

## AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Dr. Recep KAPAR\*

### Özet

*Aktif işgücü piyasası politikalarının temel işlevi, işsizliğin düzenlenmesidir. Aktif politikalar işgücü piyasasındaki belirsizliğin ortaya çıkardığı riskleri ve yükleri devletten işsiz bireyler doğru yeniden dağıtır. Çoğu aktif hale getirme önlemi, düşük ücretli çalışma ve eğreti işler için işgücü sunumu yaratır. Aktif önlemlerin işgücü piyasası üzerindeki olumlu etkileri belirsiz ve sınırlıdır. Aktif politikaları geliştirme çabaları ile işsizlik oranı arasında olumlu bir ilişkinin olduğuna yönelik çok fazla kanıt yoktur. Çalıştırma (workfare) programları istihdam ilişkisini bireyselleştirmeye, düşük ücretli çalışmayı yaygınlaştırmaya ve işgücü piyasasının en alt kesiminde rekabetçi baskıları yoğunlaştırmaya hizmet etmektedir.*

### Abstract

*The main role of active labour market policy is regulation of unemployment. Active policies redistribute the risks and burdens of labour market instability from the state to unemployment individuals. Many activation measures create labour supply for precarious jobs and low-paid work. The positive effects of active measures on labour market are uncertain and limited. There is not much proof of a positive relationship between active policies efforts and the unemployment rate. Workfare programmes serve to individualise employment relations, intensify competitive pressures at the bottom of the labour market and enforce low-paid work.*

### GİRİŞ

İşsizlik, kapitalist toplumlarda geçici ve ender görülen bir olgu değildir. Tarihsel süreçte tam istihdam sınırlı bir dönemde gerçekleşmiştir. Çoğu ülkede bu dönemin temel özelliği, işgücü piyasasının ve diğer piyasaların devlet

tarafından düzenlenmiş, tam istihdama yönelik ekonomik ve sosyal politikaların yaşama geçirilmiş olmasıdır.

Günümüzde işsizlik hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorundur. Dünyada işsizlerin toplam sayısının 180 milyona ulaştığı tahmin edilmektedir (ILO, 2003: 1). 2000 yılı sonrasındaki on yılda, işgücüne yeni katılanlara iş sağlamak ve işsizliği yarı yarıya azaltabilmek için 500 milyon yeni işin yaratılması gerektiği hesaplanmıştır (ILO, 2001: 1).

İşsizlik, toplumun işgücü potansiyelinin ekonomik gelişme ve sosyal ilerleme yönünde tam olarak kullanılmaması anlamına gelir. Aynı zamanda işsizliğin bireysel, sosyal ve siyasal bakımdan çok sayıda olumsuz sonucu da bulunmaktadır. İşsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları gidermek için, özellikle gelir güvencesi sağlayan çeşitli araçlar oluşturulmuştur. İşsizlere en çok destek sağlayan araç aile, akrabalık ve topluluk ilişkileri çerçevesinde gerçekleştirilen gelir aktarımlarıdır. Sosyal koruma sistemi içinde yer alan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları ise, işsizlerin ekonomik ve sosyal haklarına dayanan diğer gelir aktarım araçlarıdır.

İşsizlik sigortası ve yardımları işsizlik ödemeleri olarak nitelenmektedir. İşsizlik ödemeleri, işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını gidererek, işsizlerin yaşam düzeyinin gerilemesine engel olur. Diğer yandan, bu ödemeler işgücü piyasasının düzenlenmesine ilişkin işlev de üstlenir (Standing, 1999: 227-228). Bir başka deyişle, işsizlik ödemelerinin temel amacı, istem dışı işsizliğe karşı gelir güvencesi sağlamak ve işgücü piyasasını düzenlemektir (ILO, 2000: 148).

Yapısal uyum sürecinde işgücü piyasasında artan esneklik ile birlikte İşsizlik ödemelerinin önemi artmaktadır. Bu anlamda, işsizliğin yaygın ve uzun süreli niteliklerinin baskın hale gelmesine koşut olarak, işsizlik ödemelerinin geliştirilmesine yönelik istemler belirginleşmektedir. Hükümetler ise, işsizlik programlarını yeniden düzenlenmekte ve bu programların temelinde bulunan değerleri değiştirmektedir.

İşsizlik ödemelerinin işsizliği arttırdığına, işsizlerin işe yerleşme isteklerini azalttığına, çalışanların iş bırakma eğilimlerini güçlendirdiğine ve çalışmamayı cesaretlendirdiğine ilişkin eleştiriler artmıştır (Özsuca, 1997: 131). Günümüzde işsizliği düzenleyen politikalara egemen olan temel düşünce; işsizliğin bireylerin istek ve seçimleriyle ortaya çıkan gönüllü bir olgu olduğu ve bireylerin işsizlikten yarar sağladıkları için işsiz kaldıklarıdır (Standing, 1991: 39). İşsizliği ekonomik, sosyal yapıların ve koşulların yol açtığı bir sonuç

\* Muğla Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

olmaktan çok, bireylerin çalışma istekleri ile ilgili bir konu olarak kabul eden anlayış yaygınlaşmaktadır. Bu anlayış, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların giderilmesini bireylerin sorumluluğuna bırakmaktadır. Diğer yandan, söz konusu anlayışın yaygınlık kazanması işsizliğin ve işsizlerin ekonomik, sosyal ve siyasal önemini gizlemeye yaramaktadır (Sinfield, 1997: 282). Belirtilen gelişmeler, işsizlik ödemelerine dayanan koruma programlarını ikincil öncelikte ve çoğu durumda olumsuz olarak gören politikaların uygulanmasına yol açmaktadır. İşsizlik ödemeleri sistemi yeniden düzenlenirken, aktif işgücü piyasası politikaları yaygınlaşarak uygulama alanı bulmaktadır.

Bu çalışmada, aktif işgücü piyasası politikalarını oluşturan aktif programlar incelenerek, programların işsizler ve çalışanlar üzerindeki etkileri belirlenecektir. Aynı zamanda, aktif programlar içinde yer alan çalıştırma (workfare) programların, işgücü piyasasına olan etkileri ve sosyal sonuçları üzerinde durulacaktır.

## I. Aktif Politikalar

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramının ilk kullanımı İkinci Dünya Savaşının hemen sonrasına rastlamaktadır. İsveç'te tam istihdama ulaşmak ve enflasyonu kontrol altına almak için, sosyal demokrat nitelikler taşıyan bir politikanın oluşturulması sırasında ilk kez aktif işgücü piyasası politikaları kavramı kullanılmıştır. 1960 yılından sonra, İsveç'te uygulanan işgücü piyasası politikalarına ilişkin OECD tarafından yapılan çalışmalarda, aktif politikalar işgücü piyasası politikaları içinde ayrı bir tür olarak kabul edilmiştir (Janoski, 1996: 698).

1960'lı yıllarda Avrupa ülkelerinde yaşanan ücret artışları ve işgücü kıtlığı gibi sorunları aşmak için uygulanan aktif programlar, tam istihdam politikasının tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmüştür. İlk aktif programlar işgücü sunumunu arttırmayı ve çalışanları işgücü sıkıntısı çekilen mesleklere, işyerlerine, sektörler ve bölgelere göre yeniden yerleştirmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu nedenle, politikaların temel özelliği tam istihdam koşulları altında işgücü piyasasına katılımı arttırmak ve düşük işsizlik koşullarında işgücü akıcılığını sağlamaktır. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelerden gelen yabancı çalışanların ülke işgücü piyasasına girişi ve akıcılıklarını düzenlemek ve gözetmek içinde aktif politikalara başvurulmuştur (Marshall, 2004: 5-6).

1980'li yıllara kadar aktif politikalar bilinmesine rağmen, politikacıların ve uygulayıcıların ilgisini çekmemiş ve önemli bir destek görmemiştir. Aktif politikaların öne çıkması, 1980'li yıllarda, işsizliğin artmaya başlamasıyla birlikte olmuştur. Yüksek oranlara ulaşan işsizliğin nedeni, işgücü piyasasının ve çalışanların, bilgi temelli teknolojilere ve sermayenin küreselleşmesi gibi yeni ekonomik koşullara uyum gösterememesi olarak kabul edilmiştir. İşsizliğin, işgücü sunumunun esnekliği ve niteliği ile yakından ilgili olduğu ileri sürülmüştür. İşgücü isteminin yapısı ve niteliği ise, ekonomik ve sosyal politikalar ile değiştirilemez, yönetilmez, düzenlenmez ve başa çıkılmaz olarak görülmektedir. Belirtilen anlayışın yaygınlık kazanması, işgücü piyasası politikalarının yalnızca işgücü sunumunu düzenleyecek biçimde değiştirilmesi eğilimini güçlendirmektedir (White, 2001: 4).

Aktif politikalar işsizlik ödemelerinden farklı bir amaca ulaşmak için tasarlanmakta ve uygulanmaktadır. İşsizlik ödemeleri gelir destekleri ile koruma sağlamayı amaçlarken, aktif politikalar, işsizlerin işgücü piyasasında iş bulmalarını ve bir işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı amaçlayan bir dizi önlemleri içerir. Bir başka deyişle, aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri ve aktif politikalar işsizliğin ortaya çıkardığı farklı sonuçları düzenlemektedir. Aktif politikalar tek başlarına uygulandığı zaman, işsizlik ödemelerinin sağladığı gelir güvencesini veya korumayı sağlamak gibi bir işlev üstlenmemektedir.

İşsizlik ödemeleri genellikle "pasif" işgücü piyasası politikaları olarak nitelenmektedir. Ancak, bu niteleme gerçekte bir önyargıya dayanmaktadır. "Pasif" politikalar nitelemesi, işsizlik ödemelerini öncelikli ve önemli görmeyen, bunların ikinci sınıf önlemler olduğunu savunan siyasal bir tercihi güçlendirmek için kullanılmaktadır (Sinfield, 1996: 280).

Gerçekte işsizleri aktif hale getirmek amacı, yalnızca aktif politikaların değil, "pasif" olarak adlandırılan işsizlik ödemelerinin de konusudur. İşsizlik ödemeleri ilk oluşturuldukları günden bu yana, aktif politikaların bir çok unsurunu barındırmaktadır. İşsizleri aktif hale getirmek için işsizlik ödemelerini hak etme koşulları arasında; sunulan uygun işin kabul edilmesi zorunluluğu, iş arama ve iş başvurusu yapma yükümlülükleri ve ödemelerin önceki ücrete göre düşük olması gibi bir çok unsur yer alır. Kuramsal olarak veya uygulamada karşılaşılan zorlukların üstesinden gelmek amacıyla, işgücü piyasası politikaları arasında çeşitli ayrımlar ve sınıflandırmalar yapmak yararlıdır. Ancak, işsizleri aktif hale getirme amacını yalnızca aktif politikaların konusu olarak görmek ve

bu yönde aktif-pasif ayrımı yapmak çok anlamlı değildir. İşsizlik sigortası ve yardımları farklı biçimlerde de olsa, işsizleri aktif hale getirmeyi amaçlamaktadır (Berkel, 2000: 3).

