlendirici ana hatlar benimseyerek, bu politikaların koordinasyonunu sağlamak için önlemler alır denmektedir. Antlaşma taslağının II. Bölümünün 27.maddesinden

34.maddesi kadar olan maddelerde AB vatandaşlarının iş ile ilgili bilgi alma hakkı, toplu görüşme ve eylem hakkı, iş bulma hakkına erişme hakkı, haksız işten çıkarmaya karşı korunma hakkı, adil ve dürüst çalışma koşulları hakkı, çocukların çalıştırılmasının yasaklanması ve işyerinde gençlerin korunması ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi haklar güvenceye kavuşturulmuştur.(AVRUPA KONVANSİYONU,2003: 6,11,13,53,54)

Antlaşma taslağının III.Bölümünün 18. maddesinde çalışanların serbest dolaşımı ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmış ve aynı bölümün "İstihdam" üst başlıklı kısmının 97. maddesinden 102. maddesine kadar birlik düzeyinde uygulanacak olan istihdam politikaları ile ilgili geniş bir çerçeve sunulmuştur. 99. maddede, birliğin üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik ederek ve gerektiğinde faaliyetlerini tamamlayarak, yüksek düzeyde bir istihdam sağlanmasına katkıda bulunacağı ve yüksek düzeyde istihdam hedefinin, birlik politikaları ile faaliyetlerinin oluşturulması ve gerçekleştirilmesi sırasında göz önünde bulundurulacağı ifade edilerek istihdamın AB için önemine dikkat çekilmiştir. Beş alt maddeden oluşan 100. maddede ise birlik ve üye ülkelerin istihdam konusunda yapacakları işbirliğinin ve uygulanacak olan istihdam politikaları konusundaki koordinasyon prosedürünün genel bir çerçevesi çizilmiştir. Bu bölümün 103. maddesi ile 115. maddesi arasında ise birliğin sosyal politika uygulamaları ayrıntılı bir biçimde

düzenlenmiştir.(AVRUPA KONVANSİYONU,2003: 66-67,103-111)

II – Avrupa İstihdam Stratejisinin Ortaya Çıkışı

Avrupa'yı ekonomik ve siyasi olarak birleştirme düşüncesi oldukça uzun bir geçmişe sahiptir. Birleşme yönünde atılan ilk ciddi adım, Schuman Planı olarak bilinir. Fransız-Alman kömür ve çelik üretim ve dağıtımını bir birliğin denetimine vermeyi öngören bu plan, 1950 yılında dönemin Fransız dışişleri bakanı Robert Schuman ve Jean Monet tarafından hazırlanmış ve yayınlanmıştır. Bu plana uygun olarak 1951 yılında altı Avrupa ülkesi Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kurmuşlardır. Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'dan oluşan bu altı ülke arasında 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom) ortaya çıkmıştır. 1968 yılında ise gümrük birliğinin zorunlu koşulları olan iç gümrüklerin sıfırlanması ve dışarıya karşı ortak gümrük tarifesinin belirlenmesi sağlanmıştır. (SEYİDOĞLU,1999:221-222) 1987 yılında Roma Antlaşması'nda değişiklikler yapan ve para birliğine vurgu yapan Avrupa Tek Senedi imzalanmış ardından 1992 yılında ekonomik ve parasal birlik aşaması olarak nitelenen aşamaya geçişi sağlayan ve birliğin adını "Avrupa Birliği" yapan antlaşma olan Maastricht Antlaşması imzalanmış ve ekonomik ve parasal birliğin koşul ve aşamaları ortaya konulmuştur. 2002 yılı itibarıyla ekonomik ve parasal birlik gerçekleştirilmiştir. (BAYRAKTUTAN,2003:

106) Ancak parasal birliğin henüz AB ülkelerinin tamamını kapsamadığını belirtmek gerekmektedir. AB'nin istihdam konusunda birlik düzeyinde uygulamalara girişmesi ise 1990'lı yıllarda belirginleşen çalışma piyasası sorunlarının birlik düzeyinde ciddi sıkıntılar yaratması sonucu başlamıştır.

1970'li yıllardaki petrol krizi ve 1990'lı yılların başındaki parasal krizin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal problemlerin başında istihdam sorunu yer almıştır. Bu istihdam sorunu ve Avrupa çalışma piyasasındaki diğer yapısal problemlerin kökeninde uygulanan yanlış istihdam politikalarının yanı sıra işsizliği artırıcı büyüme, üçüncü dünya rekabeti gibi olgular da etkili olmuştur. Bu yüzden 1990'lı yılların ikinci yarısında AB düzeyinde istihdam sorunu ve işsizlik ile mücadele için ortak bir eylem planına dayalı Avrupa İstihdam Stratejisi (European Employment Strategy-EES) uygulamaya konulmuştur. (EUROPEAN UNION,2004: 1)

2.1 – Amsterdam Antlaşması ve Öncesi

Avrupa kıtasında sürdürülebilir barış ortamının oluşturulması, daha yüksek yaşam standartları ve tam istihdamın sağlanabilmesi için ekonomik entegrasyonun ve siyasi bütünleşmenin yaratılması amacıyla yola çıkılan AB süreci 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile somutlaşmıştır. Bu antlaşma ile parasal birliğe geçiş için gerekli olan mali ve parasal kriterler de Maastricht Kriterleri olarak ortaya konulmuştur.

1990'lı yıllarda AB düzeyindeki en önemli problemlerden biri işsizlik olmuştur. Düşük istihdam ve işsizlik ile mücadele için Jacques Delors'un başkanlığında bir çalışma komitesine hazırlatılan ve 1993 yılında yayımlanan "Büyüme, Rekabet ve İstihdam" isimli Beyaz Kitap istihdam konusunda birlik düzeyinde uygulanabilecek olan politikalar için bir temel oluşturmuştur. Beyaz Kitap temel alınarak 1994 yılında oluşturulan Essen Stratejisi (Essen Strategy), insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdamın desteklenmesi, çalışma piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması, girişimciliğin teşviki, uzun dönemli işsizlerin ve kadın ve gençlerin çalışma piyasasına girişinin kolaylaştırılması gibi önlemler ile daha sonra uygulamaya konulacak olan Avrupa İstihdam Stratejisinin temellerini oluşturmuştur.(CEYLAN-ATAMAN,2003: 2)

Tablo 1 ve Tablo 2'deki veriler incelendiğinde AB'nin neden istihdam ve işsizlik konularını ele alıp uygulamalara gittiği anlaşılabilir. Çünkü 1990'lı yıllarda AB düzeyinde en önemli sorunların başında işsizlik sorunu gelmekteydi. İstihdam oranları da görece düşük seyretmekteydi. ABD ve Japonya'nın 1990'lı yıllardaki istihdama ilişkin oranları AB'ye göre çok daha iyi durumdaydı. 1990'lı yılların başında Japonya düşük işsizlik oranı ve yüksek istihdam oranıyla öne çıkmaktaydı. Ancak iki binli yıllara doğru Japonya'nın bu yüksek performansında duraklama, hatta gerileme gözlenmektedir. Çünkü bu süreçte Japonya'nın işsizlik oranı sürekli artış

göstermiştir. ABD ise sürekli tartışılmakta da olsa 1990'lı yıllardaki görece yüksek performansını devam ettirmektedir.