İşsizlik ödemeleri sisteminden aktif politikalara geçilmesi gerekliliği sıklıkla vurgulanmaktadır. Ancak, işsizlik ödemeleri ile aktif programların amaçları farklıdır. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, işsizlik ödemeleri ve aktif politikalar birbirini ikame edecek niteliklerden çok, birbirlerini tamamlayıcı nitelikler taşıdıkları görülmektedir. Aktif ve pasif olarak gruplandırılan politikalar ender durumlarda birbirlerinden bağımsız bir biçimde uygulanır. Bir başka deyişle, aktif ve pasif önlemler birbirlerini tamamlar nitelikte tasarlanmaktadır. Çünkü, işsizlik ödemeleri ile gelir desteğinin sağlanması yöntemi, işsiz aktif hale getirilmesinde en etkili ve en güvenli yoldur. Diğer yandan, işsizlik ödemelerinden yararlanma çoğu durumda işsiz aktif programlara katılma koşuluna bağlanır. Aktif ve pasif politikalar birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değildir. Aksine, her iki politika doğrudan birbiriyle ilişkilidir (Berkel, 2000: 3).

İşsiz işsizlik sigortasından ya da yardımından yararlanma koşulları arasında, aktif olarak iş aramak, uygun işi kabul etmek veya aktif programlara katılmak yer alır. İşsiz aktif programlara katılmazsa işsizlik ödemeleri azaltılır, belirli bir süre durdurulur ya da kesilir. Buradan anlaşılacağı üzere, işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasında kurulan bu tür ilişkiler, işsizlerin aktif programlara katılmasını desteklemekte veya zorlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasındaki kurulan bağ zayıflamak yerine güçlenmektedir. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri sisteminden aktif işgücü piyasası politikalarına geçişten çok, bu iki tür politikayı oluşturan programların birbirine eklendiği görülmektedir (Berkel, 2000: 3).

İşsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasındaki ilişki, uygulamada iki biçimde kurulmaktadır. İlk olarak, işsiz aktif programa katıldığı için ödemedan yararlanır. Çoğu aktif programda işsizlere koruma sağlayıcı ödeme yapılmaması söz konusu değildir. İkincisinde ise işsiz, ödemedan yararlandığı ve bu ödemenin hak etme koşulu olduğu için aktif programlara katılır (Berkel, 2000: 3).

## II. Aktif Politikaların Bileşenleri

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramı, gerçekte çok sayıda ve birbirinden önemli derecede farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmede kullanılmaktadır. Aktif politikaların bileşenlerini oluşturan bu programların bir kısmı işgücü piyasasının istem yanını düzenlerken, geri kalanı sunum yanlı düzenlemeleri içermektedir.

İstem yanlı programlarda doğrudan veya dolaylı iş yaratma amacı belirgindir. İşsizlerin yaratılan işlerde belirli bir süre çalışmaları sağlanarak, işgücü piyasası ve çalışma ile olan bağlarının güçlendirilmesi ve yoksulluğun azaltılması hedeflenir. Doğrudan iş yaratmaya yönelik, istem yanlı programlar kamuda belirli süreli işlerin yaratılması yoluyla işsizlerin istihdam edilmesine dayanır. Dolaylı olarak iş yaratan programlar ise, işverenlere bazı finansal destekler sunarak, özel işsiz gruplarının istihdamını kolaylaştırmayı içerir. Sunum yanlı programlar ise, gerçekte ekonominin iş yaratma potansiyelini harekete geçirmez. Bu programlara katılan işsizlerin, işgücü piyasasındaki istemin nicelik ve nitelik düzeyine uyum göstermeleri beklenir (Meager-Evans, 1998: 8).

Aktif politikaların çoğunluğunu oluşturan sunum yanlı düzenlemeler istihdam, bir başka deyişle iş yaratmaya yönelik bir işlev üstlenmemektedir. Sunum yanlı programların temel işlevi, işgücü piyasasında varolan işlere işsizleri yerleştirmede etkili olmaktır. Bu anlamda, sunum yanlı programlar yeni işler yaratmak yerine, işsizleri var olan işlere yönlendirmekte, çalışanlar ve işsizler arasında farklılık yaratarak, özel grupların istihdamını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Son yıllarda sunum yanlı aktif programlar ağırlık kazanmaktadır. İş yaratarak işsizleri daha aktif hale getirmeye yönelik istem yanlı programlar, sunum yanlı programlar karşısında önemini yitirmektedir. Diğer yandan, tüm işsizleri hedefleyen doğrudan iş yaratmaya yönelik programlardan, özel seçilmiş işsiz gruplarına yönelik dolaylı iş yaratma programlarına geçiş gözlenmektedir (Meager-Evans, 1998: 17-18).

### A. Kamu Çalışma Programları

Geçmişte oldukça eskiye dayanan kamu çalışma programları, ekonomik gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Kamu çalışma programları “kamu hizmetinde istihdam”, “istihdam yoğun programlar”, “doğrudan istihdam programları” veya “iş yaratma programları”

olarak da adlandırılmaktadır. Farklı ülkelerdeki örneklere bakıldığında, programların görünürde benzer niteliklere sahip olmasına rağmen, içeriklerinin önemli farklılıklar taşıdığı görülmektedir.

Programlar, işsizlerin kamuda yaratılan işlerde geçici süre ile istihdam edilmesine dayanır. Yaratılan işler genellikle altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekanların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardadır (Dar-Tzannatos, 1999: 17; Evans-klock vd., 1998: 27). Bu işlerin temel özelliği, kamunun müdahalesi olmaksızın yaratılamayacak işler olmasıdır. Programların maliyetleri kamu ve/veya programı destekleyen özel kuruluşlar tarafından karşılanır (OECD, 1997: 19). Bu programlar, işgücü piyasasını istem yanıyla düzenlemektedir.

Geleneksel kamu çalışma programları kamu sektöründe kısa süreli geçici işler yaratmaktadır. Küçük ölçekte, yerel ya da topluluk temelinde oluşturulan programlar da vardır. Bunlar geleneksel kamu çalışma programlarına göre, daha küçük ölçekte uygulanır ve yerel yönetimlerden destek görmesine rağmen, sivil örgütlerin ve gönüllü grupların katılımı ile gerçekleşir (Meager-Evans, 1998: 9). Kamu çalışma programlarında yaratılan istihdamın geçici olması nedeniyle bu programlar kısa süreli güvenlik ağı işlevi üstlenir. Ancak, bazı ülke uygulamalarında, istihdamın sürekli olarak sağlanması amacının da güdüldüğü bilinmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 17).

Engelliler, yoksullar, uzun süreli işsizler ve işgücü piyasasına yeni katılan gençler, programların hedef grubunu oluşturmaktadır. Katılımcılara çalışma karşılığında ücret ödenir ya da gıda yardımı yapılır. Program kapsamındaki çalışma için oldukça düşük düzeyde bir sosyal koruma ve ücret öngörülür. Böylelikle, programa yalnızca yoksulların veya yardıma en çok gereksinimi olan işsizlerin katılması amaçlanmaktadır (Dejardin, 1996: 1-2).

Genellikle ekonominin durgunluk dönemlerinde yaygınlaşan kamu çalışma programlarının yoksulluğu önlemek amacıyla uygulandığı belirtilmektedir. Örneğin; Botswana (1985-1986), Şili (1983), Honduras (1990-1993), Hindistan'da sürekli olarak ve Güney Kore'de 1997 yılındaki finansal krizi izleyen dönemde yoğun olarak kamu çalışma programları uygulanmıştır (Dar-Tzannatos, 1999: 19). Kamu çalışma programlarının öne çıkan bir diğer amacı, katılımcılara çalışma deneyimi kazandırmak, çalışmanın gerektirdiği disiplin ve işleyişe alıştırmaktır. Böylelikle, işsizlikten düzenli istihdama geçiş kolaylaştırılmaya çalışılmakta ve desteklenmektedir (Meager-Evans, 1998: 41).

Çeşitli ülkelerde uygulanan kamu çalışma programlarının sonuç ve etkilerini belirlemek için çok sayıda araştırma yapılmıştır. Araştırmaların sonuçları önemli farklılıklar taşımaktadır. Bir grup araştırmanın sonuçları, kamu çalışma programlarının işsizlerin istihdam edilmesi bakımından çok önemli ve anlamlı olduğunu göstermektedir. Ancak, programların olumsuz etkilerinin baskın olduğuna veya istenen sonuçlara ulaşamadığına yönelik bulguları belirleyen araştırmalarda vardır (Meager-Evans, 1998: 41).

Programların istihdam üzerinde kısa dönemde olumlu etkiye sahip olduğu görülmesine rağmen, katılımcıların işgücü piyasasındaki durumları bakımından her zaman olumlu sonuçlar ortaya çıkmamaktadır (Erhel vd., 1996: 293). Araştırmalara göre; katılımcıların pek azı program sonrasında kamu tarafından desteklenmemiş bir işte istihdam edilmektedir. Programa katılan işsizlerin kamu tarafından desteklenmemiş bir işte istihdam edilmeleri durumunda ise, programa katılmayan benzer işsizlere göre daha az gelir elde ettikleri belirlenmiştir (Dar-Tzannatos, 1999: 17-18).

Kamu çalışma programlarının kısa dönemde işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılmasında olumlu sonuçlar doğurduğu, uzun dönemde ise, işsizliğin azaltılmasında önemli bir etkide bulunmadığı, genelde araştırmaların ulaştığı ortak sonuçlardandır. Aynı zamanda, bu programların işsizlerin işgücü piyasası ile olan bağlarının güçlendirmesinde ya da yeniden uyumlarının sağlanmasında kalıcı bir etkiye sahip olmadığı belirtilmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 17).

Diğer yandan, program kapsamında yaratılan her iş toplam istihdamda bire bir artışa neden olmamaktadır. Bu programlar, uygulandıkları sektörde faaliyet gösteren işyeri ve kurumlarda işten çıkarmalara veya daha az sayıda yeni düzenli iş yaratılmasına yol açmaktadır. Bir başka deyişle, program kapsamında yaratılan işler düzenli iş sayısında azalmaya neden olmaktadır. Bu nedenle net istihdam etkisi, programda yaratılan iş sayısından daha düşük düzeyde gerçekleşmektedir. ABD'de uygulanan bir kamu çalışma programında net istihdam etkisi, bu programda yaratılan işlerin yüzde 40 ile yüzde 60 arasında değişmiştir (Erhel vd., 1996: 293). Bazı programlarda yaratılan iş kadar, düzenli işlerde bir azalma ortaya çıktığı tahmin edilmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 17).