Tablo 1; Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya'da İşsizlik Oranları, (1990 – 2003), (%)

	1990	1992	1993	1994	1995	1996
AB(15)	8,1	9,1	10,1	10,5	10,1	10,2
AB(19)	-	-	-	10,7	10,3	10,2
ABD	5,6	7,5	6,9	6,1	5,6	5,4
Japonya	2,1	2,2	2,5	2,9	3,2	3,4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AB(15)	10,0	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7	8,0
AB(19)	9,9	9,4	10,0	8,7	8,5	8,8	9,0
ABD	4,9	4,5	4,2	4,0	4,7	5,8	6,0
Japonya	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3

Kaynak: OECD, "Statistical Annex", **OECD Employment Outlook**

2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>, 02/12/2004, s.293

Bu sorunlar Beyaz Kitap'ta da etraflıca ele alınmıştır. Bu çalışmada birlik düzeyindeki işsizlik ve istihdam oranlarına dikkat çekilmiş ve bu oranların gelişmiş ekonomilerdekenden yüksek olduğu belirtilmiştir. Ayrıca AB

düzeyinde yaratılması gereken işlere ve işsizliğin makroekonomik nedenlerine de dikkat çekilmiştir.(DELORS,1993: 34-38)

Tablo 2; Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya’da İstihdamın Nüfusa ve İşgücüne Katılma Oranları, (1990,1999 – 2003), (%)

	İstihdamın Nüfusa Oranı					
	1990	1999	2000	2001	2002	2003
AB(15)	61,4	62,6	63,6	64,3	64,4	64,8
AB(19)	61,4	62,0	62,6	63,0	63,0	63,2
ABD	72,2	73,9	74,1	73,1	71,9	71,2
Japony	68,6	68,9	68,9	68,8	68,2	68,4

İşgücüne Katılma Oranı					
1990	1999	2000	2001	2002	2003
67,1	69,0	69,4	69,4	69,8	70,3
67,1	68,6	68,9	68,9	69,2	69,4
76,5	77,2	77,2	76,8	76,4	75,8
70,1	72,4	72,5	72,6	72,3	72,3

Kaynak: OECD, “Statistical Annex”, **OECD Employment Outlook**

2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>, 02/12/2004, s.294

AB ve ABD’nin istihdam politikaları birbirine benzememektedir. ABD’deki yüksek istihdam ve ekonomik performans arasındaki karşılıklı etkileşime ilişkin anlayış, yüksek istihdam ve yüksek ekonomik performans hedeflerinin neden sonuç ilişkisine dayalı bir biçimde iç içe geçtiğini varsaymaktadır. İstihdamdaki artış ekonomik performansın önkoşulu ve ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir. ABD’nin AB’ye göre herhangi bir konuda yapacağı düzenleme daha basit bir süreç dahilinde işlemektedir. ABD’de istihdam

stratejileri konusunda merkezi, eyalet düzeyinde, bölgesel ve yerel düzeylerde atılan adımlar arasında oldukça iyi bir işbirliği ve eşgüdüm var iken AB birçok ülkeden meydana gelen ve hala genişlemeye devam eden bir uluslar üstü oluşum olduğu için AB’de bu alanlarda uygulamalara gitme yeteneği oldukça karmaşık kurumsal ve politik gerçeklikler yüzünden daha kısıtlıdır.(MARLEAU,2003: 59,75) Ancak Avrupa İstihdam Stratejisi, oluşturulduktan sonra bu konuda AB’ye daha etkili olma imkanı tanımıştır. Yani Avrupa İstihdam Stratejisi ortaya konulduktan sonra AB, çalışma piyasası düzenlemelerinde daha etkili uygulamalara gidebilmektedir.

AB düzeyinde istihdam konusunda ilk adım Beyaz Kitap ile atılmıştır. Bunun yanında Komisyon tarafından en önemli önceliğin iş yaratılması olduğu ortaya konulmuştur. Beyaz Kitap birlik düzeyinde, “döngüsel işsizlik”, “yapısal işsizlik” ve “teknolojik işsizlik” olmak üzere üç işsizlik tipi tanımlamıştır. İşsizlik probleminin çözümü ile ilgili olarak Beyaz Kitap, istihdam yaratmanın ilerletilmesini, eğitim ve yetiştirme sistemlerinin geliştirilmesini talep eden etkin emek piyasası politikalarıyla esneklikte belli bir artışın sağlanması temelinde işsizlikle mücadele edilmesini önermiştir.(GÜNLÜ,2003: 13-14)

Zaman içerisinde AB’de artan işsizlik, azalan rekabet gücü gibi sorunlardan dolayı sosyo-ekonomik politika değişiminin sonucu olarak Amsterdam Antlaşması ile temel antlaşmaya istihdam konusunda bütün bir bölüm eklenmiş ve istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk

defa ilan edilmiştir. 1997 yılında kabul edilip 1999 yılında yürürlüğe girmiş olan bu antlaşma, Avrupa istihdam politikası için bir dönüm noktasına işaret etmiştir.(AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ,2004: 3)

İstihdam konusunda Amsterdam Antlaşmasında belirtilen anahtar unsurlar şu şekilde ifade edilebilir (EUROPEAN UNION,2004:2):

1- AB'nin kilit hedeflerinden biri olarak yüksek bir istihdam seviyesinin başarılması taahhüt edilmekte ve bu konunun makro ekonomik büyüme ve istikrar hedefi kadar önemli olduğu deklare edilmektedir.

2- İstihdam konusu, üye devletlerin birlik düzeyindeki istihdam politikasına kendilerini uydurmalarını öngören ortak bir alan olarak vurgulanmaktadır.

3- Birlik ve üye devletler, koordineli bir istihdam stratejisini geliştirme ve özellikle ekonomik değişmeye cevap veren nitelikli, eğitilmiş ve uyarlanabilir çalışma piyasaları konusunda ve işgücünün gelişmesine yardımcı olma yönünde zorlanmaktadır.

4- Antlaşma, madde 127'de belirtildiği gibi birliğin tüm politika ve faaliyetlerinde göz önünde bulundurulacak olan istihdam politikasını

içermektedir.

5- Üye devletlerin istihdam politikaları, madde 128'de açıklandığı gibi Komisyon ve Konsey tarafından birer yıllık olarak hazırlanan Ortak İstihdam Raporu aracılığıyla sınındığı bir prosedüre bağlı olarak izlenmektedir.

6- Antlaşmanın 130. maddesine göre birlik düzeyinde istihdam ile ilgili konuların sürekli tartışılması için İstihdam Komitesi adında sürekli faaliyette bulunmak üzere temel kurumsal bir birim oluşturulmuştur.

7- Antlaşmanın 129. maddesine göre, istihdama yönelik analiz, araştırma ve uygulamalar açısından yasal bir temel meydana getirilmiştir.

8- Avrupa ve bir bütün olarak vatandaşları için gerekli olabilecek karar veya tavsiyelerin tek bir ülke tarafından engellenmemesi için kararlar alınırken nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir.

Amsterdam Antlaşması'nda birliğin ve üye devletlerin istihdamı geliştirme, iyileştirilmiş yaşam ve çalışma koşulları, düzenli sosyal koruma, çalışma ilişkilerinde diyalog, yüksek istihdamı tamamlayıcı insan kaynaklarını geliştirme ve dışlanmanın önlenmesi gibi konulardan oluşan hedefleri ortaya konulmuştur.(GÜNLÜ,2003: 8) Böylece birlik üyeleri Amsterdam'da, Essen'de gerçekleştirilen stratejiye yeni bir ivme kazandırmışlardır. İstihdam sorunu artık

Avrupa için ortak çözümleri gereken bir problem olarak öngörölmüştür.

(EUROPEAN COMMISSION,1999: 5-6) Bu çerçevede üye ölkeler AB ile koordineli istihdam stratejileri izleyecek, özellikle mesleki eğitimin teşviki ve iş piyasalarının yeni ekonomik koşullara göre modernleştirilmesi konularında işbirliği yapacaklardır. Bu yaklaşmanın hedefi istihdamı sürekli olarak artırmak, işsizlikle ve özellikle de uzun dönemli işsizlikle mücadele ederek, önemli ilerlemeler kaydetmektir.

Amsterdam Antlaşması öncesi AB çalışma piyasası ile ilgili düzenlemelerin dağınık olduğu ve üye ölkeler arasında koordinasyon eksikliğinin bulunduğu belirtilebilir. Bu antlaşma ile girilen süreç ve sonrasında AB'nin çalışma piyasası düzenlemelerinde daha etkili olduğu gözlenmektedir.

2.2 – Lüksemburg Süreci

Düşük istihdam ve işsizlik gibi çalışma piyasası aksaklıklarının Avrupa çapında ortak bir sorun olması, Avrupa düzeyinde ve daha koordine istihdam merkezli politika tedbirleri uygulamayı gerektirmiştir. Bu yüzden çalışma piyasası sorunlarıyla mücadele etmek üzere geliştirilen AB stratejisi, 1997 yılında Avrupa İstihdam Stratejisi biçiminde somutlaşmıştır.

Avrupa İstihdam Stratejisi, 20-21Kasım 1997 tarihinde Lüksemburg'da

yapılan olağanüstü istihdam zirvesinde ortaya konulmuş ve istihdamın Avrupa için ortak bir mesele olduğu benimsenmiştir. (KILIÇ,2003:1) Lüksemburg Zirvesinde ilk İstihdam Rehberleri Konsey tarafından kabul edilmiş ve böylece istihdam konusunda “yakınsama süreci” başlatılmıştır. Ayrıca bu süreçte üye devletler için uygulama kriterleri oluşturulmuştur. Tüm bu gelişmeler “İstihdama İlişkin Yol Gösterici İlkeler ve Ulusal Eylem Planları Üzerine Lüksemburg Süreci” olarak bilinmektedir. Lüksemburg’da üye ülkelerin istihdam stratejisine uyması için takip etmeleri gereken süreç ortaya konulmuştur. Bu süreç şu ayaklardan oluşmaktadır (T.C.ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI,2004: 38-39):

1- Üye devletlerin istihdam politikaları, her yıl Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi’nin hazırlamış olduğu “Ortak İstihdam Raporu (Joint Employment Report-JER)” aracılığıyla dikkatle gözden geçirilmektedir.

2- Ortak İstihdam Raporu esas alınarak Komisyon tarafından her yıl, üye ülkeler için İstihdam Rehberleri (Employment Guidelines) hazırlanmakta ve Konsey tarafından kabul edilmektedir.

3- Her üye devlet bu yıllık rehberlere dayanarak Ulusal Eylem Planı (National Action Plan-NAP) hazırlamaktadır.

4-İlave olarak, her üye devlet için hazırlanan Tavsiyeler

(Recommendations) Komisyon tarafından teklif edilmekte ve Konsey tarafından kabul edilmektedir.

5- Stratejiyi tamamlayıcı son unsur Emsal İnceleme Programı'dır (Peer Review Programme).

Böylece her yıl üye ülkelerin istihdam politikaları açısından takip etmeleri gereken yolu gösteren istihdam kılavuzları belirlenmektedir. Avrupa İstihdam Stratejisi ile bu stratejinin bir parçası olan birer yıllık istihdam kılavuzları incelendiğinde görülecektir ki, AB'nin istihdam ve işsizlik konusundaki ana yaklaşımı; yüksek koruma standartları sağlamanın yanında artık modernleştirme, esnekleştirme ve mali açıdan sürdürülebilirlik kavramlarına da gerekli önemi vermektir. AB, istihdam politikası olarak doğrudan gelir transferi sağlayan pasif politikalar yerine, istihdamı artırmayı ve genel olarak yatırımlarla birlikte artan ekonomik büyümeyi sağlayacak aktif politikaları tercih etmektedir.(KILIÇ,2003: 2)

Lüksemburg sürecinin nasıl işlediğine bakılacak olursa (EUROPEAN COMMISSION,1999: 10-11);

1- Yılın başında, Komisyonun önerisiyle Konsey, İstihdam Kılavuzu olarak anılacak belgeye temel oluşturacak öncelikli alanları belirler ve bu kılavuz yerine getirilmesi gerekli somut amaçları kapsar.

2- Her üye devlet kılavuzda belirlenen hedeflere kendi ulusal ekonomisi

açısından en uygun hangi metotlarla ulaşılabileceğini belirten bir “Ulusal Eylem Planı” hazırlar. Bu planın hazırlanması sürecine sendika, işveren, yerel ve bölgesel otoritelerden oluşan geniş bir sosyal kesim katkıda bulunur.

3- Komisyon ve Konsey üye ülkelerin Ulusal Eylem Planlarını inceler ve her yılın Aralık ayında Avrupa Konseyi’ne bir “Ortak İstihdam Raporu” sunar. Komisyon aynı zamanda bir sonraki yıla ilişkin İstihdam Kılavuzu için hazırladığı önerileri ve gerekiyorsa alınacak ek önlemleri gündeme getirir.

4- Konsey devlet veya hükümet başkanları tarafından belirtilecek kararları dikkate alarak, bir sonraki yıl için hazırladığı istihdam kılavuzunu onaylar. Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ülkeye özel öneriler yayınlayabilir.

Bu temel faaliyetler bağlamında Lüksemburg süreci yıllık planlar, planların izlenmesi, kontrol edilmesi ve yeni eklerde bulunulması şeklinde döngüsünü devam ettirir.

Ayrıca Lüksemburg Zirvesiyle Avrupa devlet ve hükümet başkanları İstihdam Prensiplerinde ortaya koymuşlardır. Amaç geçmişte olduğundan daha aktif bir iş piyasası yaratmaktır. İşsizlere gelir desteği sağlamak yerine işsiz kalmalarını engelleyecek tedbirlerin alınması üzerinde durulmaktadır. Avrupa

İstihdam Stratejisinin 4 ayağını oluşturan bu politika hedefleri kısaca açıklanacak olursa(YAMAN,2001:3-4);

1- İstihdam Edilebilirlik (Employability): İş arayanların yetenek ve niteliklerinin artırılması anlamına gelir. Eğitim, ileri eğitim, yeniden eğitim ve iyi kariyer için danışmanlık hizmetleri bunun araçları olup, hükümetler bu sayede iş arayanların iş piyasasının talep ettiği yetenek ve uzmanlığa erişmelerini temin etmiş olmaktadır. Böylece bütün genç insanlara işsizlik süreleri altı aya ulaşmadan eğitim, yeniden eğitim ve uygulamalı staj gibi imkanlar sunulmalıdır. Yetişkin insanlara da işsizlik süreleri on iki aya varmadan ileri eğitim, kariyer rehberliği veya yeni bir başlangıç gibi imkanlar sunulmalıdır. Diğer taraftan okulu terk etme oranı azaltılmalı ve çıraklık sistemi geliştirilmelidir. Tüm bu amaçların gerçekleştirilmesinde işçi ve işveren örgütlerinin işbirliği yapması önem kazanmaktadır.

- **İstihdam edilebilirliği arttırmak**
 - Uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele etmek
 - Okuldan işe geçişi kolaylaştırmak
 - Pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek

2- Girişimcilik (Entrepreneurship): Amaç yeni işler veya istihdam yaratmak olduğu için kendi işini kuran insanların desteklenmesi gerekmektedir. Böylece Küçük ve Orta Boy İşletme'lerin (KOBİ) yaratılmasındaki engellerin tespit edilmesi, vergilerin ve düşük ücretli mesleklerde işveren

üzerindeki katkı yükünün azaltılması gibi teşvik edici tedbirlerle girişimciler desteklenmektedir.

- **Girişimciliği özendirmek:**
 - İş kurmayı kolaylaştırmak
 - Risk sermayesini sağlamak
 - Vergi kolaylıkları sağlamak

3- Uyarlanabilirlik (Adaptability): İşletmeler ve çalışanlar yeni teknolojilere ve değişen piyasa şartlarına uyarlanabilir olmak durumundadırlar. Böylece modern ve esnek çalışma şekillerinin sosyal taraflarla geliştirilmesi, yeni iş sözleşmesi türlerinin kabul edilmesi ve bireyler ile şirketler için ileri eğitimi cazip kılacak teşviklerin geliştirilmesi gerekmektedir.

- **Uyum kapasitesini güçlendirmek**
 - İş organizasyonunu modernize etmek
 - İşletmenin uyum mekanizmasını güçlendirmek

4- Eşit Fırsatlar (Equal Opportunities): Bu noktada amaç, kadın ve erkeklere eşit kariyer fırsatları sunulması ve özürlü insanların iş piyasasına entegrasyonunun sağlanmasıdır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için daha önce

erkeklerin yoğun olarak çalıştığı meslek ve iş alanlarına kadınların daha kolay girebilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, çocuk ve yaşlı bakımı olanaklarının

geliştirilmesi ve böylece kadınların iş piyasasına girmesinin sağlanması, özellikle kadınların doğumdan sonra veya erkeklerin de belli bir süre işe ara verdikten sonra işe dönüşlerindeki engellerin kaldırılması ve özürli insanların iş ararken yaşadıkları güçlüklerle özel dikkat gösterilmesi gerekmektedir.