Kamu çalışma programlarında yaratılan işlerin iş deneyimi, çalışma koşulları ve niteliği bakımından, düzenli işlerle benzer nitelikler taşıması yaygın bir kaygıdır. Yaratılan işlerle, işgücü piyasasında var olan işlerin

benzerlik göstermemesi istihdam edilebilirliğin geliştirilmesine engel olmaktadır. İşverenler, bir iş yapacak kadar mesleki vasfı olmayan işsizlerin kamu çalışmasına katıldığını düşünmekte, bu da katılımcıların istihdam edilmeleri olasılığının daha da azaltılmaktadır. Program sonucunda çoğunlukla düzenli bir istihdam gerçekleşmediğinden, sağlanan yardımları tekrar elde edebilmek için, işsizlerin programa yeniden katılma oranı yüksektir (Meager-Evans, 1998: 41-42). Programda geçen süre katılımcının düzenli bir iş arama çabalarını sekteye uğratabilmektedir (OECD, 197: 19). Kamu çalışma programlarının olumsuz sonuçlarının giderilmesi ve daha etkin sonuçlar doğurması için, büyük ölçekli programlar yerine küçük ölçekli programların tercih edilmesinin önemli olduğu ifade edilmektedir (Meager-Evans, 1998: 42).

### B. İş Arama Yardımları ve İstihdam Hizmetleri

İş arama yardımları, işsizlere işgücü piyasası hakkında bilgi veya finansal teşvikler sağlayarak, iş arama ve bulma sürecini kolaylaştırmayı ve işsizlik süresini kısaltmayı amaçlamaktadır. Bu programlar, kamu iş bulma kurumları tarafından yürütülür. İşgücü piyasasını sunum yanı sıra düzenleyen iş arama yardım ve hizmetlerinin çoğunda, işgücü piyasasına ve boş işlere ilişkin bilgilerin sağlanmasına öncelik verilmektedir. İş arama yardımları çeşitli finansal desteklerle de birleştirilebilmektedir.

Söz konusu programlarda öncelikle, iş arayanlara niteliklerine uygun boş işler hakkında bilgi verilmektedir. Aynı zamanda, iş arama yöntemleri ve iş görüşmesi teknikleri konusunda eğitim sunulmakta, işsizleri bir araya getiren iş klüpleri kurulmaktadır. Ayrıca, programların işsizlerin çalışma davranışını geliştirmek ve çalışma isteğini arttırmak gibi amaçlara da hizmet etmesi beklenmektedir (Evans-klock vd., 1996: 22-25; Meager-Evans, 1998: 10). Ancak, iş arama yardımları ve istihdam hizmetleri içerisinde işsizlere yalnızca işlere ilişkin bilgi sağlanmaz. İş arama yardımları çerçevesinde, özellikle iş klüplerinde uzmanların verdiği bilgi ve öneriler yanında, iş ararken işverenlerle ve işletmelerle iletişim için gerekli olan araç ve gereçler de işsizlere sunulmaktadır (Erhel vd., 1996: 286).

İş arama yardımları ve hizmetlerinden yararlanan işsizlerin nitelikleri farklı olabilmektedir. Örneğin, İngiltere’de uzun süredir işsiz olanları, ABD’de sosyal yardım alan kadınları, Kanada’da endüstriyel yeniden yapılanmanın bir sonucu olarak işten çıkarılanları ve Hollanda’da genç işsizleri kapsayan programlar bulunmaktadır (Dar-Tzannatos, 1999: 20).

Programlara katılım genellikle gönüllü olmakla birlikte, zorunlu tutulduğu da olmaktadır (Martin, 1998: 18). İşsizlik ödemelerinden yararlanmak katılım zorunluluğu doğuran koşullardan biridir. Örneğin, İngiltere’de “İşe Yeniden Başlama Programı”, iki yıl ve daha uzun süre işsiz olan ve mesleki eğitim ya da istihdam programlarına katılmaktan kaçınmış olanlar için zorunludur. Aynı zamanda, iş klüplerine üye yapılmış işsizler iş buluncaya kadar, bu klüplere devam etmek zorundadır (Erhel vd., 1996: 286; Walwei, 1996: 407).

İş arama yardımlarının etkilerini araştıran çalışmaların bulguları, olumlu sonuçların belirgin olduğu yönündedir. Ancak, bu olumlu sonuçların programın yürütüldüğü dönemdeki ekonomik koşullara yakından bağlı olduğu unutulmamalıdır. Özellikle, ekonominin büyüme döneminde uygulanan programlar olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Buna karşılık, ekonominin gerileme ve durgunluk dönemlerinde uygulanan programlardan olumlu sonuçlar elde edilmemektedir. Örneğin; Kanada’da işsizliğin artış gösterdiği 1980’lerin sonunda, programa katılanların programa katılmayan benzer işsizlere göre iş aramak için daha fazla zaman harcadıkları belirlenmiştir. Hollanda’da ise, 1980’lerin ortasında işsizlik oranında bir azalma gerçekleşirken, programa katılanların katılmayanlara göre daha kolay iş buldukları görülmüştür (Dar-Tzannatos, 1999: 20).

Bu programların, diğer aktif programlara göre, oldukça düşük düzeyde harcama gerektirmesi çekiciliklerini arttırmaktadır. Ancak, ekonominin büyüme dönemlerinde elde edilen olumlu sonuçlara bile ihtiyatla yaklaşılması gerektiğini belirten araştırmalar da vardır. En başarılı olarak kabul edilen programların olumlu sonuçlarının niteliği ve süresi konusunda kuşku bulunmamaktadır. İşsizliğin temel özellikleri dikkate alındığında, iş arama yardımlarının işsizlerin sorunlarının çözümünde yeterli olmadığı vurgulanmaktadır. Söz konusu programların sadece sınırlı sayıda işsiz için yararlı olduğu belirtilmektedir (Meager-Evans, 1998: 46).

Bazı uygulamalarda, iş arama yardımları finansal desteklerle birleştirilerek, işsizlerin normal koşullarda kabul etmeyecekleri bir işe yerleşmesi teşvik edilmekte ya da iş aramanın ve bulmanın maliyeti azaltılmaya çalışılmaktadır. İşsizlerin yerleşim bölgesinden uzakta bir işe yerleşme olasılığının bulunduğu durumlarda, iş görüşmesi için yapılan yolculukların ve konut taşıma giderleri iş arama yardımı ve hizmetleri tarafından karşılanabilmektedir (Evans-klock vd., 1996: 23; Erhel vd., 1996: 287). Konutun taşınma ve iş arama

maliyetlerini karşılayan bu sınırlı uygulamaların etkinliği hakkında yapılmış araştırmalar yok denecek kadar azdır. Az sayıda işsiz kapsaması ve programa katılan tüm işsizlere sağlanmaması, yalnızca iş bulan ya da iş bulması olasılığı çok yüksek olan işsizlere sağlanması gibi nedenler dolayısıyla, bu önlemlerin sonuçlarını tam olarak değerlendirmek güçtür (Meager-Evans, 1998: 47).

### C. Mesleki ve Yeniden Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları, uzun süredir işsiz olanlara ve bir işte çalışacak düzeyde mesleki vasfı bulunmayan işsizlere mesleki vasıf kazandırmak için uygulanmaktadır. Yeniden mesleki eğitim programlarında ise, bir mesleğe sahip olanların işten çıkarılma riski ile karşı karşıya kalmaları veya işten çıkarılmaları durumunda, varolan mesleki vasıflarının geliştirilmesi ya da yeni bir mesleğin öğretilmesi amaçlanır (Evans-klock vd., 1996: 21). Programın sonunda, katılımcının sahip olduğu yeni mesleki vasıf düzeyinin istihdam edilebilirliği arttırdığı öngörülmektedir.

Mesleki vasıf kazandırarak veya varolan vasıfları geliştirerek işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik bu programlar, hedef grupları bakımından, i) uzun süreli işsiz olanlar, ii) toplu olarak işten çıkarılanlar, iii) genç işsizler ve iv) engelliler olarak dört gruba ayrılmaktadır.

#### 1. Uzun Süre İşsiz Kalanların Mesleki Eğitimi

Öğretide 12 ay veya daha fazla süre işsiz kalanlar uzun süreli işsiz olarak kabul edilmektedir. Aynı zamanda, uzun süre işsiz kalma riski yüksek olan işsizleri önceden belirleyerek, bir mesleki eğitim programı kapsamına almak, öncelikli bir strateji olarak uygulanmaktadır (ILO, 1998: 184). Mesleki eğitim programlarının kapsamına çeşitli yaş grupları girebilmektedir. Örneğin, bazı programların 50 yaş ve üzerindeki işsizleri, bazılarının da 20-35 yaş aralığındaki işsizleri kapsadığı bilinmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 22).

Uzun süreli işsizlik, işsizlerin önceden sahip oldukları mesleki vasıfları geriletmekte ya da bütünüyle ortadan kaldırmaktadır. Buna bağlı olarak, mesleki vasıfların yitmesi ya da gerilemesi işsizlerin istihdam edilme olasılıklarını azaltmaktadır. Uzun süreli işsizliğin ortaya çıkardığı bu olumsuz sonucu gidermek için sunum yanlı düzenlemeleri içeren mesleki eğitim programları yaşama geçirilmektedir. Ancak, işsizlerin istihdam edilmeleri ve

işverenlerin olumsuz davranışların üstesinden gelenebilmesi için istem yanlı müdahalelere de gerek duyulmaktadır (ILO, 1998: 184).

Mesleki eğitim ve yeniden mesleki eğitim programlarının uzun süreli işsizler üzerinde beklenen olumlu etki ve sonuçları ortaya çıkarmadığı belirtilmektedir. Bu programların yaygın uygulandığı Danimarka ve Almanya gibi ülkelerde dahil olmak üzere, katılımcıların program sonrası istihdam edilmelerinde pek az olumlu etki görülmüştür. Hatta bazı programların katılımcıların istihdam edilme oranlarını azalttığı söylenmektedir (Meager-Evans, 1998: 45).

Diğer aktif programlarda olduğu gibi, uzun süreli işsizler için tasarlanmış mesleki eğitim programlarından beklenen olumlu istihdam etkilerinin ortaya çıkması çoğunlukla ekonomik döngüye bağlıdır. Ekonomik büyüme dönemlerinde uygulanan programlar işsizlerin istihdam edilme oranlarını önemli ölçüde arttırmaktadır. Programların sonuçları üzerinde etkili bir başka etmen katılımcıların cinsiyetidir. Programlara katılan kadınlar erkek katılımcılara göre daha yüksek istihdam edilme oranına sahiptir (Dar-Tzannatos, 1999: 22).