- **Şans eşitliğini sağlamak**
 - Kadın - erkek ayrımcılığını önlemek
 - Çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak
 - Faal yaşama uyumu kolaylaştırmak

2.3 – Lizbon, Stockholm ve Barselona Zirveleri

AB için işsizlik problemi 1990'lı yıllardaki en önemli sorunlardan biri olmuştur. Örneğin Ekim 1998 tarihinde AB'de yaklaşık on dokuz milyon işsiz vardır. Bir çok AB ülkesinde tehlikeli sosyal sonuçlara gebe olan genç işsizliği ve uzun dönemli işsizlik önemli bir problemdir. Amsterdam ve Lüksemburg zirveleri yapıncaya kadar bu sorunlarla doğrudan doğruya mücadele edilmemiştir. Bu iki zirveden sonra oluşturulan strateji ile birlik düzeyinde istihdam ve işsizlik problemlerinin üzerine gidilmeye başlanmıştır.(MODIGLIANI and the other,1998: 2)

Amsterdam Antlaşması Avrupa istihdam politikası için bir dönüm noktası

iken, Lizbon Zirvesi Avrupa İstihdam Stratejisi için bir dönüm noktasıdır. Bu zirvede gelecek on yıla ilişkin dünyanın rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı bir ekonomisi olmak, daha fazla ve daha iyi işler meydana getirip sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirerek sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Bu stratejinin somut hedefi, 2010 yılında Avrupa'da istihdam oranını %70'in ve 2006 yılında kadınların istihdam oranını %60'ın üzerine çıkarmaktır. Bu istihdam hedefine ulaşılabilmesi için AB'nin yıllık %3 oranında büyümesi yeterli görülmüştür.(T.C.ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI,2004: 39-40) AB düzeyinde bu somut hedeflerin ortaya konulmasının altında yatan nedenler şöyle olabilir: Öncelikle bu somut hedeflerin belirlenmesi, üye ülkeleri hedeflere ulaşmaya çalışma konusunda motive edici etkide bulunabilir. Diğer taraftan ölçülebilir veriler ile üye ülkeler arasındaki farklılıklar ortaya konulduktan sonra bu hedeflere daha uzak üyelerin entegrasyonunun güçlendirilmesi için desteklenmesi amaçlanmış olabilir. Genel istihdam oranı için belirlenen hedefin yanında kadın istihdamı için de ayrıca bir hedefin belirlenmesi ile kadınların çalışma piyasasındaki etkinliklerini artırarak var olan eşitsiz yapının düzeltilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca hedeflenen kadın istihdam oranı gerçekleştirildiğinde genel istihdam oranının da dikkate değer oranda artacağı ortadadır.

23-24 Mart 2001 tarihinde Stockholm Zirvesi'nde Lizbon'da belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef eklenmiş ve bir yeni hedef belirlenmiştir. Bu hedeflere göre, AB geneli için istihdam oranı 2005 yılına

kadar %67'ye ve kadın istihdamı da %57'ye yükseltilecek ve yaşlı çalışanların (55-64 yaş arası) istihdam oranı 2010 yılına kadar %50'ye ulaştırılacaktır. (EMPLOYMENT IN EUROPE 2004,2004:27) Stockholm'de ayrıca yaşlı istihdamını artırmak için de bir hedefin ortaya konulması oldukça mantıklıdır. Çünkü yüksek olan ve daha da artacak olan yaşlı nüfus oranına sahip olan AB, yaşlı bireyleri daha fazla aktif yaşam içinde tutarak gelecekte yaşlı bireylerinden de faydalanmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda yaşlıları daha fazla aktif yaşam içinde tutmak, bu kesimin sosyal güvenlik sistemi için tüketici konumda olmasını önleyecek, sosyal güvenlik sistemine katkısını devam ettirecektir. Bu da bir çok eleştiriye hedef olan AB sosyal güvenlik sistemi için çok küçük de olsa olumlu bir duruma işaret etmektedir.

Mart 2002 tarihinde Barselona Zirvesi'nde ise, tam istihdam AB'nin en başta gelen amacı olarak vurgulanmış ve genişlemiş bir AB'de Avrupa İstihdam Stratejisinin Lizbon stratejisi ile bağdaştırılması için geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Etkin bir koordinasyon ile daha fazla ve daha iyi iş ve tam istihdam için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi vurgulanmıştır.(KENAR,2004: 5) Ocak 2003 tarihinde Brüksel Avrupa Konseyi'nde istihdam ile ilgili yeni kural ve tavsiyeler benimsenmiştir. Komisyon, Brüksel'de Avrupa İstihdam Stratejisinin geleceği ile ilgili yıllık ekonomi ve istihdam politikasının eşgüdümünün sağlanmasını ve verimlilik düzeyinin artırılmasını benimsemiştir. Komisyonun belirlediği öncelikler arasında tam istihdam hedefi, çalışma verimliliği ve kalitesinin artırılması,

çalışma piyasasında eşgüdümün sağlanması, Lizbon istihdam stratejisinin güçlendirilmesi gibi hedefler öne çıkmaktadır.(EUROPEAN UNION,2004: 2)

III – Avrupa İstihdam Stratejisinin Günümüzdeki Durumu

Avrupa İstihdam Stratejisinin ana amacı daha çok ve daha iyi işler yaratılması iken, en önemli işlevi AB'ye üye devletlerin istihdam politikaları için öncelikleri belirlemesidir. Avrupa İstihdam Stratejisi 1990'lı yıllarda ortaya çıkan çalışma piyasası sorunlarının doğurduğu sıkıntıları gidermek üzere AB düzeyinde alınmış bir dizi aktif iş piyasası önleminde oluşmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisinin içeriği başlıklar halinde sıralandığında şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: Girişimciliği özendirme, iş kurmayı kolaylaştırmak, risk sermayesini sağlamak, vergi kolaylıkları sağlamak, istihdam edilebilirliği artırmak, işsizlikle mücadele etmek, okuldan işe geçişi kolaylaştırmak, pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek, uyum kapasitesini artırmak, iş organizasyonunu modernize etmek, fırsat eşitliği sağlamak, çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak ve faal yaşama uyumu kolaylaştırmak. Bugün istihdam ve sosyal politika genişlemenin en önemli sorunlarından biri olarak tanımlanmaktadır. Bu da birliğe ve aday ülkelere ciddi yükümlülükler getirmektedir. Günümüzde Türkiye ile Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda istihdam problemleri ve işsizlik nitelik ve nicelik olarak önemli düzeydedir.(CEYLAN-ATAMAN,2003: 3) Bu ülkeler AB'ye yeni üye olmuş

olan ülkeler ve henüz aday olan ülkeler oldukları için bu problemlerini AB'ye taşıyacaklardır. Tüm bu gelişmeler günümüz itibarıyla değerlendirildiğinde, AB düzeyinde istihdama ilişkin sorunların ve işsizliğin henüz aşılamaması bir yana yeni üyeler ile bu sorunların derinleşeceği öngörülmektedir. Bu yüzden Avrupa İstihdam Stratejisinin sonuçları dikkate alınarak bu stratejinin yeni Avrupa İstihdam Stratejisi ile geliştirilmesi hedeflenmektedir.

3.1 – Avrupa İstihdam Stratejisinin Sonuçları

Avrupa İstihdam Stratejisini değerlendirmek üzere Avrupa Komisyonu tarafından 2000 yılında dönem ortası gözden geçirmesi, ilk beş yılın sonunda da tam ölçekli bir etki değerlendirmesi yapılmıştır.

Dönem ortası gözden geçirme birbiriyle ilişkili üç değerlendirmeden oluşmaktadır: İlk olarak, ilk üç yılki deneyimler esas alınarak sürecin birlik ve üye devletler düzeyindeki etkinliği değerlendirilmiştir, ikinci olarak, gelecek istihdam kılavuzları açısından Lizbon'daki Avrupa Konseyi'nden çıkan yeni mesajların uygulamaları değerlendirilmiştir, son olarak, Lüksemburg sürecini uygulamak üzere ortaya çıkan prosedürler değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda bazı başarı ve zaafaların olduğu tespit edilmiştir. Olumlu gelişmelerden biri, Lüksemburg sürecinin yapısal reformlar için ortak ve birleşmiş çerçeve

çalışmalar yarattığının görülmesidir. Bu durum Avrupa İstihdam Stratejisine hem birlik düzeyinde ve hem de ulusal çapta çok sayıda aktörün dahil olmasına yol açmıştır. Lüksemburg süreci ayrıca eylemlerin artan politik etkinliği kadar, istihdam politikalarının artan şeffaflığına da ön ayak olmuştur. Stratejinin dört ayağının uygulanması açısından en büyük ilerleme istihdam edilebilirlikte, ardından ise uyum sağlamada yaşanmıştır. Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen baz başarısızlıklar da vardır. İşgücü piyasalarındaki bölgesel farklılıklar önemli düzeyde kalmaya devam etmiş ve hatta bazı ülkelerde daha da artmıştır. Vasıf düşüklüğüne bağlı olarak bazı üye devletlerde tıkanıklıklar ortaya çıkmıştır.

Etki değerlendirmesi Komisyon ve üye devletler tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmiştir. Ayrıca ulusal raporlar düzenlenmiş ve daha sonra Komisyon bir makroekonomik analiz ile hazırlanan ulusal raporların tam bir analizini yapmıştır.

Komisyon değerlendirmesinin sonuçları 17 Temmuz 2002 tarihinde düzenlenen bir oturumla açıklanmıştır. Buna göre, Avrupa İstihdam Stratejisi ile birlikte AB işgücü piyasası işleyişi kayda değer şekilde iyileşmiştir. 1997 yılından beri 10 milyon yeni iş yaratılmış, işsiz sayısı 4 milyon azalmıştır. 1997 yılında 157.5 milyon kişi istihdam edilirken, bu rakam 2001 yılında 167.8 milyona yükselmiştir. İşsiz sayısı ise 1997 yılında 17.5 milyon iken 2001 yılında 13.2 milyona düşmüştür. İşgücünün uzun dönemli işsizlik oranı ise 1997

yılında %5 iken, 2001 yılında %3.2'ye inmiştir. Komisyon tarafından yayınlanan değerlendirme raporunda ayrıca yapısal işsizlik düzeylerinde azalma kaydedildiği ve işgücü niteliğindeki iyileşmelerle beraber daha istihdam yoğun ekonomik büyüme biçimlerinin geliştirildiği belirtilmektedir. Rapor, stratejinin istihdamın artırılmasını hedefleyen ulusal politikalar oluşturulmasına doğru bir değişim yarattığına dikkati çekmektedir. Raporda yer alan olumlu gelişmelerden bir diğeri de, işgücünün vergilendirilmesindeki azalmayı da içeren daha istihdam duyarlı vergi kazanç sistemlerinin oluşturulmasıdır. Eğitim ve öğrenim sistemlerinin işgücü piyasasının gereksinimlerine uygun hale getirildiği de kaydedilmektedir. Farklı iş akdi ve çalışma süresi ayarlamaları ile esnek çalışma biçimleri desteklenirken, toplumsal cinsiyet farklarını azaltmak için çocuk bakım olanakları sunulmasını da içeren çeşitli imkanlara dikkat çekilmektedir. (GÜNCEL HABER,2004: 1)

Öte yandan raporda önleyici ve aktif yaklaşımların etkinliği, eğitim ve öğrenim arasındaki mesafenin giderek büyüme riski, esneklik ve güvenlik arasındaki dengenin korunması gibi işgücü piyasasını etkileyecek konularda çok önemli ilerlemelerin sağlanamadığı da belirtilmektedir. 2000–2001 döneminde AB istihdam oranı %64,3'e (+0.7 puan), kadınlarda istihdam oranı %54.9'a (+0.9 puan) yükselmiştir. ABDüzei için verilen bu oranların artış eğilimi içinde olması olumlu olarak değerlendirilebilir. Ancak yine de belirlenen istihdam hedeflerine henüz uzak olduğunu belirtmek gerekmektedir. Öte yandan Üye ülkeler arasında ulaşılan seviyeler ve

ilerleme ritimleri açısından önemli derecede farklılıklar mevcuttur. Danimarka, Hollanda, İsveç ve İngiltere’de 2000 ve 2001 yıllarında %70’in üzerinde bir istihdam oranı kaydedilirken, en düşük oranlar Yunanistan, İtalya ve İspanya’da gözlenmiştir. 2001 yılında tüm yaş kategorilerinde istihdam oranı artış göstermiştir. Ancak genç nüfusun istihdam oranı düşüktür. Bu noktada lise ve üniversiteye yönelen gençlerin sayısındaki artışın etkisi olması mümkündür. Öte yandan kadınların istihdam oranı artış göstermesine rağmen, kadın-erkek istihdam oranı arasındaki uçurum varlığını sürdürmektedir.

Tablo 3.1; Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya İçin İşsizlik, Enflasyon ve Gayri Safi Yurt İçi Hasıla’daki Büyüme Oranları (2002-2004), (%)

	Büyüme			Enflasyon			İşsizlik Oranları		
	2002	2003 ¹	2004 ²	2002	2003 ¹	2004 ²	2002	2003	2004 ²
AB(15)	1,0	0,9	2 ¼	2,3	2,0	2	7,7	8,0	8 ¼
ABD	2,2	3,0	4	1,6	2,3	1 ½	5,8	6,0	6
Japony	-0,4	2,5	2 ½	-0,9	-0,9	- ¼	5,4	5,3	5 ¼

(1); Kısmi tahmin. (2); Tahmini

Kaynaklar: UNITED NATIONS, “Statistical Tables”, <http://www.un.org/esa/analysis/wess/wesp2004.pdf>, 11/11/2004, s.63; OECD, “Statistical Annex”, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>, 02/12/2004, s.293

Tablo 3.1’deki veriler incelendiğinde, AB’nin hala önemli ekonomik göstergelerde ABD’nin ve Japonya’nın gerisinde olduğu gözlenmektedir. Örneğin, 2004 yılında AB için işsizlik oranının %8 olacağı öngörüldürken,

bu oran ABD için %6 ve Japonya için %5 civarı tahmin edilmiştir. Ancak AB'de işsizlik ve istihdam oranlarında 1990'lı yıllardaki oldukça kötü veriler nispeten iyileşmiş görünmektedir. Bu gelişmelerden Avrupa İstihdam Stratejisi ile var olan çalışma piyasası sorunlarının üzerine planlı ve programlı bir şekilde gidilmekte olduğu sonucu çıkarılabilir.

3.2 – Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi

Barcelona Zirvesi sonrası 2002 yılı sonunda yapılan etki değerlendirmesinin sonuçları çerçevesinde, Avrupa İstihdam Stratejisi 2003-2006 yılları arasında olmak üzere yeniden yapılandırılmıştır. Yeni yönergeler ile üç tamamlayıcı unsur gündeme getirilmiştir. Bu unsurlar tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal birleşme ve bütünleşmedir. (T.C.ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, 2004: 40-41)

1- Tam İstihdam: Lizbon Zirvesi'nde 2010 yılı için belirlenen toplam %70'lik istihdam oranı ile Stockholm Zirvesi'nde 2005 yılı için %67'lik istihdam oranına ulaşamayacağı ortaya çıkmıştır. Şimdilik yalnızca dört üye ülkede, Danimarka, Hollanda, İsveç ve İngiltere'de bu oran tutturulmuştur. Bu durum Lizbon hedefinin yakalanması için 15 milyon yeni iş yaratılması gerektiği anlamına gelmektedir. Kadınların istihdam oranı şu anda %55.6 düzeyindedir ve bu oran 2005 yılı hedefinin (%57) gerisindedir. Bu oranı artırmak

yalnızca ekonomik büyümeye bağılı değildir, aynı zamanda reformların etkin uygulanmasıyla da ilgilidir. Yaşlıların istihdam oranı 2002 yılı için %40 düzeyindedir. Bu noktada 2010 yılı hedefine (%50) ulaşmak zor gözükmetedir. Bu hedef şu ana kadar Danimarka, Portekiz, İsveç ve İngiltere'de başarılmıştır. Üye Devletler iş yaratma, aktif iş piyasası politikaları, eğitim-öğretim, çalışanların hareketliliği gibi teşvik edici önlem reformlarına giriştikleri halde reformlar iş yaratacak ortamın oluşumunu yeterince sağlayamamıştır.

2- İşte Kalite ve Verimlilik: İşte kalite ve verimlilik için iyi eğitilmiş, becerili ve uyumlu işgücü yaratmak gerekirken, ayrıca AB üyesi ülkelerin beşeri sermayeye daha fazla yatırım yapmaları gerekmektedir. İşte kalite ve verimliliği bir çok üye ülke orta dönemde iş arzı daralmasını ortadan kaldıracak bir araç olarak görmektedir. Bu nedenle çoğu üye ülkede işyerinde kalite ve verimlilik, istihdamdaki büyüme ve sosyal bütünleşme arasındaki pozitif etkileşim olarak yürütülmektedir.