Bu programların başarısız olduğuna yönelik bulgulara temkinli yaklaşanlar da bulunmaktadır. Olumsuz bulguları belirleyen araştırmaların kısa dönemli etkiler üzerinde yoğunlaştığı ve uzun dönemde ortaya çıkan etkiler üzerinde yeterince araştırma yapılmadığı, uzun dönemli etkilerin olumlu ve önemli sonuçlar doğurduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda, küçük ölçekli, alt grupları kapsayan ve belirli mesleki vasıflar üzerinde yoğunlaşan programların daha etkili sonuçlara yol açtığı savunulmaktadır. İşverenlerin mesleki vasıf beklentilerini dikkate alan uygulamaların yanı sıra, katılanlara bir belgenin verildiği programların başarılı olduğu üzerinde durulmaktadır (Meager-Evans, 1998: 45). Ancak, uzun dönemli işsizlere yönelik programların tek başına yeterli etkinliği sağlayamadığı, birden fazla ve birbiriyle bütünleştirilmiş aktif programların daha etkili olduğu ileri sürülmektedir. Bu anlamda, mesleki eğitim programlarının iş deneyimi sağlayan programlarla bütünleştirilmesi halinde, olumlu sonuçların pekiştiği değerlendirilmesi yapılmaktadır (ILO, 1998: 185).

## 2. Toplu Olarak İşten Çıkarılanların Mesleki Eğitimi

Ekonominin, sektörlerin ve işletmelerin yeniden yapılandığı (özelleştirme, üretimin örgütlenişinde yaşanan değişimler, işletmelerin birleşmesi vb.) yapısal uyum sürecinde çok sayıda çalışan aynı anda işsiz kalabilmektedir. Bu tür programlar çoğunlukla otomobil, maden, gemi yapımı, çelik ve kağıt gibi sektörlerde veya kamu işletmelerinde çalışırken yeniden yapılanmaya bağlı olarak işten çıkartılanları kapsama almaktadır. Toplu işten çıkarmalar, genellikle imalat sanayiinin gerilediği ve işsizliğin arttığı bir dönemde ortaya çıkmaktadır (Dar-Tzannatos, 1999: 24).

Toplu işten çıkarmalardan en çok etkilenen grubun 55 yaş ve üzerindeki çalışanlar olduğu söylenmektedir. Üretim sürecinin yeniden örgütlendiği, sosyal güvenliğin sınırlandığı bir ortamda, bir grup çalışanın işgücü piyasasından uzaklaştırılmasına ve toplu olarak işten çıkarılmasına neden olan ekonomik koşullar, ayrımcılık içeren uygulamalarla bir araya gelebilmektedir (ILO, 1998: 188).

Özellikle imalat sanayiinde çok sayıda çalışanın işsiz kalması yeniden mesleki eğitim programlarının uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. Yeniden yapılanma döneminin temel özelliği, imalat sanayiindeki iş sayısının azalması ve var olan işlerin gerektirdiği vasıfların köklü bir biçimde değişmesidir. Bu nedenle, işten çıkarılan çalışanların çoğunlukla sahip oldukları mesleki vasıflarla imalat sanayiinde başka bir işyerinde yeniden iş bulmaları zordur. Geçmişte bir işte çalışmış işsizler için iki tür mesleki eğitim programı uygulanmaktadır. Birincisi, işçinin varolan mesleki vasıflarının geliştirilmesi yoluyla imalat sanayiinde tekrar istihdamını olanaklı hale getirmektir. İkincisi ise, imalat sanayiindeki istihdamın gerilemesi göz önünde bulundurularak, istihdamın artmakta olduğu diğer sektörlerde işe yerleşmeyi sağlayacak yeni mesleki vasıfları kazandırmaktır.

Uzun süre aynı sektörde veya işyerinde bir meslekte çalışanlar, işsiz kaldıktan sonra işgücü piyasası, diğer meslekler, vasıf düzeyleri, boş işler ve işverenlerin davranışları hakkında etkin ve yeterli bilgiye sahip olamamaktadır (Evans-klock vd., 1996: 21). Bu olumsuzluğu gidermek için, çoğunlukla mesleki eğitim programları iş arama yardımları ile desteklenmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 24).

İşten çıkarılmış çalışanların ilgilerini mesleki eğitimden çok iş ve iş bulma üzerine yoğunlaştırdıkları görülmektedir. İşsiz kalan çalışanların

kurumsal eğitimden sonra geçen uzun bir sürenin ardından, yeniden kurumsal eğitim almak zorunda kalmaları, programlara karşı direnç göstermelerine neden olmaktadır. Diğer yandan, programlarda kazandırılan mesleki vasıf ile işgücü istemi arasında uyum sağlamada zorluklar ortaya çıkmaktadır (ILO, 1998: 190). ABD'nde olduğu gibi, kamu çocuk bakımı uygulamalarının yaygın olamaması durumunda, kadın işsizlerin programlara katılımı sınırlı kalmaktadır. Varolan mesleki vasıfların geliştirilmesinden çok, yeni mesleki vasıfların kazandırılmasına yönelik programların daha etkili sonuçlar doğurduğu gözlenmektedir (Evans-klock vd., 1996: 21-22). Çeşitli ülkelerdeki programların istihdam ve gelir üzerindeki etkileri bir genelleme yapmaya olanak tanımamaktadır. Gelir ve istihdam üzerinde etkileri olumlu olan programların yanı sıra, olumsuz etkilerin belirgin olduğu programlar da bulunmaktadır (Dar-Tzannatos, 1999: 24; Fay, 1999: 1999: 14-16).

## 3. Genç İşsizlere Yönelik Mesleki Eğitim

Genç işsizlere yönelik aktif programlar, eğitimine devam edemeyen ya da ekonomik ve sosyal bakımdan güçsüz ailelerde yetişen gençler için tasarlanmaktadır. Genellikle 20 yaşın altında olan gençleri kapsayan bu programlarda, okulda veya iş başında eğitim yöntemleri uygulanmaktadır (Dar-Tzannatos, 1999: 25).

Programların amacı, gençlerin işgücü piyasasına katılmalarını desteklemek ve iş bulmalarını sağlayacak mesleki vasıf kazandırmaktır. Ayrıca, sosyal bakımdan dışlanmış grup ve ailelerde yetişen gençlere, işyeri kültürüne uyum sağlamada yardımcı olacak çalışma alışkanlıkları ve sosyal yetenekler kazandırma hedefi öne çıkmaktadır (ILO, 1998: 180). Mesleki eğitim programları arasında istihdam ve yeterli gelir sağlama konusunda en başarısız sonuçlar genç işsizleri kapsayan programlarda elde edilmektedir. Ekonomik büyümenin gerçekleştiği ve işsizliğin azaldığı dönemlerde bile, programlar nadiren olumlu sonuçlar doğurmaktadır (ILO, 1998: 180; Dar-Tzannatos, 1999: 25). Programların başarısızlığı genç işsizliğinin karmaşık yapısından ve kendine özgü niteliklerinden ileri gelmektedir. Gençlerin uzun süre işsiz kalmasının tek nedeni, onların sahip oldukları mesleki vasıflarının yetersizliği değildir. Gençler; iş başında eğitim ve çalışma deneyimi eksikliği gibi mesleki vasıflara ilişkin nedenler yanında, yetersiz ekonomik büyüme ve uygun iş yaratılmaması gibi nedenlerle de istihdamdan dışlanmaktadır (ILO, 1998: 180).

Genç işsizliğin kendine özgü karmaşık yapısı bu tür mesleki eğitim programlarının yapısına da yansımaktadır. Mesleki eğitim programları genellikle finansal önlemlerle birleştirilmektedir. Örneğin, AB'ne üye ülkelerin çoğunda işsiz gençlere iş başında eğitim veren ve istihdam eden işletmelere, devlet tarafından finansal teşvikler sağlanmaktadır. Bu teşviklerden yararlanarak işletmelerde çalışan gençlerin genç işsizlere oranı İtalya'da yüzde 25, Yunanistan'da yüzde 20, İspanya ve Fransa'da ise yüzde 12'dir. İngiltere'de 6 ay ve daha uzun süreli işsiz gençlere yönelik programda kamu çalışması ve ücret desteği gibi seçenekler yanında, genel eğitim veya mesleki eğitim alma seçeneği de sunulmaktadır. Avrupa Konseyi 1997 yılında işsizlik süresi 6 ayı bulan her genç işsiz için mesleki eğitim, yeniden mesleki eğitim, çalışma deneyimi sağlayacak ya da istihdam edilebilirliği arttıracak programların oluşturulmasını üye devletlere önermiştir (ILO, 1998: 182).

Şili'de uygulanmış olan Joven Programı, genç işsizlere yönelik başarılı bir mesleki eğitim programı olarak kabul görmektedir. Amacı, okula devam etmeyen ve 16-24 yaş arasındaki çalışmayan gençlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmak olan program, 1991-1995 yılları arasında uygulanmak üzere tasarlanmış ve 1994 yılı sonrasında programın süresi üç yıl daha uzatılmıştır. Program tarım, sanayi ve hizmet sektörlerindeki işlerin gerektirdiği vasıfların kazandırılması için alt dallara bölünmüştür. Merkezden yürütülme oranı düşük olan Joven Programı özel eğitim merkezleri ve kar amacı gütmeyen örgütlerin verdiği hizmetlerle uygulanmaya konulmuştur. Aynı zamanda, gençlerin çalışma deneyimi kazanması için bir işletmede geçici süre çalışmaları sağlanarak, mesleki eğitim iş başında eğitim ile birleştirilmiştir. Programın ilk üç yılında katılımcıların yüzde 60'ı aldıkları mesleki eğitimin sonunda bir iş bulmuştur. Programa katılmayanlardan oluşan kontrol grubunda ise, işe yerleşme oranı yüzde 40'ın altında gerçekleşmiştir. Diğer yandan, katılımcıların iş bulmaları durumunda elde ettikleri gelirin benzer özellikler taşıyan, ancak programa katılmayan işsizlere göre yüksek olduğu görülmüştür (ILO, 1998: 180-181).

Programın başarısını değerlendirirken Şili ekonomisinin o dönemdeki koşullarını göz ardı etmemek gerekir. Joven programının sonuçlarının değerlendirildiği ilk üç yıl (1991-1994) GSMH artış oranının yüksek, reel ücret artışlarının az ve işsizliğin düşük gerçekleştiği dönemdir. Bu çerçevede, mesleki eğitim programlarının ekonominin genişleme dönemlerinde daha başarılı oldukları anlayışı doğrulanmaktadır.

#### 4. Engellilerin Mesleki Eğitimi

Engellilere yönelik programlar öncelikle eğitim, mesleki eğitim ve rehabilitasyon amaçlarını içermektedir. Mesleki rehabilitasyon, engellilerin toplumla uyumunu destekleyen ve olumsuz çalışma koşulları karşısında korunmada eşit olanaklar sağlayan tüm hizmetleri ve önlemleri kapsamaktadır. Mesleki rehabilitasyon yalnızca mesleki eğitim, rehberlik, istihdam hizmetleri ve işe yerleştirme önlemlerinden ibaret değildir. Engellilerin sosyal ilişkilere ve çalışma yaşamına uyum sağlamaları, bağımsızlıklarını kazanmaları için gereken iş düzenlemelerinin yapılması, desteklerin sağlanması, iş başında eğitim, iş dönük kurslar, günlük yaşama ilişkin eğitim verilmesi ve okuma-yazmanın öğretilmesi gibi konuları da bu kapsamda değerlendirmek olanaklıdır (ILO, 1998: 193).