3- Sosyal Birleşme ve Bütünleşme: Bazı üye devletler istihdama katılım için engelleri ortadan kaldırmak üzerinde yoğunlaşmışlardır. Bu ülkeler yeni iş yaratmak için teşvik politikası ile sosyal güvenlik ve vergi reformları yapmışlardır. Bu reformlar düşük gelirli için vergi avantajları, çalışmayı engelleyen hususların ortadan kaldırılması, çocuk yardımı koşulları gibi önlemlerle desteklenen unsurlardan oluşmaktadır. Fransa, Portekiz, İsveç, Avusturya ve Yunanistan gibi ülkeler ise sosyal dışlanma ile mücadelede istihdam politikalarının rolünü ortaya koymuşlardır. Bu amaçlar doğrultusunda 2003 Bahar Avrupa Konseyi'nde

“Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu” (European Employment Taskforce) kurulmuştur. Kurumun istihdam ve verimliliği artırmak için benimsediği gereklilikler ise şöyledir (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,2004:16-17):

- 1- Çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu artırmak,
- 2- İşgücü piyasasına daha fazla insan çekmek,
- 3- Beşeri sermayeye daha fazla ve daha etkili yatırım yapmak,
- 4- Daha iyi yönetim aracılığıyla reformların etkin uygulanmasını garantiye almak.

Bu amaçlar doğrultusunda Avrupa İstihdam Stratejisine yön vermek üzere 2003-2006 dönemi için Avrupa Komisyon'u tarafından teklif edilip, Avrupa Konsey'i tarafından kabul edilen on tane yol gösterici ve özel hedef söz konusudur. Avrupa İstihdam Stratejisi ile 2003-2006 dönemi için şu konular üzerinde yoğunlaşılması hedeflenmektedir (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,2004: 26-58; T.C.ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI,2004: 42-47; KENAR,2004: 7-9):

1- İşsizler ve İşgücünün Dışındakiler İçin Aktif ve Koruyucu

Önlemler

Ekonomik yavaşlama AB'de işsizlik oranının uzun dönemli azalışını durdurmuştur. İşsizlik oranı 2001 yılında %7.4'den 2003 yılında %8.0'e yükselmiştir ve AB'de yaklaşık on dört milyon insan işsiz durumdadır. Uzun dönemli

işsizlik ve genç işsizliği halen sorun olmaya devam etmektedir.

Bu nedenle işsizliğin uzun dönemli işsizliğe dönüşmemesi için koruyucu ve önleyici tedbirlerin uygulanması ve tüm iş arayanların, iş arama süreçlerinin başında iş arama yardımı, kariyer danışmanlığı, mesleki eğitim olanakları gibi hizmetlerden mutlaka yararlanmış olmaları gerekmektedir. Uzun süreli işsiz kalma riski yüksek olan genç işsizlerin işsiz kaldıkları altı aylık süre dolmadan önce, mutlaka bir işe başlamaları veya eğitim almaları sağlanmalıdır. Diğer işsizlerde bu koşul on iki ay içinde sağlanmalıdır. 2010 yılına kadar, uzun dönemli işsizlerin en az yüzde 25'i eğitim, yeniden eğitim, iş deneyimi veya diğer istihdam tedbirlerine katılmış olmalıdır.

Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Tüm iş arayan işsizlere ilk aşamada rehberlik, eğitim ve yeni meslek fırsatları şeklinde kişiselleştirilmiş hizmet sunumu;

- İş arayanların gerçek ihtiyaçlarını tanımlayarak aktif programların etkinliğini geliştirmek ve genel büyük ölçekli programlar üzerinden yeni bir şekil verilmiş önlemler tercih etmek;

- İşyeri kapanmalarında veya yeni işyeri açılmalarını da kapsayacak

şekilde çok hızlı istihdam planlarını oluşturmak;

- Yeni bir şekil verilmiş hizmetler ve yerel istihdam ortaklıklarını güçlendirmek için istihdam hizmetlerini yeterli kapasite ile donatmak;

- Yaşlılar, gençler ve diğer dezavantajlı grupları da içeren grupların özel ihtiyaçlarına cevap vermek.

2- İş Yaratma ve Girişimcilik

AB'nin Lizbon'da belirlenen istihdam hedefine ulaşabilmesi için 22 milyon iş yaratılması gerekmektedir. AB'de istihdam artışı 2002 yılında yalnızca %0.4'tür ve bu da 0.6 milyon net iş yaratmaya karşılık gelmektedir.

Bundan dolayı yeni işlerin yaratılması için başta hizmet sektörü ve Ar-Ge olmak üzere girişimcilik, yenilik ve yatırımlar teşvik edilmeli ve tüm girişimciler için uygun bir iş ortamı oluşturulmalıdır. İş kurma ve işe alma sürecindeki bürokratik ve mevzuat engelleri basitleştirilmeli, başlangıç sermayesine destek verilmeli, ulaşım, girişimcilik ve yöneticilik eğitimi sağlanmalıdır.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Yeni işyeri kurmanın önündeki yönetsel ve düzenleyici engelleri azaltma ve yeni işyerlerine yönetim ve insan kaynakları yönetimi alanında yardımcı olmak;
- Yeni işyeri kurmada finansal destek vermek;
- İşverenlik kültürünü özellikle yükseköğretim ve mesleki eğitimde yönetsel eğitimi artırmak;
- Düşük becerili işçiler için ücret dışı çalışma maliyetlerini azaltmak;
- Bölgesel ve yerel düzeyde yeniliklerin yayılmasının gerçekleştirilmesi için ağ bağlantılarının geliştirilmesi;
- Araştırma ve yenilik alanlarında yatırımların teşviki için hem mali hem de entelektüel fırsatların sağlanması;
- İşverenler için risklerin azaltılması yönünde İflas ile ilgili kanunların gözden geçirilmesi.

3- Çalışma Piyasasında Hareketlilik ve Adaptasyonu Değiştirme ve Yükseltme

Bu alanda şöyle önlemler alınabilir: Esneklik ve iş güvencesi gerekliliği dikkate alınarak sosyal taraflarla diyalog içinde işçilerin ve firmaların dönüşüme uyum sağlamaları kolaylaştırılmalıdır. İş sözleşmeleri ve çalışma sürelerinde değişiklikler, başta düşük vasıflı olmak üzere tüm çalışanlara eğitim imkanı, iş kazaları ve hastalıklarında önemli azalmalar, verimliliği ve işte kaliteyi sağlayacak yeni iş organizasyonlarının geliştirilmesi önerilen politika alanlarıdır. Etkin iş eşleşmesinin sağlanabilmesi için ulusal düzeyde ve Avrupa düzeyinde iş ve eğitim imkanları ile elektronik saydamlık desteklenmelidir. Özellikle, 2005 yılına kadar AB düzeyinde, iş arayanlar ilan edilen tüm açık işlere üye ülke iş kurumları vasıtasıyla ulaşabilmelidir.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- İşçi ve işverenlerin ilgilerinin artırılması için zorunlu olan durumlarda standart sözleşmelerde esneklik düzeyinin uyumlaştırılması;
- İşçi ve işverenlerin ihtiyaçlarına bağlı olarak daha fazla seçenek sunmak açısından diğer iş sözleşmelerinin rolünün yeniden gözden geçirilmesi;
- Tüm iş sözleşmeleri formlarında işçiler için uygun güvenliğin

sağlanması;

- İş piyasasında etkin ve ilgili araçların yaratılması ile ilgili olarak çağdaş iş kurumlarının geliştirilmesinin önündeki engellerin kaldırılması;

- İş organizasyonunun modernizasyonunda ICT kullanımı ve çalışma zamanlarının esnekliğinin araç olarak kullanılması;

- İşçi ve işverenler için kısmi zamanlı çalışmanın cazibesini artırılmasıyla bunun önündeki engelleri ortadan kaldırılması;

- İş, eğitim, meslek değiştirme, kendi adına çalışma gibi farklı statüler arasında geçişi kolaylaştıracak ve iş piyasasının hareketliliğini sağlayacak sosyal koruma sisteminin benimsenmesi.

4- Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Öğrenimin Gelişiminin

Teşvik Edilmesi

Bu alanda şöyle önlemler alınabilir: Tüm bireylerin bilgi toplumunun gerektirdiği becerilere sahip olması ve kariyer gelişimleri desteklemelidir. İşgücü piyasasında beceri açığını giderebilmek amacıyla yaşam boyu öğrenme stratejileri uygulanmalı, eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin

kalitesi iyileştirilmelidir. İnsan kaynaklarına yatırımı teşvik eden politikalar oluşturulmalı, özellikle işletmelerin ve bireylerin verimliliği, rekabet yeteneğini ve aktif yaşlanmayı sağlayacak eğitim yatırımlarının artırılması sağlanmalıdır.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, bu konu ile ilgili olarak üye devletlerden ve sosyal ortaklardan:

a) Beşeri sermayenin seviyesini artırmak için şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Herkese ikinci eğitime katılma hakkı ile temel becerileri kazanma hakkını verme;

- Gençlerin üniversitelere girişlerinin desteklenmesi;

- Düşük becerili ve diğer dezavantajlı insanlar için özel dikkat göstererek yaşam boyu öğrenime girişi artırmak;

- Bir Avrupa istatistik ajansları ağı aracılığıyla gelecekte ihtiyaç duyulacak becerilerin daha iyi tahmin edilmesi;

- Üye Devletler yaşam boyu öğrenimin etkin şekilde kurumsallaşması için kendilerine hedefler seçmelidirler.

b) Sorumluluk ve maliyetlerin paylaşımı için şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Her bir taraf için eğitim ve öğrenim bakımından yükümlülüklerin ve hakların belirlenmesi;

- Eğitim ve eğitim sisteminin kalitesinin tanım ve kontrol standartlarının kamu otoriteleri, şirketler veya eğitim uzmanları tarafından sağlanması;

- Sektörel ve bölgesel eğitim fonları, vergi teşvikleri ve diğer destekler gibi önlemlerle zorunlu ve gönüllü planlar vasıtasıyla maliyet ve faydaların paylaşımı sağlanarak işverenlerce uygun yatırım düzeyinin garanti edilmesi.

c) Yaşam boyu öğrenime girişi kolaylaştırmak için şu hususların yerine getirilmesi istenmektedir:

- Eğitime girişte bireysel ihtiyaçların tanımlanması;

- E-öğrenme gibi daha iyi araçlarla eğitim verilmesinin yaygınlaştırılması;

- Taraflar arasında tüm düzeylerde işbirliği ve reformların geliştirilmesi.

5- İş Arzını Artırmak ve Aktif Yaşlanmayı Teşvik Etmek

İşgücüne katılım, çalışmayı teşvik eden politikalar ve beceriler yükseltilerek, potansiyel her nüfus grubunu içerecek şekilde artırılmalıdır. Eğitim, iş sağlığı ve güvenliği imkanlarının geliştirilmesi, esnek çalışma yöntemleri, erken emekliliğin önlenmesi ve işverenlerin yaşlı istihdamını teşvik eden politikalar uygulanarak, yaşlı çalışanların oranı artırılmalıdır. 2001 yılında 59.9 olarak tahmin edilen işgücünden ayrılma yaşı 2010 yılına kadar 5 yaş artırılmalıdır. Birlik Göç Politikası doğrultusunda artan göçmen işgücünden en iyi biçimde yararlanılmalıdır.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden ve sosyal ortaklarından bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Yaşı ne olursa olsun eğitime giriş ve yaşam boyu öğrenimin geliştirilmesi ve özellikle yaşlılar için işyerinde eğitim;
- Kısmi süreli çalışma ve mesleki ilerlemeyi içeren çalışma hayatı boyunca çekici, güvenli, uyumlu işyeri ortamını geliştirme.

6- Cinsiyet Eşitliği

AB'de kadınların istihdama katılımı hala düşüktür. 2003 yılında 6.4 milyon çalışma yaşındaki kadın, ücretli olarak çalışmamaktadır ve kadınların 6.6 milyonu çalışmak istediği halde işsizdir. Bu nedenle kadınların işgücüne katılımının teşvik edilmesi ve 2010 yılına kadar istihdam ve işsizlik oranlarındaki cinsiyet farklarının azaltılması hedeflenmektedir. Özellikle kadın-erkek ücret farklarının altında yatan nedenler, sektör ve meslek ayırımı, eğitim ve öğrenim fırsatlarındaki uygunsuzluklar, meslek sınıflandırmaları ve ücret sistemleri açısından incelenecek ve azaltılmasına yönelik politikalar geliştirilecektir. Kadın istihdamının artırılmasını sağlamak üzere kadını istihdam dışı bırakan nedenlerin en başında gelen çocuk bakım hizmetleri geliştirilecek ve 2010 yılına kadar, her bir üye ülkede 0-3 yaş arasındaki çocukların en az üçte biri çocuk bakımevi hizmetlerinden yararlanacaktır. Üç yaş üzerindeki çocuklar için ise bu oranın % 90 olması hedeflenmektedir.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden ve sosyal ortaklarından bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Cinsiyetler arası ücret farklılığını da içerecek şekilde özellikle ücret ve vergilerde kadınların istihdama katılımındaki finansal engellerin kaldırılması;
- Çocuk bakımı ve yatılı bakımının varlığı, kalitesi ve ulaşılabilirliği;

- Meslek edinmelerin kolaylaştırılması, esnek çalışma, kısmi zamanlı çalışma gibi teşvik edicilerin geliştirilmesi;

- Dezavantajlı kadınların özel ihtiyaçlarının karşılanması için önlemlerin alınması.

7- İşgücü Piyasasındaki Dezavantajlı Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu Teşvik Etmek ve Ayrımcılıkla Mücadele

İşgücü piyasasındaki dezavantajlı gruplar, maluller, göçmenler, etnik azınlıklar, okulu terk edenler ve düşük gelirli kişilerdir. Göçmenlerin ve malullerin entegrasyonu çoğu üye devlette kilit mücadele alanı olarak ele alınmaktadır.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden ve sosyal ortaklarından bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- Erken yaşta okulu terk edenlerin sayısının azaltılması ve herkese ikinci eğitime giriş ve en düşük temel becerileri kazanma hakkının verilmesi;

- Kişisel yardım ve rehberliği de içeren genç insanlar için etkin bir eğitim ve iş imkanı sağlamak ve malullerin özel ihtiyaçlarına yönelik programlar

geliştirmek;

- İşyerinde ayrımcılığa karşı mücadele etmek göçmen kadınların özel ihtiyaçlarını karşılamak, göçmenlere iş bulmak.

8- İşin Cazibesini Teşvikler Vasıtasıyla Artırmak

İş piyasasına girme, kalma ve ilerleme bakımından insanlar için hala işgücü piyasasında finansal caydırıcılar bulunmaktadır. Bu nedenle vergi, yardım, sosyal güvenlik sistemleri gözden geçirilerek bu alanlarda reform yapılmalıdır. 2010 yılına kadar, yüksek efektif vergi oranı ve düşük ücretli işçilerin üzerindeki vergi yükleri, ulusal koşullar çerçevesinde azaltılacaktır.

Bu bağlamda Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu, üye devletlerden bu konu ile ilgili olarak şu hususları yerine getirmelerini istemektedir:

- İşçilerin düşük ücretli meslekleri kabul etmelerinde çalışmaya bağlı olarak sağlanan yardımların bir güdü olarak kullanılmasının sağlanması;

- Aile yardımı, konut yardımları gibi gelir yardımları sağlamak, ancak bu yardımları meslek edinmeyi caydırmayacak şekilde yapmak;

- Aile temelli vergi sistemi yapısından bireysel temelli vergi sistemi yapısına geçme;

- Çalışma hayatı ile bütünleşme isteğinde olan aileler veya yalnız yaşayan ailelerin kısmi zamanlı çalışmalarının finansal olarak desteklenmesi ve yaşlıların kısmi zamanlı çalışma ile tedrici olarak emekli olmak isteyenlerin finansal olarak desteklenmesi.

9- Düzensiz ve Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt İçine Alınması

Bu alanda üye devletler iş ve istihdamı kayıt içine alabilmek amacıyla sosyal güvenlik primleri ve mevzuata uyum yönüyle maliyetleri azaltan ve daha kaliteli istihdam verileri sağlayan, idari prosedürlerin basitleştiren ve yasaların ve yaptırımların uygulama kapasitesini güçlendirme gibi tedbirleri uygulayacaklardır. 2010 yılına kadar her bir üye ülkede bu konuda geliştirilen istatistiklere de dayanılarak, kayıt dışı işler önemli oranda azaltılacaktır.