Mesleki ve rehabilitasyon destekleri sağlayan programlar yanında, engelliler için ABD ve AB'de istihdam öncesi iş başında mesleki eğitimin yaygınlaştığı görülmektedir. İş başında eğitim engellilerin mesleki vasıflarının gelişmesini sağlarken, istihdam edilme olasılıklarını arttırdığı belirtilmektedir. İş başında eğitim sonucunda, işverenler ile engelliler birbirlerini tanıma olanağı bulabilmektedir. İşverenlerin engelliler hakkında taşıdıkları önyargıların üstesinden gelmede, iş başında eğitimin yararlı olduğu söylenmektedir. Ancak, verilerin sınırlı olması nedeniyle, engellilere yönelik programların sonuçları üzerinde araştırma yapmanın oldukça güç olduğu dile getirilmektedir (Delsen, 1996: 531).

Engellilere yönelik mesleki eğitim, farklı biçimler alabilmektedir. İşletmelerin engelliler için tasarlanmış programlara katkı yapması beklenmektedir. Fransa'da işletmelerin bir kısmı, işçi sendikaları ile imzaladıkları sözleşme gereği, belirli koşulları taşıyan engellilere mesleki eğitim sunmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde işveren örgütlerinin katıldığı ve desteklediği engellilere yönelik programlar bulunmaktadır (ILO, 1998: 195).

Söz konusu programların kapsamındaki engellilerin farklı özellikler taşıması rehabilitasyon ve mesleki eğitim hizmetleri vermeyi güçleştirmektedir. Programlarda fiziksel engellilere ağırlık verildiği görülmektedir. Engelli işsizlere yönelik tasarlanan programlarda mesleki eğitime ağırlık verilmekte ve çoğu durumda programların kapsamına iş arama yardımları dahil edilmektedir (Delsen, 1996: 532).



#### D. Bağımsız Çalışma Programları

Bağımsız çalışma programları, işsizleri ücretli olarak bir işte istihdam etmek amacıyla tasarlanmamaktadır. Bu programlar, işsizleri kendi işlerini kurmada yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla programlarda öncelikli olarak ve doğrudan ücretli istihdam yaratılmaz. Ancak, program kapsamında kurulan işyerinde az sayıda dolaylı olarak ek ücretli istihdamın yaratılacağı varsayılır.

Geleneksel istihdam programları, ücretli bir iş yaratmaya öncelik vermektedir. Bağımsız çalışma programları ise, ücretli olarak istihdam edilmeleri yerine, kişilerin kendi işlerini kurmaları ve o işte çalışmaları üzerine odaklanır. Kendi işinde ya da bağımsız çalışma biçiminin ekonomik gelişme ile birlikte, istisnai birkaç meslek ve sektör dışında zamanı geçmiş bir çalışma olarak değerlendirilmesi söz konusudur. Aynı zamanda, modern ekonomilerde bağımsız çalışmanın azalacağı öngörüsünde bulunulmuştur. Ancak, ekonomik gelişmeyle birlikte bağımsız çalışmanın ortadan kalkacağı veya önemli ölçüde azalacağı beklentisinin gerçekleşmeyeceğini savunanlar da bulunmaktadır. Bir grup ülkede bağımsız çalışan sayısındaki azalmanın durduğu, diğer bir ülke grubunda ise, bağımsız çalışan sayısının arttığı belirtilmektedir. Küçük işyerlerinin ve bağımsız çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının yeni işlerin yaratılmasında ve işsizliğin önlenmesinde etkili bir görev yerine getirmesi beklenmektedir (Meager, 1996: 489). Bu beklentinin bir sonucu olarak, AB'ye üye ülkeler dahil, çoğu OECD ülkesinde işsizlerin kendi işlerini kurmaları ve bu işlerde çalışmalarını teşvik eden işgücü piyasası politikalarına olan ilgi artmıştır (Meager, 1996: 494).

Bağımsız çalışma programlarının ülkelerin tümünde geçerli olan hedef grubu yoktur. ABD'de yeni işsiz kalanlar, Danimarka'da en az beş ay süre ile işsiz olanlar, Macaristan ve Polonya'da ise toplu olarak işten çıkarılanlar hedef grup olarak belirlenmiştir. Ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, programların ekonominin farklı dönemlerinde yaşama geçirildiği görülmektedir. Destek sağlama biçimleri de, ülkeden ülkeye değişmektedir. Programlara katılanlara yardımlar toptan ödenebildiği gibi, taksitlerle de ödenebilmektedir. Almanya'da, kurulan işin başarısı izlenerek yardım ödemesi yapılmaktadır. Buna karşılık ABD'nde, kurulan işin başarısının izlenmesi yönteminin oldukça esnek nitelikler taşıdığı ifade edilmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 25-26).

Programlara katılım ve sonuçlar göz önüne alındığında, bu tür yardımların işsizlerin tümü için etkin sonuçlar doğurmadığı görülmektedir.

İşsizlikten en yoğun etkilenen gruplar katılımcılar arasında yer almaz. Bağımsız çalışma programları özellikle 40 yaşın altında, eğitim düzeyi yüksek ve kısa süreli işsiz erkekler için olumlu sonuç doğuran programlar olarak kabul edilmektedir (Fay, 1999: 22).

Bağımsız çalışma programlarına ilişkin ortaya çıkan sorunlardan en önemlisi, işsizlerin kendi işlerini kurma ve bağımsız çalışma isteklerinin az olmasıdır. İşsizler kendi işinde çalışmanın getirdiği risklerden kaçınmak istemektedir. Bu nedenle, işsizlik ödemelerinden yararlanmak ile bağımsız çalışma programları arasında tercih yapmak durumunda kalan işsizler, çoğunlukla işsizlik ödemelerinden yararlanmayı yeğlemektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 26). Diğer yandan, bağımsız çalışmayı geliştirmeyi amaçlayan programlar kapsamında yaratılan işlerin önemli bir kısmı, uzun dönemde varlığını koruyamamaktadır (Meager-Evans, 1998: 48). Araştırmaların bulgularına göre, kurulan işyerlerinin bir çoğu kurulduktan sonraki birinci veya ikinci yılda kapanmaktadır (Fay, 1999: 21-22; Meager-Evans, 1998: 36-37; Meager, 1996: 506-508.).

Bağımsız çalışma programlarının dolaylı iş yaratma etkileri de sınırlıdır. Ülke uygulamalarına bakıldığında, kurulan her on işyeri başına ortalama olarak, Macaristan'da 3, Avustralya'da 7, Fransa'da 5 dolaylı ek işin yaratıldığı söylenmektedir. Almanya ve İngiltere'de uygulanan programlarda işyeri başına ortalama 0,35 dolaylı ek işin yaratıldığı tahmin edilmektedir. Ancak, bu dolaylı işlerin bir çoğu uzun dönemde ortaya çıkmaktadır (Meager, 1996: 507-508; Dar-Tzannatos, 1999: 28.). Bağımsız çalışma programlarının net istihdam etkisinin önemsiz olduğu ve uzun süreli işsizliğin azaltılmasına pek az katkı sağladığı belirtilmektedir (Meager-Evans, 1998: 48; Dar-Tzannatos, 1999: 28).

#### E. İşletmeye Sunulan Ücret ve İstihdam Destekleri

Ücret ve istihdam destekleri özellikle uzun süreli işsizlerin, gençlerin, dışlanmışların ya da işsizlik oranının yüksek olduğu bölgelerde işsiz olanların istihdamını finansal önlemlerle desteklemek ve bu grupların işgücü piyasası ile olan bağlarını güçlendirmek için uygulanmaktadır. Programın temel niteliği, program kapsamında yer alan işsizleri istihdam ettiği için işletmeye, finansal destek sağlanmasıdır. Bu yolla işletmelerin, programa katılan işsizleri istihdam etmeleri teşvik edilmektedir (Erhel vd., 1996: 283).

Çalışana ödenen ücretin tutarını azaltmaksızın, işletmenin işgücü maliyetlerini azaltan ücret destekleri çok farklı biçimler alabilmektedir. Ücretin tümü ya da bir kısmı devlet tarafından işletmelere finansal destek olarak ödenebildiği gibi, vergi indirimleri, sosyal güvenlik katkı oranının azaltılması benzeri muafiyetler sağlanmaktadır. Fransa’da “istihdamı teşvik sözleşmesi” kapsamında yer alanların istihdamını izleyen ilk iki yılda asgari ücret üzerinden toplam işgücü maliyetinin yüzde 43’ü devlet tarafından işletmeye ödenmektedir. Hollanda ve İtalya’da “yeniden uyum programları” kapsamında bulunan işsizleri istihdam eden işveren, bu işsizlerin sosyal güvenlik katkısından muaf tutulur (OECD, 1997: 20; Erhel vd., 1996: 284). ABD’de uygulanan bir programda iki yıllık bir süre için ücretin yüzde 50 si, İngiltere’de ise 6 ay boyunca ücretin ve mesleki eğitim masraflarının tümü devlet tarafından işletmeye ödenmektedir (Dar-Tzannatos, 1999: 28).

Ücret ve istihdam desteklerinin etkileri üzerine yapılan araştırmalar çoğunlukla olumsuz sonuçların yaygın olduğunu göstermektedir. Programlar yaratılan iş başına çok fazla maliyet doğurmaktadır. Programların amaca ulaşmadaki yetersizliği yanında, normal ve düzenli işleri ortadan kaldırması ve ikame etkisi oldukça belirgindir (Martin, 1998: 20; Fay, 1999: 1999: 20; Meager-Evans, 1998: 39-40). Programların bir başka olumsuz etkisi de işverenlerin davranışlarına ilişkindir. Program kapsamındaki çalışan için işletmeye sunulan desteğin süresi bitince, işveren bu çalışana işten çıkararak, yerine yine program kapsamındaki bir başka işsizi istihdam edebilmektedir. Diğer yandan, bu tür programlar bekar anneler gibi, bazı özel gruplarda yer alanlar arasında sosyal dışlanmanın azaltılması bakımından yararlı olduğu ileri sürülmektedir (Fay, 1999: 20; Dar-Tzannatos, 1999: 29).

### F. İşsizlere Sağlanan Ödeme Desteği

İşsiz kalan çalışanın olabildiğince kısa süre içerisinde ücretli bir işi kabul etmesini sağlamak için, kamu tarafından işsize ödeme yapılması bu programın esasını oluşturmaktadır. Söz konusu programlar, işletmeye sağlanan ücret ve istihdam desteklerine benzemesine rağmen, ödemeler işletmeye ya da işverene değil, çalışmaya başlayan işsizlere yapılmaktadır. Gelir eklemeleri olarak da adlandırılan programlarda, işsiz vasıf ve deneyimine uygun olmayan, normal koşullarda kabul etmeyeceği düşük ücretli bir işte çalışmayı kabul etmesi karşılığında, düşük ücretten kaynaklanan gelir kaybı, program tarafından

yapılan ödeme aracılığıyla belirli bir süre boyunca giderilir (Evans-klock vd., 1996: 23; Erhel vd., 1996: 287).

Ödeme desteği sunan programlar ile işsiz olabildiğince kısa sürede bir işe girmesi amaçlanmaktadır. İşsizlere ödeme desteği sağlayan programlar Fransa, Japonya ve ABD’nin bazı eyaletlerinde uygulanmıştır. İş bulma primi olarak adlandırılan bu uygulamalar geçmişte çalışmış, sonra işsiz kalmış ve işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanmaya hak kazanmış olanları kapsamaktadır. Programlardan belirli bir süre içinde bir iş bulması ve bu işte belirli bir süre çalışması koşuluyla, işsize işverenin ödediği ücretin yanında işsizlik sigortası programından iş bulma ödemesi yapılır. İş arama süresi, bir başka deyişle işsizlik süresi uzadıkça iş bulma ödemesinin tutarı azaltılmaktadır (Martin, 1998: 18; Fay, 1999: 23-25; Dar-Tzannatos, 1999: 29; Evans-klock vd., 1996: 23).

İş bulma ödemelerinin sonuçlarını belirlemeye ilişkin araştırmalar yapılmıştır. Bunlara göre, iş bulma ödemesi işsizlere yapılan işsizlik sigortası ödemelerinin süresini kısaltmıştır. Bu sonuç, programın olumlu bir yanı olarak sunulurken, olumsuz sonuçlarında ortaya çıktığı ifade edilmektedir. İşsiz, iş bulma ödemesinden yararlanabilmek için çalışma koşulları kötü ve düşük ücretli herhangi bir işi kabul edebilmektedir. Başka bir durumda ise, işsiz daha fazla ödeme alabilmek için, işverenlerle anlaşarak sıkça iş değiştirme yoluna gidebilmektedir. Sıkça iş değiştirerek programı kötüye kullanmanın önüne geçilmesi amacıyla Japonya’da sıkı bir denetim mekanizması kurulmuştur. Uygulamada ödemeyi hak etme koşulu olarak aranan, işe devam etme süresinin uzatılarak bu olumsuz etkinin dengelenebileceği savunulmaktadır (Fay, 1999: 1999: 23; Martin, 1998: 18; Meager-Evans, 1998: 47).

### III. Aktif Politikaların Çalıştırmacı (Workfare) Niteliği

Aktif politikaların niteliklerine bakıldığında iki ayrı geleneğin varlığı gözlenmektedir. Birincisi, Kıta Avrupa’sında yaygın olan “uyum” politikalarıdır. Bu gelenek, toplumun ve devletin işsizlere karşı olan sorumluluğu temelinde eğitim, mesleki eğitim, geçici istihdam programları yanında kamu tarafından sağlanan gelir ve hizmet destekleri aracılığıyla işsizlerin makul bireysel beklentilerini karşılamaktadır (Barbier, 2001: 21).

Diğer gelenek ise, Anglo-sakson çalıştırmacı (workfare) uygulamalarıdır. Çalıştırmacı nitelik, işsizlik ödemelerinden veya sosyal yardımlardan

yararlananların aktif programlar kapsamında bir işte çalışmasının zorunlu tutulmasıdır (Barbier, 2001: 21). Çalıştırmacı kavramının kullanımı ülkelere ve zamana göre değişebilmektedir. Ancak, çalıştırmacı deyimini, işsiz veya yoksulları işin aynı türü için işgücü piyasasındaki ücret düzeyinden daha az bir ödeme karşılığında çalışmaya veya iş başında eğitim almaya zorlayan programları kapsamaktadır (Lodemel, 2000: 2-3).

Çalıştırmacı ifadesi daha çok Kanada, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde ekonomik ve sosyal yönden oldukça zayıf grupları kapsayan aktif işgücü piyasası politikalarını nitelemede eleştirel bir anlatım için kullanılmaktadır. Çalıştırmacı programlar yerine “refah için çalışma”, “refah bağımlılığının ortadan kaldırılması”, “refah karşılığı çalışma” veya “aktif önemler” gibi deyimlerin de kullanıldığı görülmektedir (Barbier, 2001: 3)

Çalıştırmacı programların temel ayırt edici niteliği zorunluluk unsurudur. Program kapsamındaki meslek edindirme amaçlı bir işte çalışılmadığında veya faaliyette bulunulmadığında, işsizlik gibi sosyal amaçlı ödemelerin miktarı azalıyor veya tamamen kesiliyorsa, bu programda zorunluluk unsuru var demektir. Uygulamada çalıştırmacı nitelik yardım alanlar bakımından zorlayıcı, cezalandırıcı ve teşhir edici bir biçim alır (Standing, 1999: 317-325; Lodemel, 2000: 3).

Diğer yandan, çalıştırmacı uygulama işle ilgilidir. İşsizi veya yardıma gereksinim duyan bir kimseyi, yardımlar karşılığında kamuda, yerel yönetimlerde, gönüllü hizmetlerde ve belirli koşullar altında özel işyerlerinde bir işte çalıştırma amacı, eğitim, mesleki eğitim verme veya aktif hale getirme gibi sosyal amaçların önüne geçmektedir. Çalıştırmacı uygulamalar, çoğunlukla işsizlik yardımları ile sosyal yardımlarının bir parçası haline getirilmiştir. Gelir yoklaması, muhtaçlık, işsiz olma, aktif olarak iş arama veya her an iş başı yapmaya hazır olmak gibi çeşitli hak etme koşullarının bulunması yardımların temel niteliğidir. Yardım sistemine çalıştırmacı uygulamaların katılmasıyla, bu koşullara yardımı sunan kurum tarafından sağlanan meslek edindirme veya aktif hale getirme amaçlı olduğu öne sürülen bir işte çalışma gerekliliği ya da zorunluluğu da dahil edilmektedir (Lodemel, 2000: 4-5).

İşsizlik yardımları veya sosyal yardımlarla çalışma zorunluluğunun ilişkilendirilmesi, yaşamlarını sürdürebilmek için kamu gelir aktarımlarına gereksinim duyanlar ile devlet arasında kurulan sosyal devlet ilişkisinin değişmesine işaret etmektedir. Çalıştırmacı programların yaygınlaşması tek başına sosyal hakların geriletilmesi olarak değerlendirilmemelidir. Bu tür

programlar haklar ve sosyal devlet sisteminde köklü bir dönüşümü, başkalaşmayı yansıtmaktadır. Çalıştırmacı programlar, işsizlerin ve yardım alanların çalışma isteğini yoklama işlevi görürken, işgücü piyasası ile bağlarını güçlendirmede çok az olanak sağlar ve bireysel özerkliğini azaltır (Lodemel, 2000: 6). ABD’de olduğu gibi, çalıştırmacı politikaların yaygınlaştığı süreçte, politikacılar “bildiğimiz refahın sonu” sloganı ile bu değişimi simgeleştirmiştir (Larsen, 2001: 5).

Çalıştırmacı ile uyum programlarını birbirinden ayıran unsurların göreceli olduğu söylenmektedir. Bu nedenle, bir programın çalıştırmacı mı yoksa uyum programı mı olduğunu belirlemek oldukça güçtür. Çünkü, iki yaklaşımın unsurlarını da taşıyan programların uygulandığı görülmektedir (Meager-Evans, 1998: 18).

Çalıştırmacı ve uyum programlarının her ikisinde işsizlik, sosyal veya aile yardımları aktif hale getirme amacı ile birleştirilmektedir. Her iki program türü kamu, gönüllü örgütler veya özel sektörde bir çeşit çalışmaya dayanır. Çalıştırmacı ve uyum programları, devlet ile yardım alan arasında bir tür kendine özgü sözleşme ilişkisine dayanmaktadır. Bu sözleşme ilişkisinin temelini oluşturan düşünce, yardım alanlar ile devlet arasında karşılıklı yükümlülüklerin bulunduğudır. Yardım alan “aktif olma” yükümlülüğünü yerine getirmezse, yaptırım ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu programlarda, işsizlerin ve sosyal yardım alanların çalışma isteğinin geliştirilmesi gönüllü bir süreç olmaktan çok, zorlamaya dayalı bir süreç olarak kabul edilmektedir (Erhel vd., 1996, 288-289).

Diğer yandan, çalıştırmacı ve uyum programlarını birbirinden ayıran özellikler de bulunmaktadır. Çalıştırmacı programlar bireyi bir işe girmeye zorlamayı, bu kimsenin geçimini sağlayacak duruma gelmesi için yeterli görmektedir. Buna karşılık, uyum programları yoksulluğu ve dışlanmışlığı yalnızca gelir boyutlu bir sorun olarak değil, aksine çok boyutlu bir sorun olarak ele almaktadır. Bu nedenle, uyum programları geniş bir alanda gerçekleşen farklı destekleri sağlamayı amaç edinir. Çalıştırmacı programlar dar anlamda destek sağlarken, uyum programları katılımcılarına eğitim, konut ve sağlık gibi destekleri de sunar. Cezalandırıcı yükümlülükleri öne çıkan çalıştırmacı uygulamaların aksine, uyum programlarında cezalandırıcı yükümlülüklerin daha az olduğu belirtilmektedir.

Söz konusu çalıştırmacı programlar yardıma gereksinim duyan bireyin topluma karşı yükümlülükleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Uyum

programlarında ise, çalışanın yükümlülüğü yanında, toplumun ve devletin dışlanmışlara ve yoksullara karşı yükümlülükleri olduğu kabul edilmektedir (Meager-Evans, 1998, 18; Erhel vd., 1996, 288-289). Çalıştırmacı geleneğin yardım alanları olabildiğince çabuk bir işe yerleşmeye zorladığı, buna karşın, uyumu gözeten modelin ise, uzun dönemde çeşitli yollarla mesleki vasıfların geliştirilmesine öncelik verdiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, uyum geleneğinde yapılan yardım ödemelerinin düzeyinin çalıştırmacı geleneğe yapılanın tersine, yüksek olduğu da belirtilmektedir (Kitchen, 1997: 10). Çalıştırmacı uygulamaların uyum ve katılımından çok dışlanmaya katkı yaptığı ileri sürülmektedir. Aktif hale getirme uygulamaları ekonomik ve sosyal bakımdan zayıf insanlar için güvencesizlik anlamına gelebilmekte ve özellikle sosyal yardımlarla ilişkilendirilmiş çalıştırmacı uygulamalar bireysel seçimleri ve özerkliği sınırlayabilmektedir (Dahl-Dropping, 2001: 288-289).