Bu konuda üye ülkelerin uygulamaları incelendiğinde şu işlerle uğraştıkları görülmektedir: Prim ayarlamaları; kurumlar ve disiplinler arası mücadele takımları; sosyal taraflarla işbirliği; politikalarda koordinasyon; yabancı işçiler ve yasa dışı göçle mücadele; yardım ve vergi sistemi düzenlemeleri; eğitim bu yeterli gelmezse caydırıcı cezalar.

10- Bölgesel İstihdam Farklarının Azaltılması

Bölgesel istihdam ve işsizlik oranları farklılıklarını gidermek için yerel iş yaratma desteklenmeli ve ilgili tüm taraflarla işbirliği teşvik edilmelidir. Bölgesel düzeyde özel sektör yatırımları için uygun ortam yaratılmalıdır. Hükümetler, bölgelerde yeterli altyapıyı sağlamalı, beşeri ve bilgi sermayesine yönelik yatırımları desteklemelidirler. Üye ülkelerin bölgesel istihdam politikaları mobilitenin ve becerilerin geliştirilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çoğu üye devlette hem çalışanlar hem de işçiler için mobilitenin geliştirilmesine yönelik planlar hazırlanmıştır. Beceri geliştirmesi eğitim politikaları üzerinde etkili olabilir.

Anlaşıldığı üzere, ilkeler sonuca odaklı, istihdamla doğrudan ilgili ve Lizbon hedeflerine ulaşmak üzere ölçülebilir hedefleri içerecek biçimde yeniden yapılandırılmıştır. İlkelerin bu yeniden hazırlanmasında, önemle altı çizilen bir husus da istihdam ilkeleri ile ekonomi politikası ilkelerinin takvim olarak uyumlu olmaları gereğidir. İstihdam ilkeleri, istihdama ilişkin tavsiyeler ve ekonomik politika ilkeleri ile birlikte bir paket olarak düşünülmektedir. Kısaca AB genelinde ekonomi politikalarının koordinasyonunda istihdam politikasının baş rolü oynaması düşünülmüştür.(KENAR,2004: 9)

SONUÇ

AB hem sosyal ve hem de ekonomik sonuçları olumsuz olan düşük istihdam, yüksek işsizlik ve yeni iş yaratma sorunları ile mücadele etmek amacıyla 1997 yılında Avrupa İstihdam Stratejisini oluşturmuştur. Bu strateji ile birlikte aktif iş piyasası politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bu noktada istihdamı artırma ve yeni iş yaratma konuları öne çıkmaktadır.

Son yıllarda istihdam konusunda başarılı olan ülkeler incelendiğinde iki farklı yaklaşımın etkin olduğunu söylemek mümkündür. İlk yaklaşım ABD ve İngiltere'nin başını çektiği güçlü piyasa ekonomisi yaklaşımıdır. İkincisi ise Hollanda ve Danimarka'nın başını çektiği sosyal tarafların güçlü işbirliğine dayalı yaklaşımdır.(SELAMOĞLU,2003: 170) Her iki anlayış da AB bünyesi içinde mevcuttur. Birlik düzeyinde öngörülen ve uygulamaya konulan istihdam politikaları incelendiğinde ikinci yaklaşımın daha ağır bastığını belirtmek gerekmektedir.

Yeniden yapılandırılan Avrupa İstihdam Stratejisi Lüksembourg Zirvesi'nde ortaya konulan işleyişi korumuştur. Böylece istihdam artışı ve işsizliği azaltma ana hedefleri ortaya konulduktan sonra bu hedeflere ulaşmak için üye ülkelerden belirli taleplerde bulunulmakta ve üye ülkelerin öznel koşullarına göre hazırladıkları Ulusal Eylem Planı dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla herhangi bir üye ülkenin bu hedeflere ulaşabilmek için birinci yaklaşımı baz alıp uygulamalara gitmesi de olasıdır.

AB Avrupa'nın sosyal modelini modernleştirmek için kilit alan olarak istihdam edilebilirliğe vurgu yapmıştır. Bu, Konsey'in Avrupa için, giderek artan sayıda ve daha iyi işlere ve daha geniş sosyal birliğe sahip, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeye yetenekli, dünyadaki en rekabetçi ve en dinamik bilgi tabanlı toplum haline gelebilmek için tam istihdam gibi bir hedef koymasından da anlaşılabilir.(MARLEAU,2003:58) Ancak AB'nin daha da genişlemekte olan bir entegrasyon projesi olduğu ve sürecin devam ettiği göz önüne alındığında AB için zorlu dönemin henüz sona ermediğini belirtmek gerekir. Dolayısıyla diğer bir çok alanda olduğu gibi çalışma piyasası uygulamalarında da daha çok mesafe kaydedilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ; (2004), “**Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politika**”, www.kobinet.org.tr/kosgebabm/yayinlar/docs/AB-IstihdamSosyal.pdf, 11/06/2004.

AVRUPA KONVANSİYONU; (2003), “**Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı**”, Brüksel, 18 Temmuz.

BAYRAKTUTAN, Yusuf; (2003), **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri – Bölgeselleşme ve Küreselleşme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

CEYLAN-ATAMAN, Berrin; (2003), “**İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumunu**”, İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48, 13/10/2004.

DAUDERSTADT, Michael; (2002), “**The Enlarging Euroland: Deepening and Widening Unemployment and Inequality?**”, *Work and Welfare in the Enlarging Euroland*, Michael Dauderstadt/Lothar Witte (Eds.), Friedrich Ebert Foundation-International Policy Analysis Unit.

DELORS, Jacques; (1993), **White Paper**, http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm 02/12/2004.

EMPLOYMENT IN EUROPE 2004; (2004), “**Panorama of the European Labour Markets**”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/oct/eie2003_chap1_en.pdf, 07/11/2004.

EUROPEAN COMMISSION; (1999), “**The European Employment Strategy: Investing in People**”, Employment & European Social Fund, Belgium.

EUROPEAN UNION; (2004), “**The Amsterdam Treaty and the new Title on Employment**”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/dev_elp_en.htm#1, 28/10/2004.

EUROPEAN UNION; (2004), “**The Early 1990s and the Realisation of the Need for EU Action**”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/dev_elp_en.htm#1, 28/10/2004.

EUROPEAN UNION; (2004), “**The 2003 Revision of the EES**”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/dev_elp_en.htm#1, 28/10/2004.

GÜNCEL HABER; (2004), **“Avrupa İstihdam Stratejisi Başarılı”**, Temmuz-Ağustos-Eylül 2002, Sayı:28, http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber08_02-07.html, 06/11/2004.

GÜNLÜ, Ramazan; (2003), **Avrupa Birliği’nde İstihdam, Eğitim ve Meslek Eğitimi**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:6, Ankara.

KENAR, Necdet; (2004), **“Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”**, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi Ekim Sayısı.

KILIÇ, Cem; (2003), **“Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”**, İşveren Dergisi Ekim Sayısı, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48, 13/10/2004.

MARLEAU, Veronique; (2003), **“İş Yaratma Stratejisi, İstihdam Politikası ve İş Hukukunun Rolü: ABD ve AB İstihdam Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizinden Çıkan Dersler”**, İş Yaratma ve İş Hukuku, Editör: Marco BIAGI, Çeviri: Zülfü DİCLELİ, Ahmet KARDAM, MESS Yayını, İstanbul.

MODIGLIANI, Franco and the other. **“An Economists’ Manifesto on Unemployment in the European Union”** BNL Quarterly Review, No:206 September 1998

OECD; (2004), **“Statistical Annex”**, OECD Employment Outlook 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>, 02/12/2004.

SELAMOĞLU, Ahmet; (2003), **“İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri”**, 2000-2003 Petrol-İş Yıllığı, Yayın No: 85.

SEYİDOĞLU, Halil; (1999), **Uluslararası İktisat – Teori Politika ve Uygulama**, Baskı: Kurtiş Matbaası, 13.Baskı, İstanbul.

T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI; (2004), **“Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması”**, Editör: M. Cem TOKER, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Raporu, Genel Yayın No: 117.

UNITED NATIONS; (2004), **“Statistical Tables”** World Economic Situation and Prospects 2004, <http://www.un.org/esa/analysis/wess/wesp2004.pdf>, 11/11/2004.

YAMAN, Sevinç; (2001), **“Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikaları”**, TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Aylık Bülten (Aralık Ayı).