#### IV. Aktif Politikaların İşgücü Piyasasına Etkisi

İşsizlikle mücadelede aktif politikalar önem kazanmakta ve bu politikalar beklenen artmaktadır (Larsen, 2001: 4). Ancak, işsizlik sorununun çözümünde aktif politikalara aşırı vurgu yapılmamalıdır. Bu politikalar işsizlik sorunun çözümü için, politikacıların elinde bulunan “sihirli bir araç” değildir. Aktif politikaların olumlu sonuçlar doğurması, öncelikle yeni işlerin yaratılmasına bağlıdır. Yapısal olarak yeterli düzeyde ve uygun istihdam yaratamayan bir ekonomide, aktif politikalara ne kadar ağırlık verilirse verilsin, işsizliğin azaltılmasına ilişkin sonuçlar elde edilemeyecektir. İşsizlikte önemli bir azalmanın olabilmesi için, ayrıntılı makro ve mikro ekonomik önlemlerden oluşan bir istihdam stratejisinin uygulanması ve aktif politikaların bu stratejinin yalnızca bir parçası olması gerekliliği ifade edilmektedir (Martin, 1998: 29).

Aktif politikaların işsizlik üzerindeki etki ve sonuçlarını öncelikle belirleyen unsur makro ekonomik yapı ve döngülerdir. Aktif politikalar, düzenli ve sürekli istihdam yaratan programlar değildir. Bu nedenle, programların başarısı ekonomide büyümeye bağlı yaratılan düzenli ve sürekli istihdamın miktarına bağlı kalmaktadır. Ekonomik büyüme ve genişleme dönemlerinde aktif politikaların daha olumlu sonuçlar doğurduğuna, ekonominin daraldığı ya da durağan olduğu dönemlerde, beklenen olumlu sonuçları ortaya çıkarmada yetersiz olduğuna ilişkin güçlü görüşler vardır. Örneğin; dışa açık ve küçük bir ekonomiye sahip Norveç'te uygulanan programların başarısında uluslararası ekonomik koşulların etkili olduğu belirtilmektedir (Dahl-Dropping, 2001: 288).

Gerçekte, bir ekonomi yeterli sayıda düzenli, sürekli ve uygun istihdam alanları yaratamıyorsa, aktif politikalara verilecek önemin tek başına hiçbir anlamı olmayacaktır.

#### A. İstihdam ve Gelir Etkileri

Günümüzde, aktif politikalar toplam istemin yönetiminde bir seçenek olarak sunulmakta, enflasyonu arttırmaksızın işsizliği azaltmanın bir yolu olarak kabul edilmektedir. Ancak bu politikaların işgücü piyasası üzerinde olumsuz etkileri yanında, genel olarak işsizliğe karşı bir mücadele ve korumadan çok, belirli işsiz gruplarına diğer işsiz ve çalışan grupları karşısında istihdam edilmede farklılıklar sağlamaktadır.

OECD ülkelerinde uygulanan eğitim, devlet destekli geçici istihdam ve iş başında eğitim gibi programların sonuçlarını değerlendiren çalışmaların bulguları genel bir kanı oluşturmaktan uzaktır. Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde, sunum yanlı ve desteklenmiş istihdam programları çok ciddi eleştirilere uğramaktadır (Marshall, 2004: 5-6). Norveç'te bazı aktif programların belirli koşullar altında etkili sonuçlar doğurmasına rağmen, işgücü piyasasının genel koşullarına çok önemli ve olumlu katkılar yapmadığı belirtilmektedir (Dahl-Dropping, 2001: 288).

Programların en önemli amaçlarından olan daha vasıflı ve becerili işgücü sunumu yaratmada ve bu yolla istihdam edilebilirliği arttırmada başarısız olduğu görülmektedir. Farklı bulgular, bu programların işsizlik ve istihdam edilebilirlik üzerinde olumlu etkilerin varlığını açıkça desteklememektedir. Aktif programların, sadece işsizleri ve istihdam edilenleri düzenlemeye yaradığı, işsizlik ve istihdam düzeyini etkilemediği gerçeği tanınmaya başlamıştır. Latin Amerika'da olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde, bu programlar kamu yönetimi tarafından kötü niyetli ve politik amaçlı kullanılabilir. İşsizliğin yüksek olduğu dönemlerde, aktif programların yoksulluğu önlemeye, gelir eksikliğini ve düzensizliğini gidermeye yönelik işsizlik ödemeleri sistemini tamamlayan nitelikte ek önlemler olarak görülmesi gerektiği savunulmaktadır (Marshall, 2004: 5-6).

Özellikle, belirli işsiz kümelerinin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla, işverene ya da işsizi sunulan istihdam ve ücret destekleri, işletmelerde normal koşullarda çalışanların işten çıkarılmasına veya yeni çalışanların işe alınmamasına, bunların yerine devlet tarafından sağlanan ücret ve istihdam

desteğine bağlı iş arayan işsizlerin eğreti koşullarda istihdam edilmesine yol açabilmektedir. Bu tür desteklerin kapsamından çıkan çalışanın işine, işveren tarafından son verilmekte ve yerine program tarafından desteklen başka bir işsiz işe alınabilmektedir. Ücret ve istihdam destekleri programa katılanlara uzun süreli ve düzenli bir iş ilişkisi sağlayamadığı gibi, düzenli istihdamı da azaltma potansiyeli taşımaktadır.

Yardım ve ödemelerden yararlananları aktif hale getirme amacındaki programlar, işgücü piyasasında çalışanlar bakımından güvencesizliği arttırırken, eğretilişmeye de yol açmaktadır. Aktif politikalar sonucunda, çoğu zaman net istihdam düzeyi değişmemekte, yalnızca istihdam edilenler ve istihdam koşulları değişmektedir. Ekonomik büyüme ve hızlı iş yaratılan dönemler dışında, aktif ve çalıştırmacı programlar varolan işleri işsizler ile çalışanlar arasında yeniden paylaşmaktadır. Buna göre, aktif işgücü piyasası programları insan onuruna uygun ve güvenli iş yaratmaktan çok, eğreti işler için işgücü sunumunu arttırmaya yaramaktadır (Costello-Levidow, 1997: 12).

Gerçekten, İsveç'te 1990'lı yıllarda uygulanan mesleki eğitim programlarının etkili bir işe yerleştirme süreci doğurduğuna yönelik herhangi bir kanıtın olmadığı belirtilmektedir. Ancak, işgücü piyasasına katılımı arttırdığına ilişkin göstergeler vardır. Programların, katılımcı işsizlerin istihdam edilmelerini olumlu olarak etkilemediği görülmüştür. Desteklenmiş istihdam biçimlerinin istihdam edilme üzerinde olumlu etkide buldukları görülmektedir. Ancak, desteklenmiş istihdama dayalı programların istihdam düzeyini arttırmaktan çok, işgücü piyasasında düzenli istihdamı azaltma işlevi gördüğü üzerinde durulmaktadır. Bir başka deyişle, mesleki edindirme programları sonucunda işsizlikte elde edilen gerilemenin, işgücü piyasasındaki düzenli işlerin aleyhine olduğuna dair kuşkular yaygınlaşmaktadır. Bu ülke deneyimi dar, sınırlı ve özel gruplar için tasarlanmış aktif politikaların olumlu sonuçlarının olabileceğini göstermektedir. Ancak, aktif programlar işsizlik ödemelerine hak kazanmanın bir koşulu olarak kullanılmaması ve toplumdaki işsizlik yada yoksulluk sorununu kökten çözecek bir önlem olarak görülmemesi önerilmektedir (Calmfors vd., 2002: 1).

Aktif politika harcamalarının makro ekonomik döngüler üzerindeki etkisi işsizlik ödemelerinin etkilerinden farklıdır. İşsizlik sigortası ve yardımları aracılığıyla yapılan sosyal harcamalar işsizliğin yükselmeye başlamasıyla birlikte aynı zaman aralığında kendiliğinden artmaya başlar ve artan bu harcamalar makro ekonomik döngüde istikrar sağlayıcı bir işlev yerine getirir.

Makro ekonomik yapıda daralma veya durgunluğa bağlı olarak, işsizlik arttıkça bu harcamalarında da artması toplam istemin azalmasına engel olur (Quiggin, 2001: 52-53). Harcamaların toplam istem üzerindeki bu etkisi, işgücü piyasasında istihdamın daralmasını yavaşlatacak ve artan işsizliğin sonuçlarını sınırlayacaktır.

İşsizlik ödemeleri ve sosyal yardımlar aracılığıyla yapılan harcamaların üstlendiği bu işleve karşın, aktif politikaların makro ekonomik koşulları arkadan izleyen ve bu koşullara geç uyum sağlayan nitelikleri olduğu vurgulanmaktadır. Aktif politikalara ilişkin harcamalar, işsizlik oranı yükseldikten çok sonra artma eğilimindedir. Bu bağlamda, işsizliğin artışı sonrasında yapılan aktif harcamalar, işsizlik sigortası ve yardımlarına göre makro ekonomik döngüleri düzenlemede daha az etkilidir. Ekonominin daralma veya durgunluk dönemlerinde aktif harcamaların ürün piyasasında toplam istemi ve dolayısıyla işgücü piyasasındaki istemi arttırarak, işsizliğin yükselişini yavaşlatma işlevinin sınırlı olduğu belirtilmektedir (Quiggin, 2001: 52-53).

## B. Sosyal Etkileri

Aktif politikalar, yeni bilinen ve uygulanan politikalar değildir. Ancak, günümüzdeki aktif politikalar ile geçmişte uygulananlar arasında bazı önemli ayrımlar vardır. Günümüzde bu politikalar, işgücü piyasasının istem yanından çok sunum yanına odaklanır. Aktif politikalar işsizleri işgücü piyasasının değişen koşullarına uygun hale getirmeye ve işgücü piyasasında işletmelerin belirlediği kalıba yerleştirmeye çalışır. İşsizler, işletmelerin beklenti ve istemlerine uyarak dönüşüm geçirmeyi başaramazlarsa ya da başarmaya gönüllü değillerse; bağımlı, anormal, hantal, marjinal ve tembel olarak damgalanacak ve sınıflandırılacaktır.

Geçmişte işsizlik, istihdam ve gelire ilişkin sorunlar bireylerden değil, ekonomik ve toplumsal süreç ve yapılardan kaynaklanan sorunlar olarak değerlendirilmiştir. Günümüzde ise, aktif politikalar işsizliği bireysel bir süreç ve sorun olarak ele almaktadır. Bu anlamda toplumun, devletin ve hükümetlerin işgücü piyasasına, işsizliğe ve işsizlere ilişkin sosyal nitelikli görev ve yükümlüklerine daha az vurgu yapılırken, işsizlerin bireysel görev ve yükümlülükler öne çıkarılmaktadır (Larsen, 2001: 4). Çoğu refah devleti işsizliği düzenleyen politikaların arasına çalıştırmacı ve aktif nitelik taşıyan önlemleri yerleştirmektedir. Bu önlemler, devletin sosyal niteliğini başkalaştırtran girişimlerin asli unsuru haline gelmiştir (Larsen, 2001: 6).

Aktif önlemlerin niteliklerinden biri olan yardım karşılığı çalışma veya çalışma karşılığı yardım, işgücü piyasasını düzenleme biçiminde köklü bir değişikliği yansıtmaktadır. Programlar, işgücü piyasasındaki belirsizliğin ve esnekliğin doğurduğu yük ve riskleri devletten işsizlere doğru zorla yeniden dağıtır. Bireylerin işsizlik yardımlarına ve sosyal yardımlara olan bağımlıklarını ortadan kaldırma amacı, işsizlerin düşük ücretli ve eğreti işlerde istihdam edilmeleri ile eş anlamlı görülür. Çalışma karşılığı yardım veya yardım karşılığı çalışma uygulamaları rastlantısal, eğreti ve uygun olmayan işler için zorla bir işgücü sunumu yaratmakla eleştirilmektedir (Peck-Theodore, 2000: 119).

Aktif programlar disiplin edici nitelikler taşıması yanında, işsizlerin düşük ücret düzeyinden çalışmasına neden olmakta ve işsizlerin işten beklentilerinin gerilemesine yol açmaktadır. Aktif politikalar ve işsizlik ödemelerindeki yaşanan bu değişimler, iş arayanlar arasında rekabeti yoğunlaştırmakta ve işverenler karşısında çalışanların ve işsizlerin pazarlık gücünü azaltmaktadır (Costello-Levidow, 1997: 6).

Aktif programlar başkaca sorunların da ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunlardan birincisi, kamudaki uygun işlerin, çalıştırma nitelik taşıyan aktif programlara katılanlar tarafından, asgari ücret düzeyinin altında bir ücretle yerine getirilmesidir. Aktif programlar kapsamında (kamuda) çalışma, normal bir çalışma olarak görülmediği için çalışmaya ilişkin hakların kullanılması engellenmektedir. Asgari ücret, sendikalaşma bu haklara örnek oluşturmaktadır. Bu anlamda, kamu çalışması ve iş başında eğitim gibi programların yaygınlaşması, kamu kesiminde ve özel işletmelerde normal koşullarda istihdam edilenler üzerinde bir baskı yaratmaktadır.

Diğer yandan, aktif ve çalıştırma politikalarının başarılı olmaları ve yaygınlaşmaları ekonomi içinde kalıcı olarak yerleşmiş ve desteklenmiş büyük bir alan yaratma potansiyeli taşımaktadır. Bir başka anlatımla, aktif önlemlerin başarılı olma durumunda dahi, toplum içerisinde yoksul çalışanların bulunduğu bir toplumsal tabakanın genişletilmesi tehlikesi söz konusudur. Bu politikaların başarısızlığı ise, daha düşük asgari ücret ve sosyal haklar düzeyinde ortaya çıkan toplumsal bölünmeyi pekiştirecek ve kalıcı hale getirecektir. (Andersen-Jensen, 2001:17).

## SONUÇ

İşsizlik sosyo-ekonomik bir sorun olarak önemini artırmakta ve karmaşık yapısını korumaktadır. İşsizliğin uygun işler yoluyla azaltılması, olumsuz etkilerine karşı insan onuruna yaraşır sosyal koruma seçeneklerinin oluşturulması yerine, işsizliğin düzenlenmesine, bir başka anlatımla yönetilmesine yönelik programlar öne çıkarılmaktadır. Modern refah devletinin veya sosyal devletin işsizlik karşısında koruma sağlayan temel araçları köklü bir biçimde değiştirilmektedir. Bu bağlamda, aktif ve “pasif” politika ayrımı yaygınlık kazanmaktadır.

- (1) Aktif işgücü piyasası politikaları işsizlik ödemelerinin alternatifi değildir. “Pasif” olarak nitelenen işsizlik ödemeleri gerçekte işsizleri aktif hale getiren bir çok unsuru içerir. Her iki politika grubunun ana işlevleri ve amaçları farklı olmakla birlikte, işsizlik ödemeleri ve aktif politikalar birbirleriyle karşılıklı olarak ilişkilendirilmektedir. Uygulamada bu politikalar birbirlerini tamamlamaktadır. Bu nedenle, işsizlik ödemelerine dayanan politikalardan aktif politikalara geçiş söz konusu değildir. Uygulamaya bakıldığında, işsizlik ödemeleri sistemine aktif politika unsurlarının eklendiği görülmektedir. İşsizlik ödemelerini ve sosyal yardımları aktif önlemlerle bütünleştiren programlar; çalıştırma (workfare), aktif hale getirme, uyum, çalışma karşılığı refah veya refah karşılığı yardım gibi adlarla anılmaktadır.
- (2) Aktif politikaların mesleki eğitim ve yeniden mesleki eğitim programlarından ibaret olduğuna yönelik bir kanı oluşmuştur. Gerçekte, aktif politikalar mesleki eğitim programlarından başkaca çok sayıda ve farklı işlevleri yerine getiren ve değişik niteliklere sahip bir dizi programdan oluşmaktadır.
- (3) Aktif politikaların işsizliğin sonuçlarını gidermedeki başarısı net ve kesin değildir. Aktif politikaların sonuçlarını etkileyen çok sayıda değişken vardır. Özellikle, sonuçları başarılı olarak kabul edilen programların çoğunun, ekonomilerin büyüme dönemlerinde uygulandığı belirtilmektedir. Sonuçları açık başarısızlıklar taşıyan aktif programların varlığı da göz ardı edilmemelidir.

Aktif politikaların temelde işsizliği ekonomik ve sosyal bir sorun olarak değil, bireysel seçimlerin sonucu olarak gören bir anlayıştan hareket ettiğine,

toplumda ve işgücü piyasasında eğrileşmeyi ve bölünmeyi pekiştirdiğine, sosyal hakları geriletmesine ilişkin güçlü eleştiriler vardır.

#### KAYNAKLAR

- ANDERSEN Jørgen Goul-JENSEN Jan Bendix (2001), “**Different Routes to Improved Employment in Europe**”, s.17, <http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2001-22-DifferentRoutesToImprovedEmploymentInEurope.PDF>. (12.12.2002)
- BARBIER Jean-Claude (2001), “**Welfare to Work Policies in Europe- The Current Challenges of Activation Policies**”, Document de travail CEE, No. 11, Novembre 2001, <http://www.cee-recherche.fr> (05.05.2004)
- BERKEL Rik van (2000), “**Activation Programmes as an Alternative ?**”, The TSER Project ‘Inclusion through Participation, UWWCLUS Workshop, Brussels.
- CALMFORS Lars vd. (2002), “**Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences**”, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 700, Stockholm.
- COSTELLO Anne-LEVIDOW Les (1997), “**Flexploitation Strategies: UK Lessons for Europe**”, For Humanity Against Neo-liberalism, London Committee, the Second Intercontinental Encuentro for Humanity Against Neoliberalism, Madrid.
- DAHL Espen-DROPPING Jon Anders (2001), “**The Norwegian Work Approach in the 1990s: Rhetoric and Reform**”, (içinde) Edit: N. GILBERT-R. Van VOORHIS, Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies, Transaction Publishers, New Jersey.
- DAR Amit-TZANNATOS Zafiris (1999), “**Active Labor Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations**”, Social Protection Department Working Paper, World Bank, Washington.
- DEJARDIN Amelita King (1996), “**Public Works programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension**”, Issues in Development Discussion Paper No. 10, International Labour Office, Geneva.
- DELSEN Lei (1996), “**Employment Opportunities for the Disabled**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, s.521-550.
- ERHEL Christine vd. (1996), “**Job Opportunities for the Hard-to-place**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, s.270-306.
- EVANS-KLOCK Christine vd. (1998), “**Worker Displacement: Public Policy and Labour-Management Initiatives in Selected OECD Countries**”, Employment and Training Papers No. 24, International Labour Office, Geneva.

- FAY Robert G. (1999), “**Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries**”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- ILO (1998), **Employability in the Global Economy-How Training Matters**, World Employment Report 1998-99, International Labour Office, Geneva, 1998.
- ILO (2000), **Income Security and Social Protection in a Changing World**, World Labour Report 2000, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2001), “**Global Employment Situation is Improving, but Remains “deeply flawed” in Many Areas**”, International Labour Organization-Press Releases, <http://www.ilo.org/public/bureau/inf/pr/2001/>. (02.03.2002)
- ILO (2003), “**Working out of Poverty, Somavia Presents New Anti-poverty Proposals to ILO Annual Conference**”, International Labour Organization-Press Releases, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/index.htm> (11.05.2004)
- JANOSKI Thomas (1996), “**Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, s.697-723.
- KITCHEN Brigitte (1997), “**Single Parents and Welfare-Some Basic Facts**”, Workfare Watch, Vol. 1, No. 6.
- LARSEN Jørgen Elm (2001), “**The Active Society and Activation Policy**”, Paper Presented at the Conference of the Graduate School for Integration, Production and Welfare: 28-31 October 2001, Denmark.
- LODEMEL Ivar (2000), “**Work Integration through Obligations to Work. Current European Workfare Initiatives and Future Directions**”, Workshop on Unemployment, Work and Welfare, Brussels.
- MARSHALL Adriana (2004), “**Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts**”, ILO Employment Strategy Papers 2004/13, Geneva.
- MARTIN John P. (1998), “**What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’ Experiences**”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- MEAGER Nigel (1996), “**From Employment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, s.489-519.
- MEAGER Nigel-EVANS Ceri (1998), “**The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployment**”, Employment and Training Papers No. 16, International Labour Office, Geneva.
- OECD (1997), “**Labour Market Policies: New Challenges Policies for Low-paid Workers and Unskilled Job Seekers**”, Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- ÖZŞUCA Şerife Türcan (1997), “**İşsizlik Sigortası ve İşsizlik**”, TÜRK-İş Yıllığı 1997, C. 2, Ankara.

- PECK Jamie-THEODORE Nikolas (2000), “**Work First: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets**”, Cambridge Journal of Economics, 2000-24, s. 119-138.
- QUIGGIN John (2001), “**Active Labour Market Policy and Macroeconomic Stabilisation**” The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs, Volume 2, Number 2: November 2001, 51–66.
- SINFIELD Adrian (1997), “**İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri**”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, s.259-288.
- STANDING Guy (1991), “**Structural Adjustment and Labour market Policies: Towards Social Adjustment**”, Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Edit: Guy STANDING-Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, s.5-52.
- STANDING Guy (1999), **Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice**, Macmillan Press, London.
- WALWEI Ulrich (1996), “**Improving Job-matching through Placement Services**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge.
- WHITE Deena (2001), “**To Market, To Market: Employability in the Liberal Investment State**”, Paper presented at the conference on Social Cohesion, Université de Montréal, June 21-22, 2001, Montréal